



Abteilung II
B-6291/2017, B-6714/2017

Urteil vom 25. Juni 2019

Besetzung

Richter Marc Steiner (Vorsitz),
Richter Christian Winiger,
Richterin Vera Marantelli,
Gerichtsschreiberin Fanny Paucker.

Parteien

Xz_____ AG,
Beschwerdeführerin 1,
Xy_____ AG,
Beschwerdeführerin 2,
beide vertreten durch Prof. Dr. iur. Patrick L. Krauskopf,
Beschwerdeführerinnen (X_____ -Gesellschaften),

gegen

Wettbewerbskommission WEKO,
Vorinstanz.

Gegenstand

Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 betreffend
die Sanktionsverfügung 22-0438 vom 8. Juli 2016
bezüglich Bauleistungen See-Gaster wegen unzulässiger
Wettbewerbsabrede gemäss Art. 5 Abs. 3 KG.

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit Verfügung vom 8. Juli 2016 betreffend die Untersuchung „22-0438: Bauleistungen See-Gaster“ (nachfolgend: Sanktionsverfügung) sanktionierte die Wettbewerbskommission (nachfolgend: Vorinstanz oder WEKO) acht Strassen- und Tiefbauunternehmen, darunter die Xz_____AG und die Xy_____AG, wegen eines Verstosses gegen Art. 5 Abs. 3 Bst. c KG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 (Kartellgesetz [KG], SR 251).

A.b Mit Schreiben vom 3. Oktober 2016 eröffnete die WEKO den Verfahrensparteien die Sanktionsverfügung. Zu diesem Zweck übersandte das Sekretariat der WEKO (nachfolgend: Sekretariat) unter anderem dem Rechtsvertreter der X_____ -Gesellschaften ein Exemplar der Sanktionsverfügung (WEKO-Verfahrensakten [nachfolgend Vi-act.] 1).

A.c Gegen die Sanktionsverfügung erhoben insbesondere die Xz_____AG und die Xy_____AG am 11. November 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahren B-6998/2016). Sie verlangten namentlich die Aufhebung der Sanktionsverfügung, soweit ihnen eine Sanktion und Verhaltenspflichten auferlegt worden waren. Begründet wurde die Beschwerde unter anderem damit, dass zwei Parteien nur ein Exemplar der Verfügung zugestellt worden sei, womit diese nicht als rechtsgenügend eröffnet gelten könne. Das Verfahren ist derzeit hängig.

B.

B.a Mit Begleitschreiben zur Sanktionsverfügung vom 3. Oktober 2016 (Vi-act. 1) wies die WEKO die am Verfahren beteiligten Unternehmen darauf hin, dass sie beabsichtige, diese in der Reihe „Recht und Politik des Wettbewerbs“ (nachfolgend: „RPW/DPC“) zu publizieren. Beigelegt war dem Schreiben eine Version der Sanktionsverfügung, in der zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse aller Parteien Abdeckungen vorgenommen waren. Wie die anderen Parteien des vorinstanzlichen Verfahrens wurden auch die Xz_____AG und die Xy_____AG in diesem Zusammenhang gebeten, dem Sekretariat bis zum 4. November 2016 mitzuteilen, ob die Sanktionsverfügung weitere Geschäftsgeheimnisse enthalte, die vor der Veröffentlichung umschrieben oder entfernt werden müssten. Das Sekretariat merkte an, dass es ohne Meldung der Xz_____AG und der Xy_____AG bis zum besagten Datum davon ausgehe, dass diese mit der Veröffentlichung der Verfügung in der aktuellen Version einverstanden

seien. Sofern sich jedoch Differenzen bezüglich der Abdeckungen gewisser Textstellen als Geschäftsgeheimnisse ergeben sollten, werde eine vorläufige Fassung, in welcher die noch strittigen Textstellen vorläufig abgedeckt blieben, auf der Homepage der WEKO veröffentlicht. Sobald die fraglichen Punkte – allenfalls im Rahmen einer Publikationsverfügung – geklärt seien, werde der definitiv bereinigte Text in der Reihe „RPW/DPC“ publiziert (Vi-act. 1).

B.b Nachdem in einem mehrfachen Schriftenwechsel zwischen dem Sekretariat und der Xz_____AG wie auch der Xy_____AG die rechtsgenügende Eröffnung der Sanktionsverfügung diskutiert worden war (Vi-act. 4-7, Schreiben im Zeitraum zwischen dem 20. Oktober und 2. November 2016), reichten die Xz_____AG und die Xy_____AG innert erstreckter Frist mit Eingabe vom 12. Dezember 2016 bei der Vorinstanz eine Publikationsfassung der Verfügung ein, in welcher bestimmte Passagen abgedeckt waren (Vi-act. 12), und stellten folgende Anträge:

- 1) Es sei von einer Publikation der Verfügung vom 8. Juli 2016 gänzlich abzusehen, soweit die Verfügung die Xz_____AG und/oder die Xy_____AG direkt oder indirekt betrifft. Die entsprechenden Passagen entnehmen Sie in der Beilage als geschwärzte Stellen. Die zur Publikation freigegebene Verfügung ist dem Rechtsvertreter für eine Schlusskontrolle vorab zuzustellen.
- 2) Es seien nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, namentlich dem Schutz der Geschäftsgeheimnisse sowie der Persönlichkeit, die geschwärzten Stellen gemäss [der von den Beschwerdeführerinnen bearbeiteten Publikationsversion] als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren.
- 3) Eine Ablehnung der Anträge 1 und 2 sei mit anfechtbarer Verfügung zu erlassen.
- 4) Bis zum Eintritt der Rechtskraft der Verfügung gemäss Antrag 3 gilt die Verfügung insgesamt als Geschäftsgeheimnis.

Zur Begründung führten die Xz_____AG und die Xy_____AG insbesondere aus, ihrem gemeinsamen Rechtsvertreter sei nur ein Exemplar der Sanktionsverfügung zugestellt worden, obwohl es sich bei ihnen um zwei Parteien handle. Mithin sei keine rechtskonforme Zustellung der Sanktionsverfügung erfolgt. Damit sei die vermeintliche Verfügung bis zum Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage, ob eine korrekte Zustellung erfolgt sei, als blosser Meinungsäusserung der WEKO anzusehen, womit Art. 48 KG nicht zum Tragen komme und auf eine Publikation ent-

sprechend zu verzichten sei. Ausserdem führe die falsche und auch unnötige Sachverhaltsdarstellung insbesondere betreffend Aktivitäten der Xy_____AG für den Zeitraum von 1977 bis 2002 – vor Inkrafttreten des sanktionsbewehrten Kartellgesetzes – zu einer widerrechtlichen Persönlichkeitsverletzung. Es sei kein überwiegendes öffentliches Interesse ersichtlich, welches eine derartige Verletzung zu rechtfertigen vermöge.

B.c Mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 stellte sich das Sekretariat der Wettbewerbskommission auf den Standpunkt, die Sanktionsverfügung sei mit der Zustellung an den gemeinsamen Rechtsvertreter der Parteien gemäss Art. 34 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) rechtsgültig eröffnet worden. In Bezug auf die Publikation der Sanktionsverfügung teilte es mit, in Abweichung von der seitens der Xz_____AG und der Xy_____AG eingereichten Publikationsfassung seien bei der endgültigen Veröffentlichung der Sanktionsverfügung weitere Passagen offenzulegen. Diesbezüglich werde eine kostenpflichtige Publikationsverfügung erlassen, die dem Rechtsvertreter vermutlich im Februar 2017 zugestellt werde. Auf der Homepage der WEKO werde – wie bereits mit Schreiben vom 3. Oktober 2016 (Vi-act. 1) angekündigt – voraussichtlich am 22. Dezember 2016 eine vorläufige Internet-Fassung aufgeschaltet, in welcher die strittigen Textstellen vorläufig abgedeckt blieben. Die vorgesehene vorläufige Internetversion vom 16. Dezember 2016 wurde dem Rechtsvertreter per WebFTP zur Kenntnis zugestellt (Vi-act. 13).

B.d Mit Schreiben vom 21. Dezember 2016 (Vi-act. 14) hielten die Xz_____AG und die Xy_____AG an ihren Anträgen vom 12. Dezembers 2016 (Vi-act. 12) vollumfänglich fest und machten einerseits erneut eine nicht rechtsgenügende Eröffnung der Sanktionsverfügung und andererseits eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Ansetzung zu kurzer Fristen im Publikationsverfahren geltend. Eventualiter wurde die Schwärzung zusätzlicher Passagen der Sanktionsverfügung beantragt (Vi-act. 14).

B.e Mit E-Mail vom 22. Dezember 2016 teilte die Vorinstanz allen Parteien des Sanktionsverfahrens mit, dass sie zurzeit von einer Internetpublikation der Sanktionsverfügung auf ihrer Homepage absehe, da ein Antrag vorliege, nach welchem die Sanktionsverfügung insgesamt als Geschäftsgeheimnis zu betrachten sei. Daher werde zunächst über diesen Antrag entschieden, bevor die Sanktionsverfügung online aufgeschaltet werde (Vi-act. 15).

C.

C.a Am 30. Oktober 2017 erliess die Vorinstanz die Publikationsverfügung gegenüber der Xz_____AG und der Xy_____AG (Vi-act. 16; nachfolgend: angefochtene Verfügung bzw. angefochtene Publikationsverfügung). Diesem Entscheid liegen zwei teilweise geschwärzte Fassungen der Sanktionsverfügung zugrunde. Dabei handelt es sich zum einen um die Publikationsversion (Vi-act. 16, angefochtene Publikationsverfügung Beilage 1; nachfolgend: „Publikationsversion WEKO“), die nach Eintritt der Rechtskraft der Publikationsverfügung in der Reihe „RPW/DPC“ publiziert werden soll. Zum anderen handelt es sich um die Internetversion (Vi-act. 16, angefochtene Publikationsverfügung, Beilage 2; nachfolgend: „Internetversion WEKO“), die noch vor Eintritt der Rechtskraft der Publikationsverfügung auf der Internetseite der Wettbewerbsbehörde publiziert werden sollte.

C.b Das Dispositiv der Publikationsverfügung lautet wie folgt:

- 1) Die Sanktionsverfügung der Wettbewerbskommission vom 8. Juli 2016 i.S. Bauleistungen See-Gaster wird nach Eintritt der Rechtskraft dieser Publikationsverfügung gegen die Xy_____AG und die Xz_____AG vom 30. Oktober 2017 in der Zeitschrift Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW/DPC) in derjenigen Fassung veröffentlicht, wie sie sich aus der dieser Verfügung beiliegenden „Publikationsversion“ ergibt.
- 2) Die Sanktionsverfügung der Wettbewerbskommission vom 8. Juli 2016 i.S. Bauleistungen See-Gaster wird vor Eintritt der Rechtskraft dieser Publikationsverfügung gegen die Xy_____AG und die Xz_____AG vom 30. Oktober 2017 auf der Internetseite der Wettbewerbsbehörden (<<https://www.weko.admin.ch/weko/de/home.html>>) in derjenigen Fassung veröffentlicht, wie sie sich aus der dieser Verfügung beiliegenden „Internetversion“ ergibt.
- 3) Einer allfälligen Beschwerde wird in Bezug auf Ziffer 2 dieses Dispositivs die aufschiebende Wirkung entzogen.
- 4) Die Verfahrenskosten von insgesamt CHF 3190.– tragen die Xy_____AG und die Xz_____AG unter solidarischer Haftung.
- 5) Die Verfügung ist zu eröffnen an:

Xy_____AG,

Xz_____AG,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Patrick L. Krauskopf,

C.c In ihrer Begründung führte die WEKO aus, die Tatbestandsvoraussetzungen zur Publikation gemäss Art. 48 Abs. 1 KG seien erfüllt, da mit der Sanktionsverfügung ein Entscheid im Sinne dieser Bestimmung vorliege. Die seitens der X_____ -Gesellschaften geltend gemachten Abdeckungen seien geprüft und in der Publikationsversion berücksichtigt worden, soweit die markierten Passagen Geschäftsgeheimnisse enthielten. Mit Blick auf das Persönlichkeitsrecht seien weitere Abdeckungen vorgenommen worden, insbesondere zum Schutz der als „Vertreter der X_____ -Gesellschaften“ beschriebenen natürlichen Personen. Mit BGE 142 II 268 *Nikon* sei die Dogmatik der Publikation von WEKO-Entscheiden weitgehend ausser Streit gestellt worden. Vor diesem Hintergrund rechtfertige sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung in Bezug auf die Internetversion. An der möglichst zeitnahen Publikation der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 bestehe seitens der Öffentlichkeit, der Presse und der Behörden – vor allem der Vergabestellen – ein öffentliches Interesse, welches das Interesse der Xz_____ AG und der Xy_____ AG an der Herauszögerung der Publikation überwiege.

D.

Am 3. November 2017 teilte das Sekretariat dem Rechtsvertreter der Xz_____ AG und der Xy_____ AG Bezug nehmend auf ein vorheriges Telefonat per Mail mit, dass geplant sei, die „Internetversion WEKO“ am 6. November 2017 auf der Homepage der WEKO zu veröffentlichen (Vi-act. 17). Gleichentags informierte der Rechtsvertreter die WEKO darüber, dass er in Kalenderwoche 45 eine Beschwerde gegen die Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 beim Bundesverwaltungsgericht einreichen und sich mit vorsorglichen Massnahmen gegen die Veröffentlichung der angefochtenen Verfügung wehren werde (Vi-act. 18).

E.

E.a Mit Eingabe vom 7. November 2017 (Posteingang: 9. November 2017) erhob die Xz_____AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin 1) gegen die Publikationsverfügung Beschwerde (nachfolgend: Beschwerde B-6291/2017) beim Bundesverwaltungsgericht und stellte folgende Rechtsbegehren:

Superprovisorische Massnahmen

- 1) Angesichts der Ankündigung der Vorinstanz vom 3. November 2017, die Verfügung vom 8. Juli 2016 bereits in KW 45 zu publizieren, seien Ziff. 2 und Ziff. 3 des Dispositivs aufgrund superprovisorischer Massnahmen aufzuheben.

Vorsorgliche Massnahmen

- 2) Es sei, im Rahmen vorsorglicher Massnahmen, Ziffer 2 des Dispositivs aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Publikation der angefochtenen Verfügung vom 30. Oktober 2017 und der Verfügung vom 8. Juli 2016 auf der Internetseite der Vorinstanz zu unterlassen bzw. eine bereits publizierte Verfügung unverzüglich von der Internetseite zu entfernen.
- 3) Es sei, im Rahmen vorsorglicher Massnahmen, Ziffer 3 des Dispositivs aufzuheben bzw. die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen und die Vorinstanz anzuweisen, die Publikation der angefochtenen Verfügung vom 30. Oktober 2017 und der Verfügung vom 8. Juli 2016 bis Eintritt der Rechtskraft des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu unterlassen.

Hauptanträge

- 4) Ziffer 1 des Dispositivs sei vollumfänglich aufzuheben.
- 5) Es sei der Vorinstanz die Publikation der Verfügung vom 8. Juli 2016 sowohl als „Publikationsversion“ als auch „Internetversion“ vor Eintritt der Rechtskraft der angefochtenen Verfügung zu untersagen.
- 6) Es sei der Beschwerdeführerin zu gestatten, den Hauptantrag und die Begründung innert Rechtsmittelfrist zu ergänzen.

Bereinigung Geschäftsgeheimnisse (Eventualiter zu 4. - 6.)

- 7) Eventualiter sei der Beschwerdeführerin eine angemessene Frist zur Kennzeichnung der Geschäftsgeheimnisse in der Verfügung vom 8. Juli 2016 einzuräumen.

Kostenentscheid

- 8) Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung machte die Beschwerdeführerin 1 insbesondere geltend, die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 sei ihr nie eröffnet worden. Überdies habe die Vorinstanz einerseits das Verfahren verzögert und andererseits „nach zehn Monaten Tatenlosigkeit“ durch ihr Handeln „out of the blue“ durch den plötzlichen Erlass der angefochtenen Verfügung ohne Vorankündigung den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Schliesslich habe die WEKO mit dem Entscheid, die Sanktionsverfügung zu publizieren, die Gebote der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit, die Unschuldsvermutung und das Legalitätsprinzip verletzt.

E.b Mit Zwischenverfügung vom 8. November 2017 im Verfahren B-6291/2017 untersagte das Bundesverwaltungsgericht der WEKO einstweilen im Sinne einer superprovisorischen Anordnung, die Sanktionsverfügung zu publizieren. Sodann wurde die Vorinstanz ersucht, sich bis zum 24. November 2017 zu den Anträgen der Beschwerdeführerin 1 betreffend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bzw. vorsorgliche Massnahmen zu äussern. Zugleich gab der Instruktionsrichter der Beschwerdeführerin 1 Gelegenheit, substantiierte Anträge zur genauen Kennzeichnung der Geschäftsgeheimnisse in der Sanktionsverfügung zu stellen. Ausserdem wurde ein Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– einverlangt, welcher am 13. November 2017 geleistet wurde.

E.c Die Vorinstanz stellte mit ihrer Eingabe vom 17. November 2017 im Verfahren B-6291/2017 folgenden Antrag:

Die Anträge 2 und 3 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 7. November 2017 seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

– unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin –

Zur Begründung hielt sie im Wesentlichen fest, eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei aus den in der angefochtenen Verfügung genannten Gründen, insbesondere mit Blick auf die vorgenommene Interessenabwägung, abzuweisen.

E.d Mit Verfügung vom 24. November 2017 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht im Verfahren B-6291/2017 das superprovisorische Verbot der Internetpublikation gemäss der Verfügung vom 8. November 2017. Gleichentags reichte die Vorinstanz auf Aufforderung des Instruktionsrichters vom 21. November 2017 hin die vollständigen Akten ein, die der Publikationsverfügung zugrunde liegen.

E.e Am 1. Dezember 2017 ergänzte die Beschwerdeführerin 1 im Verfahren B-6291/2017 ihre Beschwerdeschrift (nachfolgend: Beschwerdeergänzung vom 1. Dezember 2017 B-6291/2017) mit folgendem zusätzlichen Rechtsbegehren:

- 1) Es sei das Verfahren zu Antrag 4 und 5 zu sistieren bis zur rechtskräftigen Beurteilung der Frage, ob das Dokument „Verfügung vom 8. Juli 2016“ der Beschwerdeführerin rechtskonform eröffnet wurde.

Zur Begründung der Anträge 4 und 7 wurde ergänzend ausgeführt, die Vorinstanz habe mit der Anordnung der Publikation den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt, insbesondere da die Beschwerdeführerin 1 mit Kartellrechtsvorwürfen in Verbindung gebracht werde, die sie, da sie zur Zeit des vermeintlichen Kartellrechtsverstosses weder rechtlich noch wirtschaftlich existiert habe, nicht betreffen würden. Sodann beziehe sich die Sanktionsverfügung über weite Strecken auf Vorkommnisse, die vor der letzten Kartellrechtsrevision stattgefunden hätten. Im Übrigen sei die beantragte Sistierung namentlich mangels ordnungsgemässer Zustellung der Sanktionsverfügung und mit Blick auf den Umstand, dass sie mangels Existenz zum Zeitpunkt der behaupteten Verstösse gar keine Untersuchungsadressatin habe sein können, angezeigt.

F.

F.a Mit Eingabe vom 24. November 2017 reichte auch die Xy_____AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin 2) Beschwerde gegen die Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 ein (nachfolgend: Beschwerde B-6714/2017) und stellte folgende Anträge:

Vorsorgliche Massnahmen

- 1) Ziffer 3 des Dispositivs der Verfügung der Wettbewerbskommission vom 30. Oktober 2017 sei im Rahmen einer vorsorglichen Anordnung aufzuheben bzw. die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

Hauptanträge

- 2) Ziffer 2 des Dispositivs der Verfügung der Wettbewerbskommission vom 30. Oktober 2017 sei aufzuheben und der Vorinstanz die Publikation des Dokuments „Verfügung vom 8. Juli 2016“ als „Internetversion“ vor Eintritt der Rechtskraft der angefochtenen Verfügung zu untersagen.
- 3) Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung der Wettbewerbskommission vom 30. Oktober 2017 sei aufzuheben und die „Publikationsversion“ – sofern erforderlich – zur Neuurteilung der

Geschäftsgeheimnisse und Persönlichkeitsrechte an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Verfahrensantrag (zu 2. und 3.)

- 4) Es sei das Verfahren zu Antrag 2 und 3 zu sistieren bis zur rechtskräftigen Beurteilung der Frage, ob das Dokument „Verfügung vom 8. Juli 2016“ der Beschwerdeführerin rechtskonform eröffnet wurde.

Bereinigung Geschäftsgeheimnisse (Eventualiter zu 2. und 3.)

- 5) Eventualiter sei der Beschwerdeführerin eine angemessene Frist zur Kennzeichnung der Geschäftsgeheimnisse in der Verfügung vom 8. Juli 2016 einzuräumen.

Kostenentscheid

- 6) Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wurde wie im Parallelverfahren B-6291/2017 vorgebracht, die Vorinstanz habe „nach zehn Monaten Tatenlosigkeit“ durch ihr Handeln „out of the blue“ den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Zudem sei die aufschiebende Wirkung in einem Rechtsstaat die Regel. Des Weiteren habe die Vorinstanz die Nachteile einer Vorabpublikation nicht beachtet; was der Öffentlichkeit einmal bekannt gemacht werde, könne nicht wieder zurückgenommen werden. Überdies machte die Beschwerdeführerin 2 eine Verletzung von Bundesrecht aufgrund der geplanten Publikation von Geschäftsgeheimnissen geltend.

F.b Mit Zwischenverfügung vom 28. November 2017 im Verfahren B-6714/2017 untersagte das Bundesverwaltungsgericht der WEKO im Sinne einer superprovisorischen Anordnung, die Sanktionsverfügung zu publizieren. Zudem ersuchte es die Vorinstanz, sich zu den Anträgen Beschwerdeführerin 2 betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und vorsorgliche Massnahmen sowie betreffend das Sistierungsgesuch der Beschwerdeführerin 2 und eine allfällige Vereinigung des Beschwerdeverfahrens mit dem Verfahren B-6291/2017 zu äussern. Die Beschwerdeführerin 2 erhielt Gelegenheit, substantiierte Anträge zur genauen Kennzeichnung der Geschäftsgeheimnisse in der Sanktionsverfügung zu stellen. Ausserdem wurde – wie im Parallelverfahren – ein Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'500.– einverlangt, der am 13. Dezember 2017 geleistet wurde.

F.c Mit Eingabe vom 1. Dezember 2017 im Verfahren B-6714/2017 stellte die Vorinstanz folgende Anträge:

- 1) Antrag 1 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 24. November 2017 sei abzuweisen.
- 2) Antrag 4 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 24. November 2017 sei abzuweisen.
- 3) Das vorliegende Verfahren (Geschäftsnummer B-6714/2017) sei mit dem bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren mit der Geschäftsnummer B-6291/2017 zu vereinigen.

– unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin –

Betreffend den Entzug der aufschiebenden Wirkung verwies die Vorinstanz insbesondere auf die angefochtene Publikationsverfügung (vgl. dort Rz. 56-62). Des Weiteren machte sie geltend, die Voraussetzungen für eine Sistierung des Verfahrens seien nicht erfüllt. Hingegen dränge sich eine Vereinigung der Beschwerdeverfahren B-6714/2017 und B-6291/2017 auf, da sich die gleichen Rechtsfragen stellen würden und eine gemeinsame Behandlung der beiden Beschwerden prozessökonomisch sei.

F.d Mit Eingabe vom 8. Dezember 2017 im Verfahren B-6714/2017 nahm die Beschwerdeführerin 2 zu den Geschäftsgeheimnissen in den Internet- und Publikationsversionen der WEKO Stellung und reichte eine bereinigte Internetversion der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 ein. Sie beantragte was folgt:

- 1) Es seien nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, namentlich dem Schutz der Geschäftsgeheimnisse sowie der Persönlichkeit, die geschwärzten Stellen gemäss Beilage als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren.

G.

G.a

Mit Eingabe vom 15. Dezember 2017 im Verfahren B-6291/2017 (nachfolgend: Eingabe vom 15. Dezember 2017 B-6291/2017) nahm die Beschwerdeführerin 1 zu einer allfälligen Vereinigung des Beschwerdeverfahrens mit dem Verfahren B-6714/2017 und den Geschäftsgeheimnissen in den Internet- und Publikationsversionen der WEKO Stellung und reichte eine bereinigte Internetversion der Sanktionsverfügung ein. Sie beantragte was folgt:

- 1) Es seien nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, namentlich dem Schutz der Geschäftsgeheimnisse sowie der Persönlichkeit, die geschwärzten Stellen gemäss Beilage als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren.
- 2) Es sei eine Verfahrensvereinigung des vorliegenden Verfahrens mit dem Verfahren B-6714/2017 abzulehnen.

G.b Mit Eingabe ebenfalls vom 15. Dezember 2017 im Verfahren B-6714/2017 stellte die Beschwerdeführerin 2 innert erstreckter Frist folgenden Antrag:

- 1) Das vorliegende Verfahren sei getrennt vom Verfahren B-6291/2017 zu führen und von einer Verfahrensvereinigung (sei) abzusehen.

G.c Mit Verfügung vom 18. Dezember 2017 teilte der Instruktionsrichter mit, dass ohne umgehend zu stellende anders lautende Anträge kein weiterer Schriftenwechsel in Bezug auf die aufschiebende Wirkung bzw. vorsorglichen Anordnungen in den Verfahren B-6291/2017 und B-6714/2017 vorgesehen sei.

H.

H.a Mit gleichlautenden Verfügungen betreffend die Verfahren B-6291/2017 und B-6714/2017 vom 20. Dezember 2017 hielt der Instruktionsrichter fest, die WEKO habe beim Gericht eine Rechtskraftanfrage in Bezug auf die Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 gegen [eine weitere Verfügungsadressatin] gestellt. Er forderte die Vorinstanz auf, dem Gericht mitzuteilen, ob die mit der angefochtenen Publikationsverfügung eingereichte „Internetversion WEKO“ (Vi-act. 16, Beilage 2) nach wie vor aktuell bzw. durch den Konsens der anderen sanktionierten Unternehmen gedeckt sei.

H.b Am 21. Dezember 2017 teilte die Vorinstanz mit gleichlautenden Eingaben in den Verfahren B-6291/2017 und B-6714/2017 mit, dass aufgrund der Tatsache, dass [diese weitere Verfügungsadressatin] gegen die Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 keine Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht erhoben habe, die Publikationsverfügung auch gegenüber [dieser weiteren Verfügungsadressatin] in Rechtskraft erwachsen sei. Ausser den Beschwerdeführerinnen seien damit alle Verfahrensparteien der Untersuchung „22-0438: Bauleistungen See-Gaster“ mit der Veröffentlichung der „Publikationsversion WEKO“ (Vi-act. 16, Beilage 1) einverstanden. Dasselbe gelte für die „Internetversion WEKO“ (Vi-act. 16, Beilage 2), welche nur insoweit von der „Publikationsversion WEKO“ abweiche, als sie

im Hinblick auf die ursprünglichen Einwände [dieser Verfügungsadressatin] zusätzliche vorläufige Schwärzungen enthalte (vgl. angefochtene Publikationsverfügung Rz. 62). Diese Abdeckungen seien mit der Rechtskraft der Publikationsverfügung gegen [die weitere Verfügungsadressatin] hinfällig geworden.

I.

I.a Mit Verfügungen vom 30. Januar 2018 wurde den Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz in den beiden Verfahren B-6291/2017 und B-6714/2017 der Entwurf der vom Bundesverwaltungsgericht überarbeiteten Internetversion (nachfolgend: „Entwurf Internetversion BVGer“) zugestellt und die Möglichkeit zur freigestellten Stellungnahme gegeben.

I.b In beiden Verfahren reichten die Beschwerdeführerinnen innert erstreckter Frist am 15. und 16. Februar 2018 je eine Stellungnahme ein. Diesen Stellungnahmen lag jeweils dieselbe von den Beschwerdeführerinnen mit Geschäftsgeheimnissen markierte Fassung der Sanktionsverfügung bei.

J.

J.a Mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 entschied das Bundesverwaltungsgericht was folgt:

1.

Die Beschwerdeverfahren B-6291/2017 und B-6714/2017 werden vereinigt und unter der Nummer B-6291/2017 weitergeführt.

2.

Der Antrag der Beschwerdeführerinnen auf Sistierung des Beschwerdeverfahrens wird abgewiesen.

3.

3.1. Soweit die Beschwerdeführerinnen verlangen, dass vorsorglich Dispositivziffern der angefochtenen Verfügung aufgehoben werden oder mit der Publikation der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 bis zum Endentscheid im vorliegenden Verfahren zugewartet wird, werden ihre Begehren abgewiesen.

3.2. Soweit die Vorinstanz beantragt, es sei ihr zu erlauben, die der angefochtenen Verfügung beiliegende „Internetversion“ zu veröffentlichen, wird ihr Begehren abgewiesen.

3.3. In teilweiser Gutheissung der Anträge beider Verfahrensbeteiligten wird der Vorinstanz erlaubt, die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 gemäss der beiliegenden „Internetversion BVGer“ auf ihrer Internetseite zu publizieren.

In Bezug auf die „Internetversion“ (nachfolgend: „Internetversion BVGer I“) führte das Bundesverwaltungsgericht insbesondere aus, die Publikation vor Rechtskraft könne zu nicht wiedergutzumachenden Nachteilen führen, welche nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur aufschiebenden Wirkung nach Möglichkeit zu vermeiden seien. Dieser Umstand dürfe aber angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses an der Publikation und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung (BGE 142 II 268 *Nikon*) im vorliegenden Fall nicht dazu führen, dass die Veröffentlichung der Sanktionsverfügung für die Dauer des Beschwerdeverfahrens vollständig verhindert werde. Vielmehr sei dem berechtigten Anliegen der Beschwerdeführerinnen, namentlich soweit sich durch BGE 142 II 268 *Nikon* nicht geklärte Fragen stellten, durch geeignete Abdeckungen bzw. Schwärzungen Rechnung zu tragen. Damit solle auch der höchstrichterlichen Rechtsprechung Nachachtung verschafft werden, nach welcher bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten Zurückhaltung zu wahren sei. So sei etwa in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1, welcher selbst keine Verstösse gegen das Kartellgesetz vorgeworfen würden, zumindest einstweilen die Anonymität zu wahren. Dasselbe gelte für die Vorkommnisse vor Inkrafttreten des sanktionsbewehrten Kartellrechts. Grundsätzlich bestehe ein Interesse an der Publikation, da die sanktionierten Unternehmen nach der Darstellung der Vorinstanz – etwas vereinfacht formuliert – die im Rahmen früherer Kooperation definierten Ziele nach 2002 mit anderer Methode erreicht hätten. Indessen gebe die Nichtsanktionierbarkeit von Verhalten bis zum Inkrafttreten des neuen Kartellrechts Anlass, vorsorgliche Abdeckungen vorzunehmen, welche besonders „süffige“ UnternehmERAussagen oder Teilbeweiswürdigungen betreffen, die nicht erforderlich seien, um das von der Vorinstanz behauptete Konzept zu verstehen. Damit aber das Konzept, auf welchem die Sanktionsverfügung beruhe, ersichtlich bleibe, werde die Vorgehensweise der in Frage stehenden Unternehmen nicht in erheblichem Umfang verschleiert.

J.b Die Beschwerdeführerinnen ersuchten mit Eingaben vom 11. April 2018 (Beschwerdeführerin 2) und 12. April 2018 (Beschwerdeführerin 1) um Widerruf der Zwischenverfügung vom 12. März 2018, Vornahme zusätzlicher Abdeckungen in der „Internetversion BVGer I“ und Erlass einer neuen Zwischenverfügung.

J.c Mit Beschwerde vom 16. April 2018 focht die Beschwerdeführerin 1 die Zwischenverfügung vom 12. März 2018 beim Bundesgericht an und beantragte die Aufhebung der Dispositivziffern 1, 2, 3.1 und 3.3 resp. eventualiter die Rückweisung der Sache an das Bundesverwaltungsgericht mit der Anweisung, die beantragten zusätzlichen Abdeckungen in der „Internetversion BVGer I“ vorzunehmen. Zudem ersuchte sie um Gewährung der aufschiebenden Wirkung und vorsorgliche Aussetzung der Publikation der „Internetversion BVGer I“. Der Fortgang dieses bundesgerichtlichen Verfahrens wird im Folgenden – insoweit unter Verzicht auf streng chronologische Darstellung des Sachverhalts – bis zum Urteil beschrieben.

J.d Mit Verfügung vom 18. April 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Abdeckungsanträge der Beschwerdeführerinnen vom 11. und 12. April 2018 teilweise gut und änderte Ziff. 3.3 des Dispositivs der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 insoweit ab, als der Vorinstanz erlaubt wurde, die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 gemäss der – der Verfügung vom 18. April 2018 beiliegenden – „Internetversion BVGer II“ auf ihrer Internetseite zu publizieren. Soweit weitergehend wurden die Anträge der Beschwerdeführerinnen vom 11. und 12. April 2018 abgewiesen.

J.e Mit Verfügung vom 8. Mai 2018 hiess das Bundesgericht das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung mit Blick auf den Umstand, dass die Beschwerdeführerin 1 trotz der in der „Internetversion BVGer II“ vorgenommenen Anonymisierung leicht identifiziert werden kann, insoweit teilweise gut, als es anordnete, die „Internetversion BVGer II“ dürfe während der Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens nur ohne die Rz. 11-13, 111-113, Rz. 1132 letzter Aufzählungspunkt, Rz. 1173-1177, Rz. 1344 2. Satz und ohne die Fussnoten 229, 249, 254, 265, 293 und 316 (nachfolgend: „Internetversion BGer“) auf der Internetseite der WEKO publiziert werden.

J.f Am 17. Mai 2018 publizierte die WEKO die Sanktionsverfügung in der Fassung „Internetversion BGer“ auf ihrer Homepage (vgl. <<https://www.weko.admin.ch/weko/de/home.html>> > Aktuell > Letzte Entscheide > Bauleistungen See-Gaster: Verfügung vom 8. Juli 2016).

J.g Mit Urteil 2C_321/2018 vom 7. August 2018 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde vom 16. April 2018 nicht ein. In Bezug auf die angefochtene vorsorgliche Anordnung betreffend die teilweise Publikationserlaubnis wurde dies damit begründet, dass die Anforderungen gemäss Art. 106 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht

(Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110) i.V.m. Art. 98 BGG (qualifizierte Begründungspflicht in Bezug auf Rügen betreffend die Verletzung verfassungsmässiger Rechte) nicht erfüllt seien.

K.

K.a Mit Eingabe vom 12. April 2018 beantragte die Beschwerdeführerin 1 vor Bundesverwaltungsgericht die Anordnung weiterer vorsorglicher Massnahmen wie folgt:

- 1) Es sei, im Rahmen vorsorglicher Massnahmen und unter Strafandrohung nach Art. 292 StGB im Widerhandlungsfall, der Vorinstanz, namentlich deren Vizedirektor Frank Stüssi, zu verbieten, falsche, vorverurteilende und schädigende Aussagen über das vorliegende Verfahren (B-6291/2017) und das Verfahren betreffend Sanktionsverfügung (B-6998/2016) in der Öffentlichkeit zu tätigen. Das Verbot umfasst namentlich folgende Aussagen:
 - Die Beschwerdeführerin wolle verhindern, dass die Öffentlichkeit erfahre, dass die Vorinstanz eine Sanktionsverfügung erlassen habe.
 - Die Beschwerdeführerin wolle die Publikation des Entscheides vereiteln.
 - Es sei erwiesen, dass die Beschwerdeführerin sich mit Konkurrenten zwischen 2002 und 2009 über die Vergabe öffentlicher Bauprojekte von Kantonen und Gemeinden ausgetauscht habe.
 - Die Beschwerdeführerin verfolge eine Verzögerungsstrategie.
 - Die Beschwerdeführerin verunmögliche es, dass die Geschädigten für die Geltendmachung (von) Schadenersatzansprüchen Zugang zu den Akten erhalten.
- 2) Es sei, im Rahmen vorsorglicher Massnahmen, die Vorinstanz anzuweisen, jegliche Aussagen zum vorliegenden Verfahren (B-6291/2017) sowie zum Verfahren betreffend Sanktionsverfügung (B-6998/2016) vor der Veröffentlichung durch die Beschwerdeinstanz genehmigen zu lassen.
- 3) Mit dem vorliegenden Gesuch wird vollumfänglich an den Anträgen in der Beschwerde vom 7. November 2017 zum Schutze der Persönlichkeit der Beschwerdeführerin festgehalten.

K.b Nachdem die Vorinstanz am 19. April 2018 zu den Anträgen der Beschwerdeführerin 1 Stellung genommen und diese wiederum mit Eingabe

vom 23. April 2018 repliziert hatte, wies das Bundesverwaltungsgericht die Anträge der Beschwerdeführerin 1 auf Erlass vorsorglicher Anordnungen mit Zwischenverfügung vom 24. April 2018 vollumfänglich ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, es fehle an Indizien für in Bezug auf die Sanktion vorverurteilende Äusserungen der Vorinstanz. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

L.

L.a Mit Vernehmlassung vom 9. April 2018 äusserte sich die Vorinstanz zu den materiellen Anträgen gemäss den Beschwerdeschriften vom 7. und 24. November 2018 (Bst. E.a und F.a hiervor) und stellte folgende Anträge:

- 1) Antrag 4 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 vom 7. November 2017 sei abzuweisen.
- 2) Antrag 5 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 vom 7. November 2017 sei abzuweisen.
- 3) Antrag 2 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 vom 24. November 2017 sei abzuweisen.
- 4) Antrag 3 gemäss Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 vom 24. November 2017 sei abzuweisen.

– unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin –

In ihrer Begründung stellte sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, die in der BVGer-Internetversion zugunsten der Beschwerdeführerinnen und in Abweichung zur WEKO-Publikationsversion enthaltenen Abdeckungen seien für die bundesverwaltungsgerichtliche Endentscheidung betreffend die Publikationsversion nicht zu übernehmen; mithin sei die angefochtene Publikationsverfügung zu bestätigen.

L.b Mit Eingabe vom 29. Mai 2018 informierte die Vorinstanz das Gericht unter Einreichung eines Screenshots und einer Medienmitteilung der Beschwerdeführerin 1 vom 23. Mai 2018 darüber, dass Letztere der Öffentlichkeit auf ihrer Homepage mitgeteilt habe, dass sie Adressatin der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 sei und dagegen ein Rechtsmittel eingelegt habe. Soweit die Beschwerdeführerin 1 ihre Beschwerde damit begründe, die Öffentlichkeit dürfe nicht erfahren, dass sie Adressatin der Sanktionsverfügung sei, sei dieser Einwand nach dem Gesagten hinfällig geworden.

L.c Mit Verfügung vom 30. Mai 2018 nahm das Bundesverwaltungsgericht den Beschwerdeführerinnen eine zuvor angesetzte Replikfrist ab und

setzte der Vorinstanz Frist an, um sich zur Frage vernehmen zu lassen, ob und mit welcher Begründung an den ursprünglichen Anträgen festgehalten werde.

Die Vorinstanz verwies mit Eingabe vom 29. Juni 2018 (nachfolgend: Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018) auf ihre Anträge gemäss Vernehmlassung vom 9. April 2018. In ihrer Begründung konkretisierte die Vorinstanz einige Aspekte ihrer Vernehmlassung und machte geltend, die Abdeckungsanträge der Beschwerdeführerinnen liessen sich auf keine rechtliche Grundlage stützen.

L.d Die Beschwerdeführerinnen reichten zur Vernehmlassung der Vorinstanz am 14. August 2018 (Beschwerdeführerin 2) und 16. August 2018 (Beschwerdeführerin 1) je eine Stellungnahme ein, in denen sie vollumfänglich an ihren früheren Ausführungen festhielten. Die Beschwerdeführerin 1 beantragt zudem, eine Publikation in der „RPW/DPC“ sei höchstens im Umfang der am 17. Mai 2018 publizierten Online-Publikationsversion („Internetversion BGer“) als zulässig einzustufen.

L.e Mit Verfügung vom 20. August 2018 brachte das Bundesverwaltungsgericht die Stellungnahmen der Beschwerdeführerinnen der Vorinstanz zur Kenntnis. Zudem nahm es einen am 26. Juni 2018 erstellten Screenshot der Homepage der Xz_____AG betreffend die dort veröffentlichte Medienmitteilung vom 30. Mai 2018 (ursprünglich abrufbar unter <http://www.X_____-ag.ch/index.php?p=medien>) sowie die Medienmitteilung selbst zu den Akten. In diesem Zusammenhang gewährte es der Beschwerdeführerin 1 auf Antrag hin Frist zur Stellungnahme zur Medienkommunikation vom 30. Mai 2018.

L.f Mit Eingaben vom 29. August 2018 (Beschwerdeführerin 1) und vom 31. August 2018 (Beschwerdeführerin 2) stellten sich die Beschwerdeführerinnen im Nachgang an das am 22. August 2018 zugestellte Urteil des Bundesgerichts 2C_321/2018 (vgl. Bst. J.g. hiervor) auf den Standpunkt, eine Publikation in der „RPW/DPC“ sei höchstens im Umfang der „Internetversion BVGer II“ als zulässig zu erachten.

L.g Am 17. September 2018 erstattete die Beschwerdeführerin 1 eine Stellungnahme zu ihrer Medienkommunikation vom 23. und 30. Mai 2018 und reichte nebst einer Medienmitteilung der WEKO vom 4. Oktober 2016 fünf zwischen dem 13. September 2017 und dem 24. Mai 2018 erschienene

Zeitungsartikel ein. Sie führte sinngemäss aus, aufgrund der Medienkommunikation der Vorinstanz habe sie keine andere Wahl gehabt, als unter Aufhebung der Anonymität der Beschwerdeführerin 1 den Sachverhalt zu erklären.

L.h Mit Verfügung vom 18. September 2018 wurde diese Eingabe der Beschwerdeführerin 2 und der Vorinstanz zur Kenntnis gebracht und festgehalten, dass der Schriftenwechsel ohne umgehend zu stellende anders lautende Anträge der Vorinstanz als geschlossen gelte.

M.

Auf die rechtserheblichen Vorbringen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerinnen wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG entschieden hat. Als Verfügungen gelten autoritative, individuell-konkrete Anordnungen einer Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 135 II 38 E. 4.3 mit Hinweisen). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

Die WEKO ist Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts i.S.v. Art. 33 Bst. f VGG (vgl. Art. 18 Abs. 3 KG und 39 KG; Urteil des BVGer B-7084/2010 vom 6. Dezember 2010 E. 1.2). Die Publikation kartellrechtlicher Sanktionsverfügungen ist ein Realakt (vgl. das Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 *Nikon* E. 1.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Bleibt die Publikation einer Sanktionsverfügung strittig, erlässt die Vorinstanz eine Publikationsverfügung, in welcher auch die Modalitäten der Publikation bzw. allfällige Abdeckungen geregelt werden (Urteil des BVGer B-5858/2014 vom 30. Oktober 2017 *Luftfracht I* E. 1.3.2 f.). Der angefochtene Entscheid ist eine derartige Verfügung und stellt ein taugliches An-

fechtungsobjekt dar. Damit ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerinnen sind als Adressantinnen der Publikationsverfügung i.S.v. Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Die Erfordernisse an Form und Frist der Beschwerden (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 11 VwVG) wurden eingehalten und die Kostenvorschüsse wurden innert Frist bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerden ist somit vollumfänglich einzutreten.

1.2 Mit der Beschwerde kann 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.

2.

2.1 Die Anträge betreffend insbesondere das vorsorgliche Unterlassen der Publikation der „Internetversion WEKO“ und die Vereinigung der Verfahren B-6291/2017 betreffend die Beschwerdeführerin 1 und B-6714/2017 betreffend die Beschwerdeführerin 2 hat das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 unter anderem dahingehend beurteilt, dass die beiden Verfahren vereinigt und unter der Nummer B-6291/2017 weitergeführt wurden. Vor allem ist der Vorinstanz in teilweiser Gutheissung der Anträge der Verfahrensbeteiligten mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 erlaubt worden, die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 gemäss der „Internetversion BVGer I“ auf ihrer Internetseite zu publizieren (Ziffer 3.3 des Dispositives). Am 18. April 2018 ist der Vorinstanz in teilweiser Gutheissung der ergänzenden Abdeckungsanträge der beiden Beschwerdeführerinnen in Abänderung von Ziffer 3.3 des Dispositivs der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 erlaubt worden, die Sanktionsverfügung gemäss einer neuen, der Verfügung vom 18. April 2018 beiliegenden „Internetversion BVGer II“ zu publizieren.

2.2 Gegen die Zwischenverfügung vom 12. März 2018 erhob die Beschwerdeführerin 1 am 16. April 2018 Beschwerde ans Bundesgericht. Mit Verfügung vom 8. Mai 2018 hat das Bundesgericht (Verfahren 2C_321/2018) die Publikation der „Internetversion BVGer II“ vorsorglich bewilligt. Jedoch hat das Bundesgericht mit Blick auf den Umstand, dass die Beschwerdeführerin 1 aufgrund der in der „Internetversion BVGer II“ vorgenommenen Anonymisierung leicht identifiziert werden kann, verlangt,

dass die entsprechenden Stellen (Rz. 11-13, 111-113, Rz. 1132 letzter Aufzählungspunkt, Rz. 1173-1177, Rz. 1344 2. Satz und die Fussnoten 229, 249, 254, 265, 293 und 316) während der Dauer des Verfahrens vor Bundesgericht nicht auf der Internetseite der WEKO publiziert werden dürfen. Sodann publizierte die WEKO am 17. Mai 2018 auf ihrer Homepage die „Internetversion BGer“ entsprechend den bundesgerichtlichen vorsorglichen Anordnungen vom 8. Mai 2018. Nachdem das Bundesgericht mit Urteil 2C_321/2018 vom 7. August 2018 auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 vom 16. April 2018 nicht eingetreten ist, ist diese Anordnung zur aufschiebenden Wirkung vom 8. Mai 2018 dahingefallen und die Anordnung des Bundesverwaltungsgerichts betreffend die Publikation der „Internetversion BVGer II“ vollstreckbar.

2.3 Vorliegend zu beurteilen bleibt die Rechtmässigkeit der Publikation der sog. „Publikationsversion WEKO“, die gemäss Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung nach Eintritt der Rechtskraft der Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 in der Zeitschrift „RPW/DPC“ publiziert werden soll. Da den bisher getroffenen Anordnungen betreffend die „Internetversion“ nur vorsorglicher Charakter zukommt, ist auch in Bezug auf die bereits offengelegten Stellen nunmehr endgültig zu beurteilen, ob deren Offenlegung rechtmässig war.

In diesem Zusammenhang beantragt die Beschwerdeführerin 1, Ziffer 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung (Publikation der Sanktionsverfügung als „Publikationsversion WEKO“ in der „RPW/DPC“ nach Eintritt der Rechtskraft) sei vollumfänglich aufzuheben (Beschwerde B-6291/2017 Antrag 4), eventualiter seien nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, namentlich dem Schutz der Geschäftsgeheimnisse sowie der Persönlichkeit die geschwärzten Stellen gemäss Beilage zur Eingabe vom 15. Dezember 2017 als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren (Eingabe vom 15. Dezember 2017 im Verfahren B-6291/2017 Antrag 1).

Die Beschwerdeführerin 2 beantragt, Ziffer 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und die „Publikationsversion WEKO“ sei – sofern erforderlich – zur Neuurteilung der Geschäftsgeheimnisse und Persönlichkeitsrechte an die Vorinstanz zurückzuweisen (Beschwerde B-6714/2017 Antrag 3), eventualiter seien nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, namentlich dem Schutz der Geschäftsgeheimnisse sowie der Persönlichkeit die geschwärzten Stellen gemäss Beilage zur Eingabe vom 8. Dezember 2017 als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren (Eingabe vom 8. Dezember 2017 im Verfahren B-6714/2017 Antrag 1).

Mit Eingabe vom 29. August 2018 bzw. vom 31. August 2018 beantragen die Beschwerdeführerinnen sodann unter Festhaltung an den bisherigen Anträgen übereinstimmend, eine Publikation in der „RPW/DPC“ sei höchstens im Umfang der „Internetversion BVGer II“ zulässig.

In Bezug auf die Internetversion ergibt sich demnach Folgendes: Soweit sich aus der Beurteilung der Publikationsversion ergibt, dass die Vorinstanz mehr publizieren darf als bereits vorsorglich gemäss „Internetversion BVGer II“ erlaubt wurde, darf die Vorinstanz entgegen den Anträgen der Beschwerdeführerinnen auch die im Internet publizierte Version der Sanktionsverfügung entsprechend anpassen. Andererseits könnte das Gericht mit dem vorliegenden Urteil zur Publikationsversion auch zum Schluss gelangen, dass die vorsorgliche Publikationserlaubnis in Bezug auf die Internetversion zu weit gegangen ist. Diesfalls wäre nicht nur die Publikationsversion, sondern auch die bereits aufs Internet gestellte Version entsprechend zu korrigieren. Obwohl die Beschwerdeführerinnen nur im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen Antrag stellen, Ziffer 2 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung betreffend die Internetversion aufzuheben, dürfen ihre Begehren in systematischem Verständnis nicht dahingehend gedeutet werden, dass in der Internetversion mehr publiziert werden darf als in der Publikationsversion, nachdem die Vorinstanz im Kontext mit der vorinstanzlichen Verfügung ausdrücklich davon ausgegangen ist, dass im Rahmen der vorsorglich zu publizierenden Internetversion gewisse strittige Passagen noch nicht publiziert werden, welche dann gemäss der Publikationsversion publiziert werden sollen.

Die Vorinstanz hält an der „Publikationsversion WEKO“ fest und beantragt die Abweisung der Beschwerden (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 16-45; Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 S. 2).

3.

In den Beschwerden werden formelle Rügen erhoben, die vorab zu beurteilen sind, da sie allenfalls geeignet wären, eine Kassation der vorinstanzlichen Verfügung zu bewirken (vgl. BGE 141 V 495 E. 2.2 und 138 I 232 E. 5.1; BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 29 Rz. 106 f.). Die Beschwerdeführerinnen rügen eine fehlerhafte Eröffnung sowohl der Sanktions- als auch der Publikationsverfügung (vgl. sogleich E. 3.1) und eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Vorinstanz vor Erlass der angefochtenen Verfügung (vgl. nachfolgend E. 3.2).

3.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, die Sanktionsverfügung der WEKO vom 8. Juli 2016 und die Publikationsverfügung vom 30. Oktober 2017 seien ihnen bzw. jedenfalls der Beschwerdeführerin 1 nicht rechtsgültig eröffnet worden.

3.1.1 Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, die Sanktionsverfügung sei ihr nie formell ordnungsgemäss im Sinne von Art. 34 Abs. 1 VwVG zugestellt resp. eröffnet worden, womit auch keine Publikation erfolgen dürfe. Die Ausführungen der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung, wonach eine Publikation unabhängig von der Frage zulässig sei, ob die Sanktionsverfügung formell (oder materiell) rechtswidrig sei, würden Bundesrecht verletzen. Solange ein „Dokument“ der Vorinstanz einer Partei nicht korrekt eröffnet worden sei, könne diesem auch kein Verfügungscharakter zukommen. Zudem versuche die Vorinstanz, sie durch eine verfahrensrechtliche Politik von vermeintlichen „faits accomplis“ in das Verfahren hineinzuziehen. Die Beschwerdeführerin 1 sei am 28. März 2013 gegründet worden und habe im Jahr 2014 ihre geschäftliche Tätigkeit aufgenommen. Sie falle weder in den persönlichen Geltungsbereich von Art. 2 Abs. 1 KG noch könne sie Adressatin von Art. 49a Abs. 1 KG sein, da sie im relevanten Untersuchungszeitraum im Sanktionsverfahren vor der WEKO weder rechtlich noch wirtschaftlich existiert habe. Eine Publikation der Sanktionsverfügung, die sie so darstelle, als hätte sie existiert, und ihr Sanktionen auferlege, werfe in der Öffentlichkeit ein falsches Bild auf sie (vgl. Beschwerde B-6291/2017 Rz. 45 b). Die Ermessensausübung der Vorinstanz im Sinne von Art. 48 Abs. 1 KG verletze zudem den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Die Vorinstanz begründe die angefochtene Verfügung im Wesentlichen unter Verweis auf BGE 142 II 268 *Nikon*. Dabei verkenne sie, dass im zitierten Entscheid nicht habe beurteilt werden müssen, ob die Nikon AG überhaupt Verfügungsadressatin sein konnte, während ebendies betreffend die Beschwerdeführerin 1 vorliegend streitig sei (vgl. Beschwerde B-6291/2017 Rz. 43 f.).

3.1.2 Die Beschwerdeführerin 2 bringt insbesondere vor, die einschlägigen Bestimmungen des Kartellgesetzes zur Publikation der Entscheide der WEKO kämen nicht zum Tragen, solange über die Frage der rechtsgültigen Eröffnung der Sanktionsverfügung kein Entscheid vorliege. Damit könne vorderhand auch keine Publikation derselben erfolgen (vgl. Beschwerde B-6714/2017 Rz. 27).

3.1.3 Die Vorinstanz äussert sich im angefochtenen Entscheid zur Thematik der Eröffnung der Sanktionsverfügung dahingehend, dass diese beiden

Beschwerdeführerinnen rechtsgenügend eröffnet worden sei. Art. 34 Abs. 1 VwVG verlange die schriftliche Bekanntmachung der Verfügung an die Adressatinnen und Adressaten, damit diese die Möglichkeit erhalten, vom Inhalt der Verfügung Kenntnis zu nehmen. Soweit eine Partei eine Vertretung bestelle, könne die rechtswirksame Eröffnung der Verfügung bis zum Widerruf der Vollmacht grundsätzlich nur dieser gegenüber erfolgen (vgl. Art. 11 Abs. 3 VwVG; Urteile des BVerG A-5540/2013 vom 6. Januar 2014 E. 2.1.1 und A-6799/2007 vom 4. Dezember 2007 E. 3). Mache die Behörde Mitteilung an den Vertreter, müsse sich der Vertretene diese entgegenhalten lassen. Die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 sei der Rechtsvertretung der Beschwerdeführerinnen schriftlich bekannt gemacht worden. Aus der übersendeten Verfügung selbst und dem Begleitschreiben vom 3. Oktober 2016 (Vi-act. 1) ergebe sich, dass sich die Verfügung gegen beide Beschwerdeführerinnen richte. Der Rechtsvertreter habe damit die Bedeutung und Tragweite der Sanktionsverfügung für seine Mandantinnen beurteilen und entsprechende Rechtsmittel ergreifen können. Weder aus Art. 34 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 11 Abs. 3 VwVG noch aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ergebe sich das Erfordernis, der Rechtsvertretung zweier Gesellschaften zwei Exemplare der inhaltsgleichen Verfügungsversion zu übersenden, zumal Sinn und Zweck einer Vertretung es gerade sei, zu ermöglichen, dass die Mitteilung an den Vertreter und nicht an den bzw. die Vertretenen erfolge (angefochtene Verfügung Rz. 22-26).

3.1.4 Die von den Beschwerdeführerinnen auf die Argumentation zur fehlerhaften Eröffnung der Sanktionsverfügung gestützten Anträge um Sistierung des Beschwerdeverfahrens bis zum rechtskräftigen Entscheid über die rechtskonforme Eröffnung der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 (vgl. Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 B-6714/2017 Rz. 34-36 und Beschwerdeergänzung vom 1. Dezember 2017 B-6291/2017Rz. 3-8) sind bereits mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 (vgl. dort E. 3) rechtskräftig abgewiesen worden. Zur Begründung ist mit Verweis auf die Zwischenverfügung vom 20. Juni 2017 im Verfahren betreffend die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 im Beschwerdeverfahren B-6998/2016 (vgl. dort E. 3.10 ff.) ausgeführt worden, mit der Zustellung nur eines Exemplars der Sanktionsverfügung an den Rechtsvertreter beider Beschwerdeführerinnen sei *prima vista* nicht von einem besonders schweren Eröffnungsfehler und einer daraus resultierenden Nichtigkeit der Verfügung auszugehen. Beide Beschwerdeführerinnen hätten gegen die ihrem Vertreter zugestellte Verfügung Beschwerde erhoben. Demzufolge sei ihnen durch die einfache

Zustellung der Sanktionsverfügung offensichtlich kein Rechtsnachteil erwachsen. Jedenfalls unter diesen Voraussetzungen ist die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Frage nach einem allfälligen die Sanktionsverfügung betreffenden Eröffnungsfehler nicht im Rahmen der Beurteilung des gegen die Publikationsverfügung gerichteten Rechtsmittels zu prüfen ist, nicht zu beanstanden (vgl. mutatis mutandis das Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.3, nicht publiziert in BGE 142 II 68, betreffend die Frage, ob das der Beschwerdeführerin von der Wettbewerbskommission vorgeworfene Verhalten kartellrechtswidrig ist).

3.1.5 Die Frage, ob die Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 den Beschwerdeführerinnen korrekt eröffnet wurde, wäre nach dem Gesagten nicht im vorliegenden Entscheid, sondern im gegen die Sanktionsverfügung anhängig gemachten Beschwerdeverfahren B-6998/2016 zu klären. Indessen wurde auch die angefochtene Publikationsverfügung dem Rechtsvertreter ebenfalls nur einfach und nicht doppelt zugestellt (vgl. Schreiben des gemeinsamen Rechtsvertreters vom 3. November 2017, Vi-act. 18, S. 1). Daher ist vorliegend generell zu prüfen, ob die Zustellung nur eines Exemplars einer Verfügung an eine von mehreren Verfügungsadressaten mandatierte Rechtsvertretung rechtmässig ist.

3.1.5.1 Gemäss Art. 34 Abs. 1 VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen den Parteien (in der Regel) schriftlich. Massgebend ist, dass der Betroffene in die Lage versetzt wird, vom Inhalt der Mitteilung Kenntnis zu erhalten (vgl. FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar VwVG*, a.a.O., Art. 34 Rz. 2). Bei einer schriftlich per Post zugestellten Verfügung genügt hierfür, dass diese ordnungsgemäss zugestellt wird und damit in den Zugriffsbereich des Betroffenen oder seines Vertreters gelangt (vgl. URS PETER CAVELTI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2. Aufl. 2019, Art. 20 Rz. 7 mit Hinweisen). Ist eine Partei juristisch vertreten, macht die Behörde ihre Mitteilungen an den Vertreter (Art. 11 Abs. 3 VwVG; vgl. dazu BGE 113 I b 296 E. 2, ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl. 2016, Rz. 1067 in fine). Der Begriff der "Mitteilung" umfasst sowohl die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden als auch die Einladungen zur Mitwirkung und zur Abgabe einer Stellungnahme (vgl. RES NYFFENEGGER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 11 Rz. 27).

3.1.5.2 Die Eröffnung einer Verfügung erfolgt individuell an die Parteien (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 616; BGE 133 I 201 E. 2.1). Partei im Sinne von Art. 34 VwVG ist jeder, der nach Art. 48 VwVG zur Beschwerdeerhebung befugt ist (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.26 und Fn. 95; LORENZ KNEUBÜHLER/RAMONA PEDRETTI in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 34 Rz. 5). Unter bestimmten Umständen kann von einer individuellen Eröffnung einer Verfügung abgesehen werden und die Verfügung kann in einem amtlichen Blatt veröffentlicht werden (Art. 36 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.27). Ist ein Entscheid einer Partei zu Unrecht nicht eröffnet und auch nicht öffentlich bekannt gemacht worden, beginnt die Rechtsmittelfrist erst zu laufen, wenn die betreffende Person nach dem Grundsatz von Treu und Glauben im Besitze aller für die erfolgreiche Wahrung ihrer Rechte wesentlichen Elemente ist (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.28; BVGE 2008/37 E. 8; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, a.a.O., Art. 38 Rz. 10).

3.1.5.3 Das Verhältnis zwischen dem Rechtsvertreter und dem Vertretenen beruht auf Auftragsrecht. Wer eine Partei vertritt, ist unmittelbarer Vertreter im Sinne von Art. 32 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220). Seine Prozesshandlungen und Unterlassungen wirken für und gegen die vertretene Partei als deren eigene, das heisst wie wenn die Partei selbst gehandelt hätte (MARANTELLI/HUBER, a.a.O., Art. 11 Rz. 16). Der Verkehr zwischen der Behörde und der Partei läuft über den Vertreter der Letzteren. Daraus folgt, dass, wenn die Behörde Akten oder Verfügungen an den Vertreter zustellt, sich der Vertretene diese Zustellung entgegenhalten lassen muss (vgl. BVGE 2011/39 E. 4.1; Urteil des BVGer A-5540/2013 vom 6. Januar 2014 E. 2.1.1).

3.1.5.4 Die Empfängerin oder der Empfänger einer mangelhaften Verfügung ist gehalten, diese innert der gewöhnlichen Rechtsmittelfrist anzufechten, wenn sie oder er den Verfügungscharakter erkennen kann und nicht gegen sich gelten lassen will (vgl. BGE 129 II 125 E. 3.3; BGE 124 I 255 E. 1a/aa). Sind Beschwerdeführenden aus einem Eröffnungsmangel keine Rechtsnachteile erwachsen, da die Verfügung rechtzeitig und sachgerecht angefochten werden konnte, so kann der Mangel als geheilt betrachtet werden (vgl. zum Ganzen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.22).

3.1.5.5 Aus der Auslegung von Gesetz, Rechtsprechung und Literatur ergibt sich, dass eine Verfügung grundsätzlich allen Parteien separat (individuell) zu eröffnen ist. Folgerichtig wäre – unter der Annahme, die beiden Beschwerdeführerinnen wären nicht anwaltlich vertreten – ein Eröffnungsfehler anzunehmen, wenn nicht jeder von ihnen ein Exemplar der angefochtenen Verfügung zugestellt worden wäre. Insofern erschiene es daher sachgerecht, einem Rechtsvertreter, der mehrere Parteien vertritt, eine entsprechende Anzahl von Verfügungen zuzustellen. Indes gilt es, das Ziel der Eröffnung im Auge zu behalten, wonach der Betroffene namentlich in den Stand gesetzt werden soll, die ihm zustehenden Rechtsmittel und Rechtsbehelfe zu nutzen (so grundlegend MAX IMBODEN/ RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel 1976, Nr. 84 S. 526). Vor diesem Hintergrund liegt kein Eröffnungsfehler vor, wenn der für mehrere Parteien eines Verfahrens tätige Rechtsvertreter nur ein Exemplar der Verfügung erhält, da im Falle einer Rechtsvertretung die rechtsgültige Eröffnung alleine an den Vertreter erfolgt (vgl. Art. 11 Abs. 3 VwVG), wozu bereits die Zustellung eines einzelnen Exemplars genügt. Somit hat die Vorinstanz vorliegend sowohl Art. 11 Abs. 3 VwVG respektiert als auch den Anforderungen, die sich aus Art. 34 f. VwVG oder Art. 29 Abs. 2 BV ergeben, entsprochen.

3.1.5.6 Zusammenfassend ergibt sich einerseits, dass die Vorinstanz die Publikation im vorliegenden Fall richtigerweise nicht von Frage abhängig gemacht hat, ob die Sanktionsverfügung mit einem (nicht schwerwiegenden) Eröffnungsfehler behaftet ist, und andererseits, dass die Publikationsverfügung den Beschwerdeführerinnen rechtsgültig eröffnet worden ist. Deren diesbezügliche Rügen erweisen sich demnach als unbegründet.

3.2 Im Weiteren beanstanden die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehörs durch die Vorinstanz.

3.2.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, die WEKO habe den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem zwischen dem Schreiben des Sekretariats vom 16. Dezember 2016 (vgl. Sachverhalt Bst. B.c; Vi-act. 13) und dem Erlass der angefochtenen Verfügung am 30. Oktober 2017 kein einziger weiterer Verfahrensschritt erfolgt sei. Insbesondere hätten die Beschwerdeführerinnen keine Gelegenheit gehabt, zu den zu publizierenden Versionen der Sanktionsverfügung („Internetversion WEKO“ und „Publikationsversion WEKO“) vorgängig Stellung zu nehmen. Überdies seien ihre Stellungnahmen (vom Dezember 2016) für den Entscheid nicht berücksichtigt worden. So habe die Vorinstanz eigenmächtig festgelegt, welche

Informationen als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren seien und welche nicht (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 48; Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 41). Die Wettbewerbskommission habe mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 zunächst weitere Verfahrensschritte in Aussicht gestellt und dann nach zehn Monaten Tatenlosigkeit „out of the blue“ die angefochtene Verfügung unter Entzug der aufschiebenden Wirkung erlassen. Dies könne aus rechtsstaatlichen Gründen in einem strafrechtsähnlichen Verfahren nicht geduldet werden (Beschwerden B-6291/2017 und B-6714/2017, jeweils S. 3). Die Publikation einer Sanktionsverfügung, die das rechtliche Gehör verletze, diene weder der Rechtssicherheit noch der Transparenz. Durch das Zuwarten von 10 Monaten nach dem Schreiben vom 16. Dezember 2016 habe die Vorinstanz bei der Beschwerdeführerin 2 zudem nach Treu und Glauben die Erwartung geschürt, sie werde den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts in der Hauptsache abwarten oder eine ernsthafte Beurteilung der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen vornehmen, und dieser dann das rechtliche Gehör einräumen (vgl. Beschwerde B-6291/2017 Rz. 48 f.; Beschwerde B-6714/2017 Rz. 28 ff.).

3.2.2 Die Vorinstanz stellt sich im Rahmen der Vernehmlassung auf den Standpunkt, es treffe nicht zu, dass die Publikationsverfügung ohne vorherige Anhörung erlassen worden sei. Die Beschwerdeführerinnen hätten hinreichend Gelegenheit zur Bezeichnung der abzudeckenden Verfügungspassagen gehabt. Da die Wettbewerbsbehörde mit Begleitschreiben zur Sanktionsverfügung vom 3. Oktober 2016 (Vi-act. 1) darüber informiert hätte, dass sie sowohl eine „RPW/DPC“-Publikation als auch eine Internetpublikation plane, sei für die Beschwerdeführerinnen auch ersichtlich gewesen, dass sich die Geschäftsgeheimnisbereinigung auf beide Versionen beziehe. Die Beschwerdeführerinnen hätten in Wahrung ihrer Rechte sodann (am 12. und 21. Dezember 2016) im Verfahren vor der WEKO die Abdeckung bestimmter Passagen der Sanktionsverfügung verlangt. Für den Fall, dass die Vorinstanz ihren Vorbringen nicht folge, hätten sie ausdrücklich den Erlass einer Publikationsverfügung beantragt (vgl. Vi-act. 12 Antrag 3; Vi-act. 14 Rz. 8 [mit Verweis auf die in Vi-act. 12 gestellten Anträge]; Vi-act. 16 Rz. 5). Weshalb es den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzen solle, wenn eine Behörde nach Anhörung der Verfahrenspartei die beantragte Verfügung erlasse, sei nicht nachvollziehbar (Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 13, 15).

3.2.3 Der Anspruch auf das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1). Das Recht auf vorgängige Anhörung gemäss Art. 30 Abs. 1 VwVG sieht insbesondere vor, dass die Behörde die Parteien anhört, bevor sie verfügt. Darin ist gleichsam das Kernelement des rechtlichen Gehörs zu sehen (BVGE 2013/33 E. 3 mit Hinweisen).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt (BGE 135 I 187 E. 2.2). Die Heilung von Gehörsverletzungen ist aus prozessökonomischen Gründen auf Beschwerdeebene jedoch möglich, sofern das Versäumte nachgeholt wird, die Beschwerdeführerin dazu Stellung nehmen kann und der Beschwerdeinstanz für die konkrete Streitfrage die freie Überprüfungsbefugnis in Bezug auf Tatbestand und Rechtsanwendung zukommt, sowie die festgestellte Verletzung nicht schwerwiegender Natur ist und die fehlende Entscheidreife durch die Beschwerdeinstanz mit vertretbarem Aufwand hergestellt werden kann (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; BVGE 2014/22 E. 5.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.110 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1174 ff.).

3.2.4 Mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 befand das Bundesverwaltungsgericht, eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf das rechtliche Gehör sei jedenfalls nicht von einer Schwere, die dazu führen würde, dass die angefochtene Verfügung deswegen aufzuheben wäre, weshalb einstweilen offen gelassen werden könne, inwieweit die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf rechtliches Gehör und insbesondere das Recht auf vorgängige Anhörung verletzt habe. Dasselbe gelte für die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen angesichts des mehrfach erklärten Interesses der Vorinstanz an einer Vorab-Internetpublikation der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 damit hätten rechnen müssen, dass einer

allfälligen Beschwerde gegen die Publikationsverfügung die aufschiebende Wirkung entzogen werden könnte. Jedenfalls hätten die Beschwerdeführerinnen die Möglichkeit gehabt, zur Grundsatzfrage, ob die Sanktionsverfügung überhaupt publiziert werden soll, und zur weiteren Frage, ob dies auch für Vorgänge gelte, die sich während der Jahre 1977 und 2002 ereignet hätten, Stellung zu nehmen. Insofern sei eine Verletzung des rechtlichen Gehörs *prima facie* zu verneinen. In Bezug auf die Frage, ob einzelne Passagen namentlich aufgrund von Geschäftsgeheimnisqualität abzudecken seien, komme dem Bundesverwaltungsgericht sodann trotz eines beschränkten Ermessensspielraums (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.3, 4.2.6) jedenfalls volle Kognition zu (Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.4), womit einer Heilung von allfälligen Gehörsverletzungen nichts entgegenstehe. Soweit eine Gehörsverletzung vorliegen sollte, sei diese jedenfalls durch die seitens des Bundesverwaltungsgerichts angesetzte Frist zur substantiierten Antragstellung betreffend die Bezeichnung von Geschäftsgeheimnissen und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf für eine bundesverwaltungsgerichtliche Internetversion geheilt worden (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2019 E. 4.4.2 f.). Soweit die Vorinstanz also davon ausgeht, das Gericht habe mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 festgestellt, dass im Ergebnis keine Verletzung des rechtlichen Gehörs gegeben sei (Vernehmlassung, Rz. 12), wird die soeben dargestellte gerichtliche Begründung in unzulässiger Weise verkürzt.

3.2.5 Aus den Akten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerinnen mit Eingaben vom 12. Dezember 2016 unter Einreichung einer eigenen Fassung der Sanktionsverfügung Abdeckungsanträge stellten (Vi-act. 12). Ferner ersuchten sie darum, ihrem Rechtsvertreter die zur Publikation freigegebene Verfügung für eine Schlusskontrolle vorab zuzustellen (vgl. dort Antrag 1 *in fine*); eine Ablehnung der Anträge sei mit anfechtbarer Verfügung zu erlassen (vgl. dort Antrag 3). Die Vorinstanz wiederum kündigte mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 (Vi-act. 13) erstens vorab den Erlass einer Publikationsverfügung und zweitens die vorab geplante Publikation einer Internetversion an, gemäss welcher einstweilen alle Abdeckungsvorschläge der Beschwerdeführerinnen vom 12. Dezember 2016 (vgl. Vi-act. 12) übernommen werden sollten. Für die Publikationsverfügung wurde der Monat Februar 2017 und für die Internetpublikation der 22. Dezember 2016 in Aussicht genommen (Vi-act. 13). Am 21. Dezember 2016 beantragten die Beschwerdeführerinnen die Schwärzung zusätzlicher Passagen (Vi-act. 14). Mit Verfügung vom 30. Oktober 2017 entschied die Vorinstanz über die Abdeckungsanträge und erliess ihre Publikationsverfü-

gung unter Beilage der „Internetversion WEKO“ (Beilage 2) und der „Publikationsversion WEKO“ (Beilage 1), ohne diese den Beschwerdeführerinnen vorab nochmals zur Kenntnis und Stellungnahme gebracht zu haben. Eine Verletzung des Anspruchs auf das rechtliche Gehör ergibt sich daraus nicht. Die WEKO hat den Beschwerdeführerinnen mit Begleitschreiben zur Sanktionsverfügung vom 3. Oktober 2016 (Vi-act. 1) die Gelegenheit zur Stellungnahme zu allfälligen weiteren Geschäftsgeheimnissen und sonstigen Abdeckungswünschen gegeben (vgl. Sachverhalt Bst. B.a), womit dem Anspruch auf rechtliches Gehör Genüge getan wurde (vgl. das Urteil des BVGer B-5114/2016 vom 3. Mai 2018 *Autohandel I* E. 4.2 f. mit Hinweisen). In Verfahren gemäss Art. 27 ff. KG und Sanktionsverfahren nach Art. 49a ff. KG wird der Anspruch auf rechtliches Gehör durch Art. 30 Abs. 2 KG insofern erweitert, als die Verfahrensbeteiligten schriftlich zum Antrag des Sekretariats Stellung nehmen können, bevor die Wettbewerbskommission ihren Entscheid trifft (BGE 129 II 497 E. 2.2; Urteil des BVGer B-8404/2010 vom 23. September 2014 *SFS Unimarket AG* E. 3.1.3; KENJI IZUMI/SIMONE KRIMMER, in: Roger Zäch et alii [Hrsg.], KG-Kommentar, Zürich/St. Gallen 2018, Art. 30 N 47). Im Unterschied dazu kennt das Publikationsverfahren keine spezialgesetzliche Erweiterung des Gehörsanspruchs in dem Sinne, dass die Verfahrensbeteiligten zum Verfügungsentwurf vorgängig Stellung nehmen könnten. Auf eine Vorabzustellung von Publikationsverfügungen und deren Beilagen – wie etwa mit Abdeckungen versehene Sanktionsverfügungen – zur (erneuten) Stellungnahme besteht daher im Verfahren betreffend Publikation vor der WEKO kein Anspruch, sofern sich die Parteien vorgängig gegenüber der Vorinstanz mindestens einmal äussern konnten, was die Beschwerdeführerinnen mit ihren Eingaben vom 12. und 21. Dezember 2016 (Vi-act. 12, 14) taten. Soweit die Beschwerdeführerinnen rügen, die ihnen gewährte Frist bis zum 12. Dezember 2016 sei zu kurz gewesen, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Nachdem ihnen am 3. Oktober 2016 eine erste Frist gesetzt worden war (Vi-act. 1), welche ihr mit Schreiben vom 4. November 2016 (Vi-act. 9) bis zum 5. Dezember 2016 erstreckt worden war mit dem Hinweis, dass eine weitere Fristerstreckung nur ausnahmsweise erfolgen könne, wurde einem erneuten Fristerstreckungsgesuch, mit welchem eine Fristerstreckung bis zum 20. Januar 2017 angebeht wurde (Vi-act. 10), nur teilweise bis zum 12. Dezember 2016 (Vi-act. 11) entsprochen. Darin kann entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerinnen namentlich aufgrund entsprechender Vorankündigung keine Verletzung des rechtlichen Gehörs gesehen werden, zumal die Beschwerdeführerinnen auch keine besonders qualifizierten Gründe für die weitere Fristerstreckung vorbrachten. Im Übrigen wurden auch die Abdeckungsvorschläge der Beschwerdeführerinnen vom

21. Dezember 2016 (Vi-act. 14) nicht als verspätet aus dem Recht gewiesen, sondern vielmehr materiell dahingehend beurteilt, dass deren Berücksichtigung dazu führen würde, dass die Sanktionsverfügung in dieser Form nicht mehr lesbar wäre, weshalb auf die ursprünglich per 22. Dezember 2016 vorgesehene Internetpublikation einstweilen verzichtet wurde (angefochtene Verfügung, Rz. 7; vgl. auch Vi-act. 15 [Mail an alle Verfahrensbeteiligten vom 22. Dezember 2016]). Auch im Umstand, dass die Vorinstanz den Antrag der Beschwerdeführerinnen, wonach die zur Publikation freigegebene Sanktionsverfügung ihrem Rechtsvertreter für eine Schlusskontrolle vorab zuzustellen sei, nicht explizit, sondern nur implizit im Rahmen der Anordnung der Publikation ablehnend beurteilt hat, kann keine Verletzung des rechtlichen Gehörs gesehen werden (vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 3.2 f., nicht publiziert in BGE 142 II 268). Da die Beschwerdeführerinnen diesen Antrag im Rahmen ihrer Eingabe vom 12. Dezember 2016 nicht begründet haben, kann der Vorinstanz auch kein Vorwurf daraus gemacht werden, dass sie sich auch ihrerseits in der angefochtenen Verfügung nicht spezifisch dahingehend geäußert hat, dass die Beschwerdeführerinnen – wie soeben festgestellt – keinen Anspruch auf eine weitere Gelegenheit zur Stellungnahme haben.

3.2.6 Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, dass die aufschiebende Wirkung ohne vorherige Anhörung gemäss Art. 55 Abs. 2 VwVG entzogen worden ist. Indessen müssen die Parteien bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die verfügende Behörde – anders als bei einem Entzug durch die Rechtsmittelinstanz – in der Regel nicht spezifisch dazu vorgängig angehört werden, zumal sie mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung rechnen müssen und jederzeit deren Wiederherstellung beantragen können (vgl. REGINA KIENER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 55 Rz. 21 mit Hinweisen; HANSJÖRG SEILER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 55 Rz. 127 mit Hinweisen auf das auszugswise als BGE 129 II 232 publizierte Urteil des BGer 2A.619/2002 vom 10. März 2003 E. 3). Die Beschwerdeführerinnen schliessen weiter aus dem Schreiben der Vorinstanz vom 16. Dezember 2016 (Vi-act. 13), dass der Erlass der angefochtenen Publikationsverfügung bzw. der damit gemäss Ziffer 3 dieser Verfügung verbundene teilweise Entzug der aufschiebenden Wirkung ohne vorherige Anhörung aufgrund anders lautender vorheriger Behördenkommunikation gegen Treu und Glauben verstosse. Indessen kann ihnen auch diesbezüglich nicht gefolgt werden. Vielmehr ergibt sich aus dem vorinstanzlichen Schreiben vom 16. Dezember 2016 (Vi-act. 13), auf welches sich die Beschwerdeführerinnen berufen, der explizite Wille, vorsorglich eine Version

zur Internetpublikation freizugeben, wobei nach dem Konzept der Vorinstanz gewisse strittige Passagen einstweilen nicht offen gelegt werden, ohne die Rechtskraft der Publikationsverfügung abzuwarten. Daher mussten die Beschwerdeführerinnen mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die Vorinstanz rechnen. Daran ändert auch die Mitteilung der Vorinstanz vom 22. Dezember 2016 (Vi-act. 15), wonach zuerst über den Antrag der Beschwerdeführerinnen (Vi-act. 12, 14), die Verfügung sei insgesamt als Geschäftsgeheimnis zu qualifizieren, entschieden werden müsse, nichts. Allein aus der Tatsache, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung erst später als ursprünglich angekündigt erlassen hat, können die Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten.

3.3 Nach dem Gesagten kann keine Verletzung formeller Verfahrensvorschriften festgestellt werden. Demnach sind auch die in diesem Zusammenhang gestellten Anträge auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzuweisen.

4.

Die Beschwerdeführerinnen stellen das Begehren, die Ziffer 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung aufzuheben und damit der Vorinstanz die Publikation der „Publikationsversion WEKO“ gänzlich zu untersagen (Beschwerde B-6291/2017 Antrag 4, Beschwerde B-6714/2017 Antrag 3; vgl. dazu auch E. 2 hiervor). Die Beschwerdeführerin 2 beantragt überdies, die Sache sei – sofern erforderlich – zur Neu beurteilung der Geschäftsgeheimnisse und der Persönlichkeitsrechte – an die Vorinstanz zurückzuweisen (Beschwerde B-6714/2017 Antrag 3).

4.1 Zur Begründung ihres Antrags auf gänzliche Unterlassung der Publikation bringt die Beschwerdeführerin 1 vor, die Vorinstanz habe ihr Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt. Die Ermessensausübung der Vorinstanz sei einerseits fehlerhaft, weil von einer vom bundesgerichtlichen Nikon-Entscheid mitumfassten Konstellation ausgegangen werde, obwohl sich dort nicht die Frage gestellt habe, ob das Unternehmen Nikon – wie im vorliegenden Fall die Beschwerdeführerin 1 mangels Existenz zum Zeitpunkt des Kartellrechtsverstosses – überhaupt ins Recht gefasst werden bzw. „Verfügungsadressatin sein“ konnte. Dies bedeute eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots. Auch der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sei verletzt. Die angefochtene Verfügung enthalte keine neuen kartellrechtlichen Erkenntnisse, die nicht schon sonst bekannt wären (Beschwerde

B-6291/2017 Rz. 44). Des Weiteren sei von einem weiten Geschäftsgeheimnisbegriff auszugehen und es seien die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen (Beschwerde B-6714/2017 Rz. 31). Des Weiteren seien auch die kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen nicht bewiesen und es müsse jedenfalls auch mit Blick auf die Unschuldsvermutung der Rechtsmittelentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug auf die Sanktionsverfügung abgewartet werden (Beschwerde B-6291/2017 Rz. 45d i.V.m. Rz. 52). Zudem bestehe aufgrund der diversen Verfahrensfehler der Vorinstanz im Sanktionsverfahren kein öffentliches Interesse an der Publikation der Verfügung, weshalb (mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsgebot gemäss Art. 5 Abs. 2 BV) der Grundsatz der Nichtveröffentlichung zum Tragen kommen müsse, ansonsten Art. 36 VwVG betreffend die amtliche Publikation von Verfügungen verletzt würde (Beschwerde B-6291/2017 S. 4 [zu Antrag 4 Bst. d] und Rz. 51.; vgl. auch die Beschwerde B-6714/2017 S. 3 [zu Antrag 3 Bst. b]). Es sei in diesem Zusammenhang auch zu prüfen, ob – wenn überhaupt notwendig – eine andere Form der Publikation, die die Geschäftsgeheimnisse wahre, dem öffentlichen Interesse nicht dienlicher wäre (Beschwerdeergänzung vom 1. Dezember 2017 B-6291/2017 Rz. 1 f.).

4.2

4.2.1 Die Beschwerdeführerinnen wurden mit Verfügung der WEKO vom 8. Juli 2016 – ebenso wie sieben weitere Strassen- und Tiefbauunternehmen – wegen eines Verstosses gegen Art. 5 Abs. 3 Bst. c KG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 KG sanktioniert. Nach Art. 48 Abs. 1 KG können die Wettbewerbsbehörden ihre Entscheide veröffentlichen. Dass Sanktionsentscheide von dieser Bestimmung erfasst werden, ist unbestritten (vgl. zum Entscheidbegriff etwa SIMON ODERMATT/FRANCA HOLZMÜLLER, in: Roger Zäch et alii [Hrsg.], KG-Kommentar a.a.O., Art. 48 N 6 ff.). Die Vorinstanz sieht in ihrem Geschäftsreglement vor, dass Endverfügungen publiziert werden (Art. 35 Abs. 1 Geschäftsreglement WEKO). Entscheide sind zu publizieren, sofern ein genügendes Interesse besteht (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.2 mit Hinweisen). Wie das Wort „können“ in Art. 48 Abs. 1 KG ausdrückt, steht den Wettbewerbsbehörden ein Ermessen zu, dessen Handhabung eine Frage der Angemessenheit ist. Es gilt mithin, die den Umständen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum zu finden. Hält sich die Behörde an den Ermessensspielraum und übt ihr Ermessen unzweckmässig aus, handelt sie unangemessen, aber nicht rechtswidrig. Übt sie dagegen ihr Ermessen in einer Weise aus, dass die getroffene Anordnung dem Zweck der gesetzlichen Ordnung widerspricht, liegt Er-

messensmissbrauch vor. Dazu gehört u.a. die unverhältnismässige Handhabung des Ermessens (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.3 mit Hinweisen; Urteil des BVGer B-149/2017 vom 24. Oktober 2017 *Bauhandel II* E. 5.3). Dabei beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Publikationsverfügungen mit voller Kognition, auferlegt sich jedoch bei der Prüfung der Unangemessenheit je nach der Natur der Streitfrage eine gewisse Zurückhaltung (Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luffracht I* E. 3.4).

4.2.2 Die Veröffentlichung von Verfügungen nach Art. 48 KG dient verschiedenen Zwecken:

Erstens haben die Entscheide der Vorinstanz einen Einfluss auf das Wirtschaften der Unternehmer. Durch die Veröffentlichung können diese ihr Verhalten an der Praxis der Wettbewerbsbehörden ausrichten. Insbesondere vor dem Hintergrund der geringen Anzahl höchstrichterlicher Entscheide und der langen Verfahrensdauer sowie der Tatsache, dass nicht jede strittige Frage richterlich beurteilt wird, ist dies besonders angezeigt. Die Publikation dient somit der Prävention und der Rechtssicherheit (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.1 mit Hinweisen).

Zweitens fördert die Veröffentlichung von Verfügungen der Vorinstanz unabhängig von der Frage, ob das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) anwendbar ist, die Transparenz der Verwaltungsaktivitäten, insbesondere betreffend die Rechtsanwendung und Rechtsfortentwicklung. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Sekretariat und die Vorinstanz gemäss Art. 49 Abs. 1 KG die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu orientieren haben (Urteil des BVGer B-3588/2012 vom 15. Oktober 2014 *Nikon* E. 5.1.2 mit Hinweisen). Die Veröffentlichung der Verfügung soll zudem auch Auskunft über die Stichhaltigkeit bzw. Nichtstichhaltigkeit der Eröffnung der Untersuchung geben. Es soll mit anderen Worten der der Öffentlichkeit unterbreitete Vorwurf bei Untersuchungseröffnung mit dem begründeten Resultat der Untersuchung von der Öffentlichkeit abgeglichen werden können (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.2 mit Hinweisen).

Drittens sollen durch die Publikation die verschiedenen, mit Wirtschaftsfragen befassten Behörden über die Praxis der Vorinstanz informiert werden. Dies betrifft insbesondere kantonale Behörden für zivilrechtliche Kartellverfahren (Art. 12 ff. KG) und Verwaltungsverfahren in mit dem Kartellrecht verwandten Rechtsgebieten (z.B. in Anwendung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 [BGBM, SR 943.02];

BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.3 mit Hinweisen und zum Ganzen auch das Urteil des BVGer B-5114/2016 vom 3. Mai 2018 *Autohandel* E. 6 mit Hinweisen).

4.2.3 Nicht Ziel der Veröffentlichung ist die Sanktionierung durch Reputationsschaden. Die Veröffentlichung soll, auch wenn sie rufschädigend wirkt, nicht selber als Sanktion dienen (Urteil des BVGer B-3588/2012 vom 15. Oktober 2014 *Nikon* E. 5.3). Indessen werden mit der Publikation verbundene Reputationseffekte mit dem Erlass von Art. 48 Abs. 1 KG in Kauf genommen (Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.2.2, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Dem Gesetzgeber war auch bewusst, dass die Reputationseffekte durch die Androhung direkter Sanktionen erhöht werden (vgl. Botschaft über die Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001, BBl 2002 II 2022 ff., insb. S. 2034). Das sanktionsbewehrte Kartellrecht wiederum führt zur Erhöhung der Reputationseffekte der Publikation gemäss Art. 48 Abs. 1 KG, was aber ebenfalls vom gesetzgeberischen Willen gedeckt ist.

4.2.4 Sinn und Zweck der Veröffentlichung von Entscheiden der Vorinstanz stimmen nach dem Gesagten im Wesentlichen mit dem Sinn und Zweck der Publikation gerichtlicher Entscheide überein. Der Gesetzgeber erachtet eine Parallelität der Veröffentlichung von Entscheiden der Vorinstanz und der Gerichte als notwendig, um schädliche Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und dadurch wirksamen Wettbewerb verwirklichen zu können. Er nimmt dabei in Kauf, dass veröffentlichte Verfügungen der Wettbewerbsbehörden zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben oder korrigiert werden können (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.4; vgl. PAUL TSCHÜMPERLIN, Die Publikation gerichtlicher Entscheide, in: Kettiger/Sägesser [Hrsg.], Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, 2011, S. 69 ff., S. 70). In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht in Bezug auf ein Strafurteil erkannt, dass eine vollständige Geheimhaltung eines Urteilsspruches auch bei Vorliegen sehr gewichtiger Interessen nicht mit dem Öffentlichkeitsgebot vereinbar sei (BGE 143 I 194 E. 3.4.3). Diesen Gedanken übernimmt wiederum das Bundesverwaltungsgericht und überträgt ihn auf die Sanktionsverfügungen der WEKO (vgl. das Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.3.3 f. mit Hinweisen). Der Gesetzgeber erachtete eine Parallelität der Publikation von Entscheiden der WEKO zur Publikation von Gerichtsentscheiden als notwendig, um volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und wirksamen Wettbewerb verwirklichen zu können (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.4; vgl. auch das

Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.3). Der Gegenstand der Veröffentlichung nach Art. 48 Abs. 1 KG betrifft nur ganze Entscheide und nicht einzelne Passagen. Hat die Behörde ihren Ermessensspielraum in Bezug auf die Publikation einer Verfügung insgesamt angemessen ausgeübt, so bleiben dem Einzelnen die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, um sicherzustellen, dass die Verfügung rechtskonform publiziert wird; dazu gehört u.a. der Schutz des Geschäftsgeheimnisses nach Art. 25 Abs. 4 KG (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.6; vgl. nachfolgend E. 6.3).

4.2.5 Nicht jede Veröffentlichung einer Verfügung der Wettbewerbsbehörden stimmt mit dem Zweck der kartellrechtlichen Gesetzesbestimmung überein. Insoweit sind Veröffentlichungen nicht generell durch die gesetzliche Ordnung gedeckt. Die Behörde hat ihren Entscheid im Einzelfall zu begründen (vgl. das Urteil des BVGer B-7768/2016 vom 24. Oktober 2017 *Bauhandel I* E. 4.1.2).

4.2.6 Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, sie habe in Bezug auf ihre Endverfügungen i.S.v. Art. 30 Abs. 1 KG i.V.m. Art. 5 VwVG ihr Ermessen durch die ermessensleitende Vorschrift des Art. 35 Abs. 1 GR-WEKO konkretisiert. Danach würden Endverfügungen publiziert. Dies zeige, dass die WEKO sowie der Bundesrat, welcher das GR-WEKO genehmigt habe, davon ausgehen würden, dass die Publikation von Endverfügungen die oben genannten Zwecke (vgl. vorne E. 4.2.2 ff.) in der Regel erfülle. Vorliegend sei kein Ausnahmefall ersichtlich; die Publikation der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 diene dazu, durch die Information über das Vorgefallene und dessen rechtliche Bewertung Kartellrechtsverstösse anderer Unternehmen zu verhindern. Des Weiteren bezwecke die WEKO mit der Veröffentlichung die Herstellung von Rechtssicherheit, insbesondere in Bezug auf die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 KG i.V.m. Art. 5 Abs. 3 KG und Art. 49a KG. Die WEKO möchte ausserdem über ihre Arbeitsweise (z. B. Beweiswürdigung, Ermittlungsmassnahmen, Sorgfalt der Ermittlungstätigkeit, etc.) informieren und zudem zeigen, dass sich der Anfangsverdacht bei Untersuchungseröffnung, u. a. gegenüber den Beschwerdeführerinnen, letztlich bestätigt habe. Zuletzt diene die Publikation der Sanktionsverfügung der Information anderer öffentlicher Stellen (insbesondere der kantonalen und gemeindlichen Vergabestellen), damit diese ihre jeweiligen Aufgaben besser wahrnehmen könnten.

4.2.7 Diese Begründung ist durch die gesetzlichen Zwecke der Publikation (vgl. vorne E. 4.2.2 ff.) gedeckt, weshalb ein genügendes Interesse an der

Veröffentlichung der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 besteht. Das Präventionsinteresse ergibt sich in Bezug auf Submissionsabsprachen der öffentlichen Hand nicht nur aus dem Kartellgesetz, sondern auch aus dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt und dem Vergaberecht. Folgerichtig sind im Zweckartikel des neuen Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, das am 21. Juni 2019 von beiden Räten angenommen wurde, „Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden“ verankert (Art. 2 des Schlussabstimmungstextes des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019; vgl. <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20170019/Schlussabstimmungstext%201%20NS%20D.pdf>>, abgerufen am 25. Juni 2019). Die Tatsache, dass die Sanktionsverfügung vor Bundesverwaltungsgericht angefochten ist, steht der Publikation vor der richterlichen Beurteilung der Sanktionsverfügung als solche nicht entgegen (Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.3.6 mit Hinweisen). Die Publikation einer Sanktionsverfügung vor Eintritt der Rechtskraft verletzt auch die Unschuldsvermutung nicht (vgl. das Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 8.3 f., nicht publiziert in BGE 142 II 268; Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.3.6 mit Hinweisen; Urteil des BVGer B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 7). Somit ergibt sich, dass die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen betreffend den Entscheid über die Publikation der Sanktionsverfügung an sich angemessen ausgeübt hat. Dies trifft umso mehr zu vor dem Hintergrund, dass die Vorinstanz vorliegend von einer Gesamtabrede ausgeht, was ihr Gelegenheit gibt, sich namentlich zur Definition und zu den Tatbestandselementen derselben zu äussern (vgl. dazu die Sanktionsverfügung, insb. Rz. 1194 ff. und Rz. 1200 ff.).

4.2.8 Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Die Verhältnismässigkeit verlangt, dass das Handeln einer Behörde mit Blick auf den angestrebten Zweck geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. (BGE 140 I 2 E. 9.2.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514 ff. mit Hinweisen).

Die Veröffentlichung der Sanktionsverfügung ist zur Erreichung der vorgeannten Zwecke (vgl. vorne E. 4.2.2 ff.) geeignet und erforderlich. Sie ist zur Zweckerreichung geeignet, weil die Veröffentlichung im Sinne einer Warnpraxis das Wettbewerbsverhalten beeinflusst, das Verwaltungshandeln öffentlich macht sowie die Behörden über die Entscheidung informiert. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 würden die Veröffentlichungszwecke durch eine andere Art der Publikation – etwa in der Form

einer Zusammenfassung oder Medienmitteilung – nicht erreicht. Das fachkundige Publikum ist darauf angewiesen, die Verfügung als Ganzes zur Kenntnis zu nehmen, um sich damit auseinandersetzen zu können (vgl. die Urteile des BVGer B-7768/2016 *Bauhandel I* E. 4.2.3 und 4.3, B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 4.3). Soweit die Beschwerdeführerin 1 dazu ausführt, die fragliche Verfügung enthalte keine neuen kartellrechtlichen Erkenntnisse (meint wohl: in Bezug auf das verbreitete Vorkommen von Bauabsprachen), die nicht schon bekannt wären (Beschwerde B-6291/2017 S. 18 Rz. 50), kann ihr insbesondere was die Natur der Gesamtabrede betrifft, nicht gefolgt werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das der Sanktionsverfügung vorangegangene Verfahren nicht publikumsöffentlich war, was dem Öffentlichkeitsgebot im Verkündungsstadium ein erhöhtes Gewicht verleiht (vgl. das Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 4.3). Die Veröffentlichung ist schliesslich zumutbar. Das öffentliche Interesse überwiegt das private Interesse der betroffenen Unternehmen, einen allfälligen Reputationsschaden zu vermeiden. Dem Privatinteresse wird dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass für jedermann ersichtlich ist, dass die Sanktionsverfügung noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Würde man die Zumutbarkeit wegen der damit verbundenen Publizität verneinen, wäre die Veröffentlichung von Sanktionsverfügungen überhaupt nicht mehr möglich, was mit dem Kartellgesetz unvereinbar wäre (vgl. das Urteil des BVGer B-7768/2016 *Bauhandel I* E. 4.2.3). Wie bereits ausgeführt wird seitens des Gesetzgebers in diesem Zusammenhang in Kauf genommen, dass sich publizierte Sanktionsverfügungen im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht als rechtswidrig erweisen und aufgehoben werden (vgl. E. 4.2.4, 4.2.7 hiervor). Damit dringen die Beschwerdeführerinnen nicht durch, wenn sie verlangen, dass die Publikation erst nach einer rechtskräftigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts oder gar des Bundesgerichts über die Beschwerde gegen die Sanktionsverfügung erfolgen soll.

Die Vorinstanz führt zur Relevanz allfälliger Mängel der Sanktionsverfügung aus, es sei für die Frage, ob die Publikation zulässig ist, nicht erheblich, ob die zu publizierende Sanktionsverfügung formell oder materiell rechtswidrig ist (angefochtene Verfügung, Rz. 19). Das Bundesgericht hat in Bezug auf die Berücksichtigung von Geschäftsgeheimnissen ausgeführt, dass die Frage, ob gewisse strittige Aussagen einen materiellen kartellrechtlichen Tatbestand erfüllen und somit zu Recht eine entsprechende Rechtsfolge auslösen, im Rahmen der Beurteilung von Publikationsverfügungen nicht Prüfgegenstand ist. Diese Frage ist vielmehr im Rahmen des gegen die Sanktionsverfügung angestrebten Rechtsmittelverfahrens zu

prüfen (Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.3 nicht publiziert in 142 II 268; Urteil des BVGer B-5858/2014 *Lufffracht I* E. 4.2, 5.1). Soweit die Beschwerdeführerinnen der Vorinstanz also etwa vorwerfen, sie habe sich im Rahmen des Sanktionsverfahrens vorbehaltlos auf Aussagen der Selbstanzeigerin gestützt und damit faktisch eine Beweislastumkehr vorgenommen (Beschwerde B-6291/2017 S. 16 Rz. 45 d), kann sie damit weder das öffentliche Interesse an der Publikation noch deren Zumutbarkeit in Frage stellen.

Ebenfalls nicht vorliegend, sondern im Verfahren B-6998/2016 zu beantworten, ist die von der Beschwerdeführerin 1 aufgeworfene Frage, ob die Vorinstanz berechtigt war, gegen sie ein Ermittlungsverfahren bzw. eine Untersuchung einzuleiten und ihr schliesslich die gegen die Beschwerdeführerin 2 ausgesprochene Sanktion unter solidarischer Haftung mitaufzuerlegen. Richtig ist zwar die Darstellung der Beschwerdeführerin 1, wonach sie zum Zeitpunkt der von der Vorinstanz festgestellten Kartellrechtsverstösse noch nicht existiert hat, was logisch zwingend dazu führt, dass ihr kein kartellrechtswidriges Verhalten vorgeworfen werden kann. Jedoch ist der Beschwerdeführerin 1 nicht zu folgen, soweit sie den vollständigen Verzicht auf die Publikation der angefochtenen Verfügung verlangt mit der Begründung, sie werde als Täterin dargestellt und in ihrer Persönlichkeit schwer verletzt (vgl. zum diesbezüglichen Anspruch auf Abdeckungen E. 6.6.1.1 - 6.6.1.9 hiernach). Die im Verfahren B-6998/2016 zu beantwortende Frage wird vielmehr sein, ob die Xz_____AG trotz fehlender „Tätereigenschaft“ im Sinne solidarischer Auferlegung der Sanktion ins Recht gefasst werden kann (vgl. zum Ganzen die Zwischenverfügung im vorliegenden Verfahren vom 12. März 2018 E. 5.7.5). Die Parteien sind sich insoweit einig, dass die Beschwerdeführerin 1 im Zeitraum 2013/2014 die operative Tätigkeit der Beschwerdeführerin 2 übernommen hat. Nach der Sanktionsverfügung (Rz. 11) bezweckt die Beschwerdeführerin 2 demgegenüber seither gemäss Handelsregister den Erwerb, die Verwaltung und den Verkauf von Beteiligungen. Die Vorinstanz führt dazu aus, die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen seien „bisher kaum geklärt“ (Sanktionsverfügung, Rz. 1133). Das spricht einerseits für das Interesse an der Publikation. Andererseits ist der Sachverhalt in diesem Punkt etwas zu vertiefen. Die Beschwerdeführerinnen machen in diesem Zusammenhang geltend, die Beschwerdeführerin 1 sei „zu keinem Zeitpunkt“ Rechtsnachfolgerin der Beschwerdeführerin 2 gewesen (Sanktionsverfügung, Rz. 111 ff.). Die Vorinstanz geht davon aus, dass die Beschwerdeführerin als 100-prozentige Tochtergesellschaft von der Beschwerdeführerin 2

Aktiven und Passiven übernommen hat und seitdem für den Betrieb des Strassen- und Tiefbauunternehmens zuständig ist (Sanktionsverfügung, Rz. 1132 in fine). Die Beschwerdeführerinnen machen wiederum geltend, beim Vermögensübertragungsvertrag zwischen der Beschwerdeführerin 1 und der Beschwerdeführerin 2 handle es sich um einen „Asset Deal“. Dies sei insofern relevant, als der Käufer beim „Asset Deal“ nur jene Vermögenswerte übernehme, welche er explizit nenne. Vor diesem Hintergrund erhellt, dass die Frage der „Zulässigkeit der Beschwerdeführerin 1 als Verfügungsadressatin“ erst mit dem Endentscheid im Beschwerdeverfahren betreffend die Sanktionsverfügung beurteilt werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Verfahren B-6998/2016 mit Zwischenentscheid vom 20. Juni 2017 (E. 4.3) festgestellt, dass die beiden Beschwerdeführerinnen prima facie immerhin in einem Näheverhältnis stehen, welches dergestalt ist, dass der Beschwerdeführerin 1 zugemutet werden darf, dass ihre Rügen betreffend die „Zulässigkeit als Verfügungsadressatin“ (erst) mit dem Endentscheid beurteilt werden. Dasselbe gilt auch im vorliegenden Zusammenhang. Die Beschwerdeführerin 1 hat angesichts des Sachverhalts, wie er sich darstellt, auch wenn von einem „Asset Deal“ auszugehen sein sollte, wie ihn die Beschwerdeführerinnen beschreiben, offensichtlich keinen Anspruch darauf, dass der Sachverhalt, welcher beschreibt, wie die Beschwerdeführerin 1 gegründet worden ist und warum ihr gemäss dem Dispositiv der Sanktionsverfügung unter solidarischer Haftung mit der Beschwerdeführerin 2 Sanktionen auferlegt werden sollen, zur Gänze unkenntlich gemacht wird (vgl. mutatis mutandis das Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.5.1 f., nicht publiziert in BGE 142 II 268). Es stellt sich lediglich die Frage, ob die Beschwerdeführerin 1 Anspruch auf Anonymisierung hat, was Gegenstand der Erwägungen 6.6.1.1 - 6.6.1.9 hiernach bildet. Tatsache ist, dass die WEKO – ob zulässigerweise oder nicht – ein entsprechendes Verfahren an die Hand genommen und der Beschwerdeführerin 1 eine Sanktion auferlegt hat. Damit kommt unabhängig von der Rechtmässigkeit und Rechtskraft der Sanktionsverfügung Art. 48 KG zur Anwendung, wonach Entscheide der Wettbewerbsbehörden (nach dem Ermessen jener Behörden) veröffentlicht werden können (vgl. JÜRGEN BORER, Wettbewerbsrecht I – Schweizerisches Kartellgesetz, 3. Aufl. 2011, Art. 48 Rz. 2 f. und Art. 49 Rz. 3; vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.3 nicht publiziert in 142 II 268). Demnach kann die Beschwerdeführerin 1 mit dem Argument, dass das Kartellgesetz betreffend den untersuchten Sachverhalt auf sie nicht anwendbar sei resp. sie unzulässigerweise mit Kartellvorwürfen in Verbindung gebracht werde (vgl. Beschwerdeergänzung vom 1. Dezember 2017 B-6291/2017 Rz. 1 f.), weder das

öffentliche Interesse an der Publikation noch die Zumutbarkeit der Publikation in Frage stellen (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.3; Urteil des BVGer B-5114/2016 *Autohandel I* E. 7.2.3). Zu erwähnen ist immerhin, dass bereits aufgezeigt wurde, dass die Zustellung nur eines Exemplars der Publikationsverfügung an den gemeinsamen Rechtsvertreter beider Beschwerdeführerinnen deren Anspruch auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat (vgl. 3.1.5.6, E.3.2 f., 3.2.6, 3.3 hiervor), weshalb die Beschwerdeführerin insoweit aus ihren formellen Vorbringen im vorliegenden Zusammenhang nichts zu ihren Gunsten ableiten kann. Zudem fällt das beschriebene Näheverhältnis zwischen den Beschwerdeführerinnen bzw. der Umstand, dass die Beschwerdeführerin 1 im materiellen Beschwerdeverfahren betreffend die Sanktionsverfügung keine Privilegierung gegenüber der Beschwerdeführerin 2 im Sinne einer vorgezogenen Feststellung, wonach sie nicht sanktioniert werden darf, hat erwirken können (vgl. Zwischenverfügung vom 16. Juli 2018 im Verfahren B-6998/2016, E. 5.4-5.6), auch im vorliegenden Zusammenhang nicht zugunsten der Beschwerdeführerin 1 ins Gewicht.

4.3 Zusammenfassend erweist sich die Publikation der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 im Grundsatz als angemessen und verhältnismässig; der Antrag der Beschwerdeführerin 1 betreffend die gänzliche Untersagung der Publikation in der „Publikationsversion WEKO“ ist damit abzuweisen. Auch dass damit die Befugnis der Wettbewerbskommission verbunden ist, gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG einer gegen ihre Publikationsverfügung gerichteten Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, beruht auf Art. 48 KG in Verbindung mit der Befugnis zur direkten Sanktionierung, was wiederum Ausfluss des das geltende Recht prägenden Administrativmodells ist.

5.

Die Beschwerdeführerin 2 beantragt, die „Publikationsversion WEKO“ zur Neubeurteilung der Geschäftsgeheimnisse und Persönlichkeitsrechte an die Vorinstanz zurückzuweisen (Beschwerde B-6714/2017, Antrag 3).

Im Regelfall entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst. Nur ausnahmsweise weist es die Angelegenheit (mit verbindlichen Weisungen) an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Rückweisung an die WEKO zur Vornahme einer erneuten Beurteilung insbesondere der Geschäftsgeheimnisse drängt sich im vorliegenden Fall

nicht auf, da sich die Parteien im Beschwerdeverfahren umfassend geäußert haben, der Sachverhalt richtig und vollständig erhoben wurde und das Bundesverwaltungsgericht insoweit mit voller Kognition entscheidet (vgl. das Urteil des BVGer B-5858/2014 *Lufffracht I* E. 3.4 sowie die Zwischenverfügung vom 12. März 2018 im vorliegenden Verfahren E. 4.4.2). Nachfolgend ist die „Publikationsversion WEKO“ daher durch das Gericht einer Überprüfung im Hinblick auf die Abdeckung von Geschäftsgeheimnissen und Personendaten zu unterziehen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerinnen beantragen, Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung betreffend die Publikation der Sanktionsverfügung in der Fassung „Publikationsversion WEKO“ sei aufzuheben. Eventualiter sei die Sanktionsverfügung unter Vornahme weiterer Abdeckungen in der „RPW/DPC“ zu veröffentlichen (Beschwerde B-6291/2017 Anträge 4, 7; Beschwerdeergänzung vom 1. Dezember 2017 B-6291/2017 Anträge 4, 7; Beschwerde B-6714/2017 Anträge 3, 5). Eine Publikation in der „RPW/DPC“ sei ausserdem höchstens im gleichen Umfang wie die „Internetversion BVGer II“ zulässig (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 29. August 2018; Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 31. August 2018, jeweils Antrag 1).

6.2 Am 17. Mai 2018 publizierte die WEKO die Publikationsverfügung in der Fassung „Internetversion BGer“ gemäss bundesgerichtlicher Anordnung vom 8. Mai 2018 (Verfahren 2C_321/2018) auf ihrer Homepage (vgl. Sachverhalt Bst. J.e und J.f). Nachdem das Bundesgericht mit Urteil vom 7. August 2018 auf eine Beschwerde gegen die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. März 2018 betreffend vorsorgliche Publikation nicht eingetreten ist (vgl. Sachverhalt Bst. J.g), bleibt vorliegend insbesondere zu prüfen, ob und inwieweit in der Publikationsversion für die „RPW/DPC“ weitere Details offengelegt werden können resp. welche Passagen Geschäftsgeheimnisqualität aufweisen oder aufgrund des Persönlichkeitsschutzes abgedeckt zu bleiben haben.

6.3 Hat die Behörde ihren Ermessensspielraum in Bezug auf die Publikation einer Verfügung – wie vorliegend – insgesamt angemessen ausgeübt, so bleiben den betroffenen Unternehmen die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, um sicherzustellen, dass die Verfügung rechtskonform publiziert wird. Dazu gehören namentlich der Schutz der Geschäftsgeheimnisse nach Art. 25 Abs. 4 KG sowie – subsidiär – der Schutz von nicht als

Geschäftsgeheimnisse zu qualifizierenden Personendaten nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1; vgl. zur Gültigkeit des DSG für Verfügungen der WEKO Art. 7a Abs. 1 lit. a und Art. 8a Abs. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] i.V.m. Art. 18 f. KG; vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.6 und 6.1 ff.; Urteil des BVGer B-5858/2014 *Lufffracht I* E. 3.2). Die Geschäftsgeheimnisse sind absolut zu schützen (vgl. sogleich E. 6.3.1), die schutzwürdigen persönlichen Interessen der Beschwerdeführerinnen nach dem Datenschutzgesetz in einem Umfang, welcher aufgrund einer Verhältnismässigkeitsprüfung festzulegen ist (vgl. nachfolgend E. 6.3.2).

6.3.1 Gegenstand eines Geschäftsgeheimnisses bilden (1) alle weder offenkundig noch allgemein zugänglichen Tatsachen (relative Unbekanntheit), (2) die der Geheimnisherr tatsächlich geheim halten will (Geheimhaltungswille) und (3) an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bzw. „un intérêt légitime“ bzw. „un interesse legittimo“ (objektives Geheimhaltungsinteresse) hat. Das Interesse an der Geheimhaltung stellt ein objektives Kriterium dar; massgebend ist insofern, ob die Informationen objektiv gesehen als geheimhaltungswürdig gelten (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.2.1 mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C_499/2017 vom 29. Januar 2018 *marché du livre en français* E. 4.2; Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3). Die Unterschätzung eines Geheimnisses, das einen kartellrechtswidrigen Inhalt hat, ist nicht möglich. Nicht geheimhaltungswürdig sind deshalb Tatsachen, welche das kartellrechtswidrige Verhalten belegen; dabei ist einzelfallweise dem Ziel der Publikation Rechnung zu tragen, da es der Öffentlichkeit erlaubt sein soll, die Motive der WEKO zu verstehen (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.2.3 mit Hinweisen). Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss sich auf geschäftlich relevante Informationen beziehen, d.h. Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation etc. betreffen und demnach einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen; entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.3 mit Hinweisen). Folgende Tatsachen weisen in der Regel ein objektives Geheimhaltungsinteresse auf: Marktanteile eines einzelnen Unternehmens, Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, interne Organisation eines Unternehmens, allerdings

nicht diejenige eines unzulässigen Kartells, Geschäftsstrategien und Businesspläne sowie Kundenlisten und Beziehungen (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.4 mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C_499/2017 *marché du livre en français* E. 4.2).

Keine Geschäftsgeheimnisse sind gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Gegenstand und die Adressaten der Untersuchung, die nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 KG im Rahmen der Bekanntgabe einer Untersuchungseröffnung amtlich zu publizieren sind. Dabei muss das nach der Darstellung der Vorinstanz kartellrechtswidrige Verhalten so umschrieben sein, dass Dritte sich von der geplanten Untersuchung ein Bild machen können, um entscheiden zu können, ob sie sich an der Untersuchung beteiligen wollen (Art. 43 KG). Wenn schon im Rahmen der Untersuchung die Offenlegung zulässig ist, gilt das erst recht für die Sanktionsverfügung (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.1; Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.5.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268; Urteil des BVGer B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 4.1). Auch liegt in der Nennung des Namens einer Partei bei einem öffentlichen Interesse kein Verstoss gegen die Unschuldsvermutung vor (Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 8.4.1 f., nicht publiziert in BGE 142 II 268). Ebenso wenig steht ein drohender Reputationsschaden der Offenlegung der Identität entgegen; vor allem kann dieser nicht dazu führen, dass im Rahmen der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Publikation eine materielle Überprüfung der Rechtmässigkeit der Sanktion erfolgt (Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 6.5.2, nicht publiziert in BGE 142 II 268; Urteile des BVGer B-5858/2014 *Lufffracht I* E. 5.1, B-5114/2016 *Autohandel I* E. 3.2). Nicht anders verhält es sich, wenn die Rechtsbeständigkeit der Sanktionsverfügung in Frage gestellt wird (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.4, Urteil des BVGer B-5114/2016 *Autohandel I* E. 3.2).

Im Rahmen der Frage, ob die Voraussetzungen eines Geschäftsgeheimnisses, insbesondere das objektive Geheimhaltungsinteresse, gegeben sind, kommt der beurteilenden Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, in welchem auch die verschiedenen Interessen zu berücksichtigen sind. Steht danach fest, dass es sich um ein Geschäftsgeheimnis handelt, ist es geschützt; es ist zu wahren, und die das Geschäftsgeheimnis betreffenden Tatsachen dürfen nicht publiziert werden. Allerdings wird die Pflicht zur Wahrung des Geschäftsgeheimnisses nicht verletzt, wenn dieses verschleiert oder ungenau formuliert wird. Die Mitteilung des wesentlichen Inhalts kann durch Zusammenfassungen, Abdecken der geheimen

Passagen oder Ersetzen absoluter Zahlen durch ungefähre Angaben erfolgen; dabei muss neben der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses auch dem gesetzlichen Auftrag gemäss Art. 48 KG, verständliche und nachvollziehbare Verfügungen zu veröffentlichen, Rechnung getragen werden (Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.2, nicht publiziert in BGE 142 II 268; Urteil des BGer 2C_499/2017 E. 4.2). Strukturelle Bestandteile einer Verfügung der WEKO sind nicht abzudecken (vgl. Urteil des BGer 2C_499/2017 *marché du livre en français* E. 5.4 in fine).

6.3.2 Das Datenschutzgesetz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 1 DSG); mithin gelten die Vorschriften des Gesetzes für persönliche Daten, deren Bearbeitung den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) verletzen könnte. Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen. Art. 48 Abs. 1 KG bildet die nach Art. 19 Abs. 1 DSG erforderliche formell gesetzliche Grundlage, um Personendaten zu veröffentlichen. Soweit die in Frage stehenden (Personen-)Daten keine Geschäftsgeheimnisse darstellen, ist aufgrund einer Interessenabwägung zu prüfen, ob wesentliche öffentliche Interessen für oder offensichtlich schutzwürdige Interessen im Sinne von Art. 19 Abs. 4 DSG gegen eine Veröffentlichung sprechen (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 6.1, 6.4.2 und 6.4.3; Urteile des BVer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.7 mit Hinweisen, B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 5.1 f.).

6.3.3 Der Persönlichkeitsschutz nach Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung im öffentlichen Recht nicht anwendbar (vgl. das Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 7.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268).

6.4 Die Vorinstanz bringt zur geplanten Publikation in der „RPW/DPC“ im Wesentlichen vor, sie habe die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Abdeckungen geprüft und in ihrer „Publikationsversion WEKO“ berücksichtigt. Darin seien diejenigen Textpassagen abgedeckt, welche als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren seien. Abgedeckt oder soweit möglich mit Bandbreiten versehen seien gemäss den rechtlichen Anforderungen insbesondere Informationen zu individuellen Marktanteilen und Umsätzen einzelner Unternehmen. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen seien Informationen zur Identität der Adressatinnen der

Sanktionsverfügung sowie sämtliche Beschreibungen des kartellrechtswidrigen Verhaltens und die entsprechende rechtliche Würdigung nicht abgedeckt, da diese Informationen keine Geschäftsgeheimnisse darstellten. Ob die Sachverhaltsfeststellungen und deren rechtliche Bewertung korrekt seien, sei für die Beurteilung als Geschäftsgeheimnis irrelevant und nicht Gegenstand des Streits über die Publikation (vgl. angefochtene Verfügung Rz. 42 f.).

Inwieweit sich juristische Personen auf den Schutz des Persönlichkeitsrechts berufen könnten, sei nicht abschliessend geklärt. Da die X-_____ -Gesellschaften ihr pauschales Vorbringen in Bezug auf den Schutz der Persönlichkeit nicht hinsichtlich einzelner Abdeckungen in der „Publikationsversion X_____“ begründet hätten, habe die WEKO die Sanktionsverfügung im Hinblick auf mögliche Verletzungen von Persönlichkeitsrechten geprüft. Zum Schutz der Persönlichkeit abgedeckt worden seien die Namen von natürlichen Personen; die Abdeckungen seien allenfalls mit einer allgemeinen Umschreibung «[Vertreter der Beschwerdeführerinnen]» bzw. z.B. «[Vertreter einer Verfügungsadressatin]» (Sanktionsverfügung Rz. 6) versehen worden. Weitere Abdeckungen zum Schutz der Persönlichkeit der Beschwerdeführerinnen und ihrer Vertreter seien nicht vorzunehmen, da der Schutz der Geheimnissphäre bereits im Rahmen der Geschäftsgeheimnisbereinigung vorgenommen worden sei. Widerrechtliche Reputationsschäden seien nicht zu erwarten (vgl. angefochtene Verfügung Rz. 46 f., 49 f.).

6.5 Die Beschwerdeführerinnen machen einerseits geltend, die Vorinstanz begründe den Kartellrechtsverstoss über weite Strecken mit Vorkommnissen, die vor der Revision des Kartellgesetzes, mit welcher die gesetzliche Grundlage für das Sanktionieren von Unternehmen geschaffen worden sei, stattgefunden hätten. Es sei nicht nachvollziehbar, welchem öffentlichen Interesse eine Publikation von Sachverhaltsdarstellungen, welche sich auf die Zeit vor Einführung der Kartellsanktionen beziehen, dienen solle. Zudem habe die Vorinstanz den Markt räumlich falsch abgegrenzt und unbeachtet gelassen, dass die Beschwerdeführerin 1 am Kartellrechtsverstoss gar nicht teilnehmen können. Die WEKO habe sich auf den örtlich relevanten Markt See-Gaster, March und Höfe beschränkt. Die von der Vorinstanz vorgeschlagene Publikationsversion lasse vermuten, dass auch sie sich im Gebiet See-Gaster betätigt habe, was nachweislich nie der Fall gewesen sei (vgl. Beschwerdeergänzung vom 1. Dezember 2017 B-6291/2017 Rz. 1 f.). Es sei von einem weiten Begriff des Geschäftsge-

heimnisses auszugehen: Wollte ein Unternehmen Tatsachen berechtigterweise geheim halten, sei anzunehmen, dass diese Informationen für das Unternehmen von zentraler Bedeutung seien, mithin die Bekanntmachung der Tatsache zu einer Wettbewerbsverzerrung führen bzw. den Marktvorteil des Geheimnisinhabers einschränken würde. Unternehmen müssten den Wettbewerbsbehörden Daten, welche für ihre Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung seien, in der Sicherheit anvertrauen können, dass weitere Verfahrensbeteiligte sowie die Öffentlichkeit nicht von diesen Geheimnissen erfahren. Dies werde auch in der Literatur so ausgeführt (vgl. SIMON BANGERTER, in: Marc Amstutz/Mani Reinert [Hrsg.], Basler Kommentar zum Kartellgesetz, 2010, Art. 25 N 45 f.). Eine Veröffentlichung der Sanktionsverfügung in der Version der Vorinstanz würde Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerinnen verletzen (Beschwerde B-6291/2017 Rz. 47 ff.; Beschwerde B-6714/2017 Rz. 31 ff.).

Als private Interessen an der Geheimhaltung der beantragten Passagen benennen die Beschwerdeführerinnen ihre Reputation, die aktuelle Unternehmensnachfolgeplanung sowie drohende Wettbewerbsnachteile und Schadenersatzforderungen (vgl. insb. Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 34). Beide zu publizierenden Versionen der Sanktionsverfügung der WEKO („Internetpublikation WEKO“ und „Publikationsversion WEKO“) seien nicht anonymisiert, enthielten eine falsche und unnötige Sachverhaltsdarstellung und würden Geschäftsgeheimnisse offenlegen. Die fehlende Anonymisierung verletze die Persönlichkeitsrechte der Beschwerdeführerinnen schwer, da ihre Firmen direkt „mit einzelnen Vorwürfen und Geschäftsgeheimnissen in Verbindung gebracht“ würden. Zudem würden mit einer Publikation insbesondere für den Zeitraum von 1977 bis 2002 öffentlich unwahre rechtswidrige Aktivitäten unterstellt. Dabei habe die Vorinstanz bei der Publikation von Verfügungen, die noch nicht rechtskräftig seien, Zurückhaltung zu üben (Eingabe vom 8. Dezember 2017 B-6714/2017 Rz. 9 f.; Eingabe vom 15. Dezember 2017 B-6291/2017 Rz. 13). Hierzu berufen sich die Beschwerdeführerinnen auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. das Urteil des BVGer B-5936/2014 vom 30. Oktober 2017 *Luftfracht VIII E. 3.3.6*).

6.6 Ausgehend von der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 bzw. der „Internetversion BVGer II“ werden nachfolgend insbesondere die bislang abgedeckten Passagen der Sanktionsverfügung gemäss den Anträgen der Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz einer eingehenden Prüfung auf das Vorhandensein von Geschäftsgeheimnissen und schützenswerten Personendaten unterzogen. Die in der „Internetversion WEKO“ zugunsten

[dieser weiteren Verfügungsadressatin] abgedeckten Stellen sind in der „Internetversion BVGer II“ aus prozessualen Gründen ohne materielle Prüfung abgedeckt geblieben, soweit deren Abdeckung auch seitens der Beschwerdeführerinnen verlangt worden ist („blaue Markierungen“ in der „Internetversion BVGer II“; vgl. dazu die Zwischenverfügung im vorliegenden Verfahren vom 12. März 2018 E. 5.1, 5.9.3). Nachdem die Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft der gegenüber [dieser weiteren Verfügungsadressatin] erlassenen Publikationsverfügung die Offenlegung der „blauen Markierungen“ beantragt, ist nun darüber zu entscheiden, ob diese abgedeckt bleiben sollen. Die Rüge der Beschwerdeführerinnen, dass durch eine weitergehende Publikation als jene gemäss der „Internetversion BVGer“ – resp. der „Internetversion BVGer II“ – der Endentscheid im Sanktionsverfahren (B-6998/2016) präjudiziert würde (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 27 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 33-35), erweist sich in diesem Zusammenhang als unbehelflich. Genauso, wie die fehlende Rechtskraft einer Publikation insgesamt nicht entgegensteht (vgl. E. 4.2.4, 4.2.7 f. hiervor) und im Rahmen einer Überprüfung der Publikationsverfügung nicht die materielle Rechtmässigkeit der Sanktionsverfügung zu prüfen ist (vgl. E. 4.2.8 hiervor), kann die Beschwerdeführerin auch in Bezug auf einzelne Passagen – sie bezeichnet die vorinstanzlichen Vorwürfe in diesem Zusammenhang als „fake news“ – keine Ansprüche aus ihren materiellen Rügen ableiten. Die nachfolgende Prüfung der bisher abgedeckten Passagen erfolgt gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen und die Rechtsprechung unabhängig vom hängigen Rechtsmittelverfahren betreffend die Sanktionsverfügung.

Die nachfolgenden Kategorien (E. 6.6.1 - 6.6.5) leiten sich aus den Abdeckungsanträgen der Beschwerdeführerinnen gemäss Beilagen vom 8. Dezember 2017 (Beschwerdeführerin 2) und 15. Dezember 2017 (Beschwerdeführerin 1) und den Abdeckungen gemäss der „Internetversion BVGer II“ ab:

6.6.1 Gemäss der angefochtenen Publikationsverfügung wird nicht nur die Identität der Beschwerdeführerin 2, sondern auch diejenige der **Beschwerdeführerin 1** offen gelegt. Ausserdem wird die **Umstrukturierung des Unternehmens X** _____ und damit die Übertragung der operativen Bautätigkeit beschrieben.

6.6.1.1 Dazu führt die Vorinstanz aus, gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfe die Identität der Untersuchungs- und Verfügungsad-

ressatinnen bei der Publikation einer Sanktionsverfügung offengelegt werden (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.1, 6.4.3; Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 8.4.1., nicht publiziert in BGE 142 II 268). Daran ändere nichts, dass noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung zu der Frage vorliege, ob eine nach dem Kartellrechtsverstoss gegründete unternehmenstragende Gesellschaft für die Zahlung einer Sanktion herangezogen werden könne. Das Bundesgericht habe klargestellt, dass die Frage, ob eine publizierte Sanktionsverfügung rechtlich korrekt sei, einzig in einem allfälligen Hauptsacheverfahren betreffend die Sanktionsverfügung zu klären sei (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.4; Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.5.4, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Mit anderen Worten könne die Frage der Zulässigkeit der Heranziehung der Beschwerdeführerin 1 zur Zahlung der Sanktion für das vorliegende Rechtsmittelverfahren, welche die Rechtmässigkeit der Publikation zum Gegenstand habe, keine Rolle spielen (Vernehmlassung vom 9. April 2018, Rz. 26; vgl. auch angefochtene Verfügung Rz. 50). Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin 1 am 23. Mai 2018 selbst die Öffentlichkeit darüber informiert habe, dass sie Adressatin der zu publizierenden Sanktionsverfügung sei und eine Sanktion zu zahlen habe. Vor diesem Hintergrund sei es rechtsmissbräuchlich, sich auf ein Recht auf Anonymisierung zu berufen (vgl. Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 Rz. 19). Zur in der Sanktionsverfügung thematisierten Umstrukturierung des Unternehmens X_____ bringt die WEKO vor, gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.2.1) seien alle Informationen offenzulegen, welche sich aus allgemein zugänglichen Quellen (z.B. Internet, Presse, Handelsregister etc.) ergeben würden, wie etwa vorliegend die aus dem Handelsregister ersichtlichen Geldsummen, welche im Rahmen der Umstrukturierung des Unternehmens X_____ geflossen seien (vgl. Schweizerisches Handelsamtsblatt [SHAB] Nr. 190 vom 2. Oktober 2014; Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 40). Die Beschwerdeführerinnen hätten nicht begründet, weshalb die Offenlegung der in der Sanktionsverfügung enthaltenen Informationen betreffend die Umstrukturierung Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens X_____ haben könnte, zumal diese und damit die Übertragung des operativen Geschäfts nunmehr rund fünf Jahre zurückliege (Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 41).

6.6.1.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 ausgeführt, die Beschwerdeführerin 1 habe keinen Anspruch darauf, dass der Text so anonymisiert werde, dass Rückschlüsse auf die Identität der Beschwerdeführerin 1 ausgeschlossen werden können

(Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.5 in fine; vgl. mutatis mutandis das Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.5.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Indessen erweise sich die Rüge, die erst im Jahre 2014 gegründete Beschwerdeführerin 1 habe Anspruch auf Anonymisierung, prima facie als nicht offensichtlich unbegründet. Ihrem Begehren sei betreffend die Internetversion einstweilen insoweit teilweise zu entsprechen, als sie mit „X. _____AG“ zu anonymisieren sei, was sich etwa auf die Publikation der Sanktionsverfügung in Bezug auf Rz. 10 ff. auswirke. Damit werde auch dem Umstand, dass die zu beurteilende Konstellation ausserhalb des durch BGE 142 II 268 *Nikon* Gesicherten liege, Rechnung getragen. Ebenso seien das genaue Datum der Gründung der Xz _____AG, dasjenige des Übertragungsvertrags wie auch der Kaufpreis nicht offenzulegen (vgl. die Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.5). Soweit die Beschwerdeführerinnen behaupteten, die Umstrukturierung im Rahmen der Gründung der Beschwerdeführerin 1 stelle mehr oder weniger integral ein Geschäftsgeheimnis dar, könne ihr demgegenüber nicht gefolgt werden. Die im Handelsregister beschriebenen Vorgänge seien hingegen einstweilen insofern nicht vollständig wiederzugeben, als die Geldsummen benannt würden, welche in diesem Zusammenhang geflossen seien. Ebenfalls nicht genau zu benennen seien die Daten betreffend die Gründung der Beschwerdeführerin 1, den Übertragungsvertrag und die präzise Aufnahme der Geschäftstätigkeit (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 11 ff.). Offenzulegen seien demgegenüber unter Abdeckung der Namen von natürlichen Personen und der Höhe des Kaufpreises die Beteiligungsverhältnisse und die Darstellung der Vorinstanz betreffend die personellen Überschneidungen in Bezug auf die Organe (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 1132, 1174 und 1176; vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.5 und E. 5.8.7).

6.6.1.3 Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, darf gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Identität der Untersuchungs- und Verfügungsadressatinnen bei der Publikation einer Sanktionsverfügung offengelegt werden; es handelt sich mithin nicht um ein Geschäftsgeheimnis. Die WEKO gab mit Publikation im Schweizerischen Handelsamtsblatt vom 23. April 2013 (SHAB Nr. 77 vom 23. April 2013) und im Bundesblatt vom 30. April 2013 (BBI 2013 2999) bekannt, ihr Sekretariat habe am 15. April 2013 eine Untersuchung gemäss Artikel 27 KG gegen die [betroffenen Bauunternehmen] eröffnet. Am 21. Oktober 2013 dehnte das Sekretariat die Untersuchung auf die Beschwerdeführerin 2 (Xy _____AG) und [ein weiteres Bauunternehmen] aus, was es im Bundesblatt vom 5. November

2013 bekanntgab (BBI 2013 8427). Die 2013 neu gegründete und im Handelsregister eingetragene Beschwerdeführerin 1 (Xz_____AG) wurde in diesen Bekanntmachungen nicht namentlich genannt, was im Übrigen darauf hinweist, dass die Vorinstanz entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerinnen sehr wohl unterscheidet zwischen der Beschwerdeführerin 2, welcher Verstösse gegen das Kartellgesetz vorgeworfen werden, und der Beschwerdeführerin 1, die – obwohl als kartellrechtswidrig handelndes Unternehmen schon zeitlich nicht in Betracht kommend – als solidarisch mithaftend ins Recht gefasst wird. Mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 (E. 5.7.5) ist dazu festgehalten worden, die im Sanktionsverfahren zu beurteilende Frage werde sein, ob die Beschwerdeführerin 1 trotz fehlender „Tätereigenschaft“ im Sinne solidarischer Auferlegung der Sanktion ins Recht gefasst werden könne (vgl. zum Ganzen auch die Zwischenverfügung B-6998/2016 vom 16. Juli 2018 E. 4.6 sowie E. 4.2.8 hiavor). Aus der Nikon-Rechtsprechung ergibt sich nun einerseits, dass die Beschwerdeführerin 2 keinen Anspruch darauf hat, dass ihr Name nicht genannt wird (Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 8.4.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Andererseits muss die WEKO gegenüber Unternehmen, denen nicht „Tätereigenschaft“ vorgeworfen wird, auch keine Voruntersuchung eröffnen. Das bedeutet aber nicht, dass Unternehmen, welche nicht Gegenstand einer Voruntersuchung waren, in der Sanktionsverfügung allein schon deshalb nicht namentlich genannt werden dürfen (vgl. mutatis mutandis Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.5.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268, sowie das Urteil des BVGer B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 5.5.1).

6.6.1.4 Jedenfalls stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin 1 nicht einen Anspruch auf Anonymisierung hat, weil ihr selbst keine Verstösse gegen das Kartellgesetz vorgeworfen werden können. Die Vorinstanz macht dazu – etwas vereinfachend zusammengefasst – geltend, dass die Beschwerdeführerseite im Rechtsmittelverfahren gegen die Publikationsverfügungen ebenso wenig rechtlich prüfen lassen könne, ob der Beschwerdeführerin 1 die Sanktion zu Recht unter solidarischer Haftung mitaufgelegt worden ist, wie sie unmittelbare Aussagen zur Frage erzwingen kann, ob die Sanktionierung der Beschwerdeführerin 2 zu Recht erfolgt ist. Die Beschwerdeführerin 1 stellt sich auf den gegenteiligen Standpunkt, indem sie geltend macht, sie hätte mangels „Zulässigkeit als Verfügungsadressatin“ gar nie in das Sanktionsverfahren einbezogen werden dürfen.

6.6.1.5 Zur Restrukturierung 2013/2014 wird in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, am 20. März 2013 habe die Beschwerdeführerin 2 die

Beschwerdeführerin 1 als Tochtergesellschaft gegründet; diese sei gemäss Handelsregister in den Bereichen Hoch-, Tief- und Strassenbau tätig. Demgegenüber sei der Zweck der Beschwerdeführerin 2 im Jahre 2014 dahingehend geändert worden, dass diese seitdem laut Handelsregister den Erwerb, die Verwaltung und den Verkauf von Beteiligungen an Unternehmen bezwecke (Sanktionsverfügung, Rz. 11). Damit ist klar, dass die Beschwerdeführerin 1 schon aus zeitlichen Gründen gar nicht als „Täterin“ dargestellt werden kann. Aber die Frage, ob es zulässig ist, ihr in solidarischer Haftung eine Sanktion aufzuerlegen, ist, wie die Vorinstanz ausführt, „bisher kaum geklärt“ (Sanktionsverfügung, Rz. 1133), was zwar das Publikationsinteresse begründet, aber noch nichts über die Anonymisierung sagt (vgl. zum Ganzen E. 4.2.8 hiavor sowie die Zwischenverfügung im vorliegenden Verfahren vom 12. März 2018 E. 5.7.5). Das Gericht ist mit Zwischenverfügung vom 16. Juli 2018 im Verfahren B-6998/2016 davon ausgegangen, dass die Beschwerdeführerin 1 aufgrund ihres Näheverhältnisses zur Beschwerdeführerin 2 eine gewisse Reputationseinbusse hinzunehmen habe (vgl. dort E. 5.4). Eher gegen die Anonymisierung spricht der Umstand, dass der Beschwerdeführerin 1 neben der Sanktion auch Verhaltenspflichten auferlegt worden sind, weil sie von der Beschwerdeführerin 2 das operative Baugeschäft übernommen hat. Für die Beschwerdeführerinnen ungünstig erweist sich in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass es nicht unwesentliche personelle Verflechtungen gibt in Bezug auf die Organschaft der beiden Beschwerde führenden Gesellschaften. [Der Vertreter der X_____ -Gesellschaften] bezeichnet sich in der Medienmitteilung der Beschwerdeführerinnen vom 30. Mai 2018 in diesem Sinne selbst als Inhaber sowohl der Beschwerdeführerin 1 als auch der Beschwerdeführerin 2. Es gibt zudem ein nicht zu vernachlässigendes öffentliches Interesse an der Nachvollziehbarkeit der Verflechtungen der Unternehmen der beiden Beschwerdeführerinnen mutatis mutandis entsprechend der Digitec-Konstellation im Urteil „Nikon“ des Bundesgerichts in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit des Untersuchungsablaufs (vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 *Nikon* E. 5.3.5.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Ob angesichts dieser Umstände ein Anspruch auf Anonymisierung besteht, kann indessen aufgrund der nachfolgenden Ausführungen letztlich offen bleiben.

6.6.1.6 Der vorliegende Fall ist durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass die Beschwerdeführerin 1 im Rahmen der Medienmitteilung vom 30. Mai 2018 selbst bekannt gegeben hat, neben der Beschwerdeführerin 2 ebenfalls Adressatin der Sanktionsverfügung zu sein, womit sie ihre Anonymität selbst aufgehoben hat. Weniger deutlich wird das entgegen

den Ausführungen der Vorinstanz demgegenüber aus der Medienmitteilung der Beschwerdeführerin aufgrund der dortigen Ausführungen betreffend die „X_____AG“ [Es wird also nicht klar, ob die Xy_____AG oder die Xz_____AG oder beide gemeint sind]. „Die X_____AG“ unterstreiche, „dass sie im Bezirk See-Gaster nicht tätig“ gewesen sei. In den Bezirken Höfe und March sei sie ausserdem „nie an unzulässigen Wettbewerbsabreden beteiligt“ gewesen. In aller Klarheit wird demgegenüber gemäss Medienmitteilung vom 30. Mai 2018 festgehalten, die Beschwerdeführerinnen „kämpfen dagegen an“, dass „unsere Tochtergesellschaft, die Xz_____AG mit Gründungsjahr 2013, für allfällige Vergehen aus den Jahren 2006 bis 2009 und damit für einen Zeitraum vor der Firmengründung, verantwortlich gemacht werden kann“. Aus diesem Grunde habe man auch die vorliegend zu beurteilende Publikationsverfügung angefochten.

6.6.1.7 In ihren Eingaben vom 16. August 2018 (Rz. 2) und vom 17. September 2018 (Rz. 29-32) führt die Beschwerdeführerin 1 aus, sie habe die Medienmitteilungen vom 23. und 30. Mai 2018 aufgrund der Äusserungen der Vorinstanz in der Lokalpresse respektive aufgrund der einseitigen Presseberichterstattung „in Notwehr“ veröffentlicht (vgl. auch Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 2). Bereits am 13. September 2017 seien im „Höfner Volksblatt“ Details zur auferlegten Sanktionssumme und den Verfahrenskosten veröffentlicht worden. Ebenfalls sei am 15. Februar 2018 ein weiterer Artikel im „Höfner Volksblatt“ erschienen, der sich zu der Höhe von Auftragsvolumen geäussert habe, welche sich die acht Betriebe [erschlichen] hätten (Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 17. September 2018 Rz. 14 ff., Beilagen 2-3). Nach der Publikation der „Internetversion BGer“ (am 17. Mai 2018) haben die Beschwerdeführerinnen einen „Shitstorm“ über sich ergehen lassen müssen. Die Publikation der Sanktionsverfügung hätte für den Journalisten des Höfner Volksblattes kein Hindernis dargestellt, um über Nacht eine einseitige, reisserische und rufschädigende Story über die Beschwerdeführerinnen zu verfassen. So sei auch nicht zwischen den Unternehmen der beiden Beschwerdeführerinnen differenziert worden (Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 20 ff.; Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 14 ff.). Mit Eingabe vom 17. September 2018 präzisiert dann die Beschwerdeführerin 1, dass die ersten Medienberichterstattungen innert 24 Stunden nach erfolgter Publikation der „Internetversion BGer“ am 17. Mai 2018 in den regionalen an die Bezirke March und Höfe angrenzenden Zeitungen erschienen seien. Während sich diese Be-

richterstattung neutral und informativ gestaltet hätte, sei dies bei den Artikeln im Höfner Volksblatt – die Beschwerdeführerin 1 bezieht sich hierbei auf Artikel des „Höfner Volksblatts“ vom 22. bis 24. Mai 2018 – nicht der Fall gewesen. So sei es den Journalisten innert kürzester Frist – trotz der 400-seitigen Sanktionsverfügung – gelungen, eine einseitige und für die Beschwerdeführerin 1 und deren Familie rufschädigende Story zu veröffentlichen, welche in den Folgetagen durch weitere Berichte, welche die Beschwerdeführerin 1 an den Pranger stellten, angeheizt wurde. Die Beschwerdeführerin 1 gehe davon aus, dass Journalisten entsprechende Informationen von Personen mit Insider-Kenntnissen erhalten haben (Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 17. September 2018 Rz. 14-18, 23, Beilagen 4-6). Mit ihrer eigenen Medienmitteilung vom 23. Mai 2018 hätten die Beschwerdeführerinnen versucht, den entstandenen Schaden zu mindern (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August Rz. 19, 23 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 17. September 2018 Rz. 18 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 17 f.). Aufgrund der weiterhin anhaltenden einseitigen und undifferenzierten Berichterstattung hätte die Beschwerdeführerin 2 am 30. Mai 2018 eine erneute Medienmitteilung publizieren müssen, welche u.a. die Inexistenz der Beschwerdeführerin 1 zur Zeit des Kartellverstosses aufgegriffen hatte (Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 17. September 2018 Rz. 20 f.). Die Beschwerdeführerinnen hätten jedoch gegenüber der Öffentlichkeit – entgegen der Behauptungen der Vorinstanz – nie kommuniziert, dass sie eine Sanktion zu zahlen hätten, und die Medienmitteilungen seien lediglich von einem lokal begrenzten Adressatenkreis wahrgenommen worden. Nach wie vor habe die Beschwerdeführerin 1 ein Interesse an der Geheimhaltung ihrer Identität und weiterer Geschäftsgeheimnisse (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August Rz. 39 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 17. September 2018 Rz. 18, 21-28; vgl. auch Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 32 f.).

6.6.1.8 Zusammenfassend begründen die Beschwerdeführerinnen ihre Kommunikation mit der reisserischen lokalen Presseberichterstattung, wobei sie der Vorinstanz vorwerfen, die Presse in unstatthafter Weise mit Informationen bedient zu haben. Soweit die Beschwerdeführerin 2 in Frage steht, ist ein Bedürfnis nach eigener Medienkommunikation nachvollziehbar. Das ist indessen hier nicht der entscheidende Punkt. Nur wenn spezifisch in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1 ein Kommunikationsbedarf bestanden hat, kann dieser im Sinne der Ausführungen der Beschwerdeführerinnen als „Notwehr“ dahingehend verstanden werden, dass sich

durch die selbst gewählte Aufhebung der Anonymität nichts am schützenswerten Interesse der Beschwerdeführerin 1 an der Anonymisierung ändert. Diesbezüglich machen die Beschwerdeführerinnen zunächst geltend, es sei in der Berichterstattung nicht sauber zwischen der Beschwerdeführerin 1 und der Beschwerdeführerin 2 unterschieden worden. Diesbezüglich verhalten sie sich indessen offensichtlich widersprüchlich, da ihre Medienmitteilung vom 23. Mai 2018 ebenfalls unpräzise von der „X_____AG“ spricht, obwohl die Beschwerdeführerin 2 gemeint sein muss. Ausserdem wird für weitere Auskünfte ausdrücklich auf [den Vertreter der X_____ - Gesellschaften] bzw. die Beschwerdeführerin 1 (und nicht etwa auf die Beschwerdeführerin 2) verwiesen. Das zweite möglicherweise relevante Thema in diesem Zusammenhang ist der Umstand, dass die Beschwerdeführerin 1 zum Zeitpunkt der Kartellrechtsverstöße unbestrittenermassen noch gar nicht existiert hat, weshalb ihr kein Kartellrechtsverstoss vorgeworfen werden kann (vgl. dazu bereits die Zwischenverfügung im vorliegenden Verfahren vom 12. März 2018 E. 5.7.5 sowie E. 6.6.1.3 ff. hiervor). Dazu ist zunächst festzuhalten, dass in der Presseberichterstattung durchwegs von der „X_____AG“ die Rede ist, nicht aber spezifisch von der Beschwerdeführerin 1. Zweitens wird in der Presse nicht spezifisch auf die Situation der Beschwerdeführerin 1 eingegangen. Eine „Notwehrsituation“, wie sie die Beschwerdeführerinnen geltend machen, könnte also nur soweit entstehen, als die Vorinstanz der Beschwerdeführerin 1 Kartellrechtsverstöße vorwirft, was aber nicht der Fall ist. Vielmehr geht die Vorinstanz davon aus, dass sie die Beschwerdeführerin 1 sanktionieren muss oder zumindest darf, weil Letztere nach der Darstellung der WEKO von der Beschwerdeführerin 2 Aktiven und Passiven übernommen und seitdem für den Betrieb des Strassen- und Tiefbauunternehmens zuständig ist (angefochtene Verfügung Rz. 1132; vgl. auch Rz. 1146, 1175 und 1344). Nur durch den Umstand, dass ihr die Sanktion unter solidarischer Haftung mitaufgelegt wird, wird die Beschwerdeführerin 1 zur Verfügungsadressatin. Die Beschwerdeführerinnen sind demgegenüber der Meinung, dass die Beschwerdeführerin 1 nie ins Verfahren hätte einbezogen werden dürfen, was im Verfahren B-6998/2016 zu prüfen sein wird (vgl. dazu die Zwischenverfügung des BVGer vom 16. Juli 2018 im Verfahren B-6998/2016 E. 4.7 f.). Da die Vorinstanz die Beschwerdeführerin 1 nicht als kartellrechtswidrig handelndes Unternehmen gebrandmarkt hat, gab es auch keinen Anlass, spezifisch darauf hinzuweisen, dass diese „für allfällige Vergehen aus den Jahren 2006 bis im Jahr 2009“ nicht „verantwortlich gemacht werden kann“. Sie wird gerade nicht verantwortlich gemacht, sondern es wird ihr die Sanktion mitaufgelegt. Damit handelt es sich in der gemeinsamen Kommunikation der Beschwerdeführerinnen nicht um das Ergebnis

einer „Zwangslage“, welche als „Notwehr“ zur Folge hätte, dass dadurch das schützenswerte Interesse an der Anonymisierung aufrechterhalten wird. Demnach hilft es der Beschwerdeführerin auch nicht, dass die Kenntnisnahme ihrer Medienmitteilungen auf den lokalen Kontext beschränkt geblieben ist. Damit kann offen bleiben, welche Bedeutung diesbezüglich namentlich den Zeitungsartikeln zukommt, auf welche die Beschwerdeführerinnen mit ihren Medienmitteilungen reagiert haben (vgl. die Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 17. September 2018, Beilagen 2-6 und zusätzlich etwa „Bote der Urschweiz“ vom 31. August 2018, „Die Veröffentlichung des Weko-Berichts war rechtens“; „Einsiedler Anzeiger“ vom 31. August 2018, „Publikation ist rechtens“). Die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, wonach für die Publikation in der „RPW/DPC“ kein anderer Massstab angesetzt werden dürfe als für die Online-Publikation der „Internetversion BVGer II“ (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 29. August 2018; Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 31. August 2018, jeweils Antrag 1), sind ebenfalls unbegründet. Die Abdeckungen gemäss der Zwischenverfügungen vom 12. März und der Verfügung vom 18. April 2018 (Internetversionen BVGer I und II) basieren auf einer vorsorglichen Prüfung, während im vorliegenden Zusammenhang nunmehr eine vollständige Beurteilung vorzunehmen ist (vgl. E. 2.3 hiervor).

6.6.1.9 Da nach dem Gesagten kein schützenswertes Interesse der Beschwerdeführerin 1 mehr an einer Geheimhaltung ihrer Identität besteht, ist diese offenzulegen (vgl. das Urteil des BVGer B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 4.2.1 und 5.5.1). Ebenso sind die in diesem Zusammenhang in der Sanktionsverfügung genannten öffentlich zugänglichen Quellen (Handelsregistereintrag und Homepage der Beschwerdeführerin 1, vgl. Sanktionsverfügung Fn. 12, Fn. 14-17) offenzulegen.

6.6.1.10 Dasselbe gilt als logische Folge der Nichtanonymisierung der Beschwerdeführerin 1 selbst auch für die aus dem Handelsregister ersichtlichen Daten der Gründung sowie des Übertragungsvertrags, welche auch insofern zum rechtserheblichen Sachverhalt gehören, als nur dadurch die rechtlich zu würdigende Umstrukturierung nachvollziehbar gemacht werden kann. Ausserdem ist nicht nur der Handelsregistereintrag, sondern auch der Internetauftritt der Beschwerdeführerinnen allgemein zugänglich (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.2.1). Demgegenüber können die in Frage stehenden Geldbeträge, worunter der Kaufpreis, und der Ort der Zweigniederlassung verschleiert werden (Sanktionsverfügung Rz. 11 und 12), da diese Daten nicht den rechtlich relevanten Sachverhalt betreffen. In diesem

Sinne kann die in Rz. 12 der Sanktionsverfügung umschriebene Gegenleistung, welche die Beschwerdeführerin 1 (Xz_____AG) an die Beschwerdeführerin 2 (Xy_____AG) bei dieser Umstrukturierung auszurichten hatte, mit „[Differenz zwischen Aktiven und Passiven]“ umschrieben werden, da auf diese Weise die Umstrukturierung nachvollziehbar bleibt. Die offenzulegenden Angaben haben auch keinen Einfluss auf das Geschäftsergebnis resp. die Konkurrenzfähigkeit, weshalb die Beschwerdeführerin 1 kein objektives Geheimhaltungsinteresse im Sinne eines Geschäftsgeheimnisses daran hat (vgl. die Urteile des BGer 2C_499/2017 *marché du livre en français* E. 5.4 und des BVerfG B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 4.3.3). Sodann begründet die Beschwerdeführerin 1 nicht hinreichend, weshalb ihr Interesse an einer Geheimhaltung das öffentliche Interesse an der Publikation resp. die dadurch zu erreichenden Zwecke (vgl. vorne E. 4.2.2) überwiegen sollte und deshalb aufgrund des Datenschutzgesetzes Abdeckungen vorzunehmen wären. Dasselbe gilt auch für die Angaben der Vorinstanz zur Frage, wo die Beschwerdeführerin 1 tätig ist. Die Rz. 11-13 der Sanktionsverfügung mit dazugehörigen Fussnoten sind daher grundsätzlich offenzulegen.

Zwar ist das genaue Datum der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin 1 (Sanktionsverfügung Rz. 12) keine öffentlich zugängliche Tatsache; jedoch ist nicht erkennbar, dass die Offenlegung dieses weit zurückliegenden Zeitpunkts Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben könnte, weshalb es am objektiven Geheimhaltungsinteresse mangelt. Das Datum der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin 1 gehört zur Beschreibung der Umstrukturierung und damit zum wesentlichen Sachverhalt (vgl. Urteil des BGer 2C_499/2017 *marché du livre en français* E. 5.4 in fine). Zudem ergibt auch die Abwägung nach Datenschutzgesetz, dass das Datum der Erreichung des Publikationszwecks dient, wobei keine überwiegenden Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Da die Auszüge aus der Selbstdarstellung der Beschwerdeführerinnen gemäss ihrem Internetauftritt (Sanktionsverfügung Rz. 12 mit Fn. 16 f.) Aufschlüsse über die Frage geben, wie die Aktivitäten der Beschwerdeführerinnen nach deren eigenen Darstellung abzugrenzen sind, was in Bezug auf die Trägerschaft für das „Hoch-, Tief- und Strassenbaugeschäft“ keine Geschäftsgeheimnisqualität aufweist, überwiegt die Nachvollziehbarkeit der Darstellung in einer datenschutzrechtlichen Abwägung die Interessen der Beschwerdeführerin 1. Daraus ergibt sich zudem, dass nebst der Identität der Beschwerdeführerin 1 auch die Bezeichnungen für beide Beschwerdeführerinnen zusammen („z.B. X_____ -Gesellschaften“) gemäss dem Originaltext der Sanktionsverfügung offenzulegen sind.

6.6.2 In der Sanktionsverfügung finden sich **Angaben, die Rückschlüsse auf einzelne Bauprojekte zulassen, konkrete Datumsangaben** (z.B. betreffend einzelne Sitzungen der Unternehmen und das Ende der als kartellrechtswidrig beurteilten Zusammenarbeit) sowie **genaue Bezeichnungen von Listen** (Submissionsprogramme und -listen, Marktabklärungslisten [MA-Listen], Eigenoffertlisten [EO-Listen], Hagedorn-Listen [HA-Listen]) **und Datensätzen** (z. B. Datensatz Offertöffnungsprotokolle [DOP]).

6.6.2.1 In der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 erkannte das Bundesverwaltungsgericht, dass mit Blick auf die von den Beschwerdeführerinnen befürchteten Schadenersatzbegehren hinsichtlich der von der Vorinstanz behaupteten Gesamtabrede sicherzustellen sei, dass einstweilen keine einzelnen Projekte bestimmter Gemeinden identifizierbar seien, namentlich wenn sie möglicherweise von Submissionsabsprachen betroffen gewesen seien (vgl. dazu etwa Sanktionsverfügung Rz. 227 Abbildung 10, Rz. 230 f. Abbildungen 11 f., Rz. 491 f., 548, 556 f., Rz. 561 mit Fn. 682, Rz. 875, Rz. 877 mit Fn. 1038, Rz. 1121, 1124). Unkenntlich gemacht wurden ausserdem die Marktabklärungslisten, welche im Originaltext der Sanktionsverfügung mit Jahrzahlen und Nummern versehen sind (fiktives Beispiel: MA 2013_17, in der Internetversion: „[MA-Liste...]“; vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 343). Dasselbe sei in Bezug auf die Umschreibung der nummerierten Eigenoffertlisten (EO-Liste) wie auch die Umschreibung der nummerierten HA-Listen (HAL: [...]) und DOP (Datensatz Offertöffnungsprotokolle) zu sagen (vgl. etwa Sanktionsverfügung Tabellen 1, 4-9, 26 [mit dazugehörigen Fn. 1058-1066]; siehe Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.3 S. 31 f.). Des Weiteren wurden gemäss der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 (E. 5.7.5 und 5.7.6) genaue Datumsangaben und Uhrzeiten zur Zeit der vorgeworfenen Kartellrechtsverstösse teilweise abgedeckt bzw. verschleiert (vgl. dazu etwa Sanktionsverfügung Rz. 382, 405). Nicht abgedeckt wurden demgegenüber Daten, welche sich auf Ereignisse im Zusammenhang mit dem Untersuchungsverfahren beziehen (vgl. beispielsweise Sanktionsverfügung Rz. 67 f., 75; vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.6. S. 35 f.).

6.6.2.2 Die Vorinstanz macht geltend, die in der „Publikationsversion WEKO“ offen gelegten Datumsangaben und Bezeichnungen von Listen und Datensätzen würden weder Geschäftsgeheimnisse darstellen noch schützenswerte Persönlichkeitsrechte betreffen. Derartiges werde von den Beschwerdeführerinnen auch nicht spezifisch begründet (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 20). Es sei nicht ersichtlich, auf welcher Rechts-

grundlage die in der WEKO-Publikationsverfügung enthaltenen Datumsangaben, Kennziffern und Bezeichnungen von Listen und Datensätzen abzudecken sein sollten. Die Wettbewerbsbehörden dürften gemäss der Rechtsprechung zur Publikation kartellrechtlicher Verfügungen auch über die Beweisgrundlagen und die Qualität der Beweiswürdigung informieren, um der Öffentlichkeit aufzeigen zu können, weshalb die WEKO zur konkreten Entscheidung gekommen sei. Die Vorinstanz beruft sich diesbezüglich auf BGE 142 II 268 *Nikon* E. 4.2.5.2 und E. 5.2.2.3. Die Veröffentlichung der Daten, Kennziffern und Bezeichnungen von Listen und Datensätzen diene genau diesem Zweck; sie mache die WEKO-Publikationsversion der Sanktionsverfügung nachvollziehbarer und erlaube es der Öffentlichkeit, die Motive der WEKO noch besser zu verstehen (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 23; Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 Rz. 21-24). Nicht streitig sei, dass entsprechend der vorinstanzlichen Publikationspraxis bei Submissionsabredefällen diejenigen Textpassagen für die Publikation abgedeckt würden, welche eine Identifikation von konkret betroffenen Strassen- und/oder Tiefbauprojekten aus dem Gebiet der Bezirke See-Gaster, March und Höfe ermöglichen würden. Es sei indes zu beachten, dass sich diese Abdeckungspraxis einzig mit dem öffentlichen Interesse am Schutz des Instituts der Selbstanzeige rechtfertige. Sie erfolge nur, um Selbstanzeiger gegenüber nicht kooperierenden Verfahrensparteien zu privilegieren. Denn Selbstanzeiger würden im Rahmen ihrer Kooperationspflicht primär Projekte melden, an deren Zuteilung sie selbst beteiligt gewesen seien. Würden einzig diese betroffenen Projekte offengelegt, so wären primär Selbstanzeiger der kartellzivilrechtlichen Haftung ausgesetzt, obwohl es auch Projekte gegeben haben müsste, welche von nicht kooperierenden Verfahrensparteien zugeteilt worden seien. Die in der BVGer-Internetversion enthaltenen Abdeckungen und Verschleierungen von Datumsangaben und Bezeichnungen von Listen und Datensätzen würden nicht zur vorgenannten Zwecksetzung beitragen (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 21). So hätten beide Selbstanzeigerinnen der Untersuchung „22-0438: Bauleistungen See-Gaster“ (Implenia Schweiz AG, Walo Bertschinger AG St. Gallen), um deren Schutz es bei der Abdeckung von Informationen zu betroffenen Einzelprojekten einzig gehe, die Offenlegung der in der BVGer-Internetversion zusätzlich abgedeckten Datumsangaben und Bezeichnungen von Listen und Datensätzen akzeptiert. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerinnen kein Beispiel aufzeigten, wie aus der Kombination der in der WEKO-Publikationsversion enthaltenen Datumsangaben und Bezeichnungen von Listen und Datensätzen ein konkretes, von kartellrechtswidrigem Verhalten betroffenes Projekt identifiziert werden könnte. Eine derartige direkte Identifikationsmöglichkeit sei auch

für die Vorinstanz nicht ersichtlich, weshalb sie Nummern der MA- und der EO-Listen, Kennziffern der acht Unternehmen in den Listen und „Marktabklärungsprogrammen“, Termine der MA-Sitzungen sowie Zuständigkeiten der acht Unternehmen betreffend die Abklärungsorte und weitere Ortsangaben in der WEKO-Publikationsversion nicht abgedeckt bzw. verschleiert habe (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 22). Darüber hinaus bestehe ein öffentliches, schutzwürdiges Interesse daran, andere staatliche Stellen möglichst genau über die Funktionsweise von Kartellen zu informieren. Durch die Offenlegung gemäss WEKO-Publikationsversion werde dieses Interesse besser gefördert (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 23).

6.6.2.3 Die Beschwerdeführerinnen wenden diesbezüglich ein, mit der Offenlegung von Datumsangaben, Kennziffern und Bezeichnung von Listen und Datensätzen seien Rückschlüsse auf sie möglich, weshalb an diesen Daten sehr wohl ein Geheimhaltungsinteresse bestehe. Des Weiteren seien solche Informationen nicht notwendig, um der Öffentlichkeit aufzuzeigen, weshalb die Vorinstanz zur konkreten Entscheidung gelangt sei (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 34 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August Rz. 41 f.).

6.6.2.4 Soweit – allenfalls unter Zuhilfenahme weiterer Quellen – aus der Sanktionsverfügung *konkrete Strassen- und/oder Tiefbauprojekte* identifiziert werden können, sind diese im Vergleich zur „Publikationsversion WEKO“ weitergehend abzudecken bzw. zu verschleiern oder in anonymisierender Weise zu umschreiben (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 86, 97 Ziffer 5 und 355, 407, 426, 441, 448, 451, 458, 485, 491, 492, 517, Rz. 962 und 1236). Die Abbildungen 17-22 sind soweit abzudecken, als dass die einzelnen Projekte sowie die mit diesen Projekten verbundenen Summen nicht erkenntlich bleiben. Jedoch sollen die Abdeckungen nicht so weit gehen, dass die Gesamtstruktur dieser Abbildungen nicht mehr erkennbar bleibt. Denn die Abbildungen helfen, dass das auf seine Kartellrechtswidrigkeit zu prüfende Handeln nachvollziehbarer wird. Die Vorgehensweise im Rahmen eines Kartells ist als solche nicht geheimhaltungswürdig (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.4 mit Hinweisen; vgl., Rz. 262 Abbildungen 17 und 18, Rz. 267 f. Abbildungen 19-21 und Rz. 275 Abbildung 22 [Abdeckungen je betr. konkrete Bausummen von einzelnen Projekten], Rz. 682 Abbildung 39 und 40 [Abdeckungen betr. konkrete Projekte], Rz. 872 Abbildung 52 [betr. Offertnummern]). Im selben Sinne sind bei Rz. 287 Abbildung 24 die Zahlen bzw. Summen abzudecken.

Betreffend die in der Sanktionsverfügung genannten *Gemeinden*, soweit sie (potenziell) von Absprachen betroffen waren oder sein könnten, gestaltet sich die Lage jedoch komplexer. Dies gilt auch für die Gemeinden, in welchen die acht Unternehmen Abklärungen betreffend allfälliger Ausschreibungen durchgeführt haben (vgl. Rz. 557 Lemma 1-6). Einerseits ist zu berücksichtigen, dass die Offenlegung eines Gemeindepensens unter Umständen Rückschlüsse auf ein Projekt zulassen könnte. Es ist nach der vorinstanzlichen Auffassung (Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 21) nicht bestritten, dass diejenigen Textpassagen für die Publikation abgedeckt werden sollen, welche eine Identifikation von betroffenen Strassen- und Tiefbauprojekten aus dem Gebiet der Bezirke See-Gaster, March und Höfe zulassen, wobei die Vorinstanz darlegt, dass ihre Abdeckungspraxis einzig zum Schutze der Selbstanzeiger erfolge (Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 21). Andererseits soll die Verfügung verständlich und nachvollziehbar bleiben. So wurde in der Sanktionsverfügung eine Abrede über die Aufteilung von Märkten nach Geschäftspartnern im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c KG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 KG festgestellt (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 1451 f.), weshalb eine vollständige Abdeckung der Gemeindepensens dazu führen würde, dass man die örtlichen Gegebenheiten betreffend die Märkte und Geschäftspartner nicht mehr erkennen würde. Demnach würden im Falle einer vollständigen Abdeckung der Gemeindepensens Strukturelemente der Sanktionsverfügung unkenntlich gemacht. Dies ist nicht im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, da diese fordert, dass Strukturelemente der Verfügung offenzulegen sind (vgl. Urteil des BGer 2C_499/2017 *marché du livre en français* E. 5.4 in fine).

Die von der Vorinstanz beschriebene Abdeckungspraxis entspricht der Praxis, welche Letztere in Bezug auf die Aargauer Fälle betreffend Submissionsabsprachen angewendet hat. Indessen ist der vorliegende Fall durch den Umstand geprägt, dass die örtlichen Gegebenheiten nicht nur in Bezug auf die Marktabgrenzung, sondern auch mit Blick auf das Gesamtverständnis der Sanktionsverfügung unabdingbar sind, da es sich nach der Darstellung der Vorinstanz um eine Abrede über die Aufteilung von Märkten nach Geschäftspartnern im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. c KG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 KG (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 1451 f.) handelt. Demnach muss jedenfalls der Bezirk, in welchem die in Frage stehenden Gemeinden liegen – dies sind vorwiegend die Bezirke See-Gaster, March und Höfe – offengelegt werden. So weiss die Leserin oder der Leser, wenn jeweils beispielsweise von der „Gemeinde C im Bezirk See-Gaster“ die Rede ist, und die „Gemeinde C im Bezirk See-Gaster“ einige Seiten später wieder genannt wird, dass es sich um dieselbe Gemeinde handelt. Für jeden Bezirk

werden die Gemeinden mit A beginnend alphabetisch anonymisiert. Die auf die eben beschriebene Art der Verschleierungen der Gemeindennamen sind insbesondere in den Randziffern 548, 552, 556, 557, Rz. 561 f. mit Fn. 682, Rz. 875, Rz. 877 mit Fn. 1038, Rz. 1056, Rz. 1121, 1124 zu finden. Im Gegensatz dazu sind Zuständigkeiten der Unternehmen für ganze Regionen (vgl. etwa „Glarnerland“ in Sanktionsverfügung Rz. 556), Bezirke oder Kantone offenzulegen. Ebenfalls sind Sitzungsorte offenzulegen (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 310 Tabelle 1 [Spalte „Ort“]), da der Sitzungsort selbst keinen Bezug zu einem konkreten Projekt aufweist.

Allerdings sind Gemeindennamen, welche in den in der Sanktionsverfügung abgebildeten Auszügen der Submissionsprogramme oder MA-Listen erscheinen, vollständig (ohne Buchstaben und ohne Bezirkszuordnung) abzudecken (vgl. insbesondere Rz. 231 Abbildung 13, Rz. 556 Abbildung 34, Rz. 886 Abbildung 54, Rz. 911 Abbildungen 55 und 56 [betr. Gemeindennamen und Offertnummern]). Denn die oder der mit dem Gesamtkontext vertraute Leserin bzw. Leser vermag aus einer – wenn auch nur teilweise – abgebildeten Submissions- oder MA-Liste eher Rückschlüsse auf ein allfälliges Projekt abzuleiten, als dies bei einer Umschreibung eines Gemeindennamens im Verfügungstext (z.B. „Gemeinde A im Bezirk See-Gaster“) der Fall ist. Zudem wird die „[...]“ mit „[ein Energieversorgungsunternehmen]“ ohne Verwendung des Gemeindennamens „[...]“ umschrieben (Rz. 557 Lemma 8). Beim Baubüro „Z_____“ (Rz. 557 Lemma 5) wird der Name „[...]“ abgedeckt.

6.6.2.5 Jahreszahlen, Zeiträume, genaue Datumsangaben und Uhrzeiten, etwa von gemeinsamen Sitzungen der sanktionierten Unternehmen, stellen mangels eines objektiven Geheimhaltungsinteresses weder Geschäftsgeheimnisse dar noch bestehen aus Gründen des Daten- oder Persönlichkeitsschutzes Vorbehalte gegen deren Offenlegung. Diese Angaben enthalten keine geschäftlich relevanten Informationen und dienen der Beweisführung betreffend das vorgeworfene kartellrechtswidrige Verhalten (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.4 mit Hinweisen). Die Offenlegung dieser Angaben dient – im Gegensatz zu den geschäftsgeheimen Umsatzzahlen einzelner Unternehmen – der Beschreibung des zu beurteilenden Vorgehens der Unternehmen nach der Beurteilung der Vorinstanz. Ohne Zuordnungsmöglichkeit zu Gemeinden oder Projekten ergibt sich auch kein schützenswertes Interesse der Beschwerdeführerinnen an deren Abdeckung. Diese Angaben sind daher in der „Publikationsversion BVGer“ – im Unterschied zur „Internetversion BVGer“ gemäss Verfügung vom 12. März 2018 (dort. E. 5.7.6) – offenzulegen (vgl. auch E. 6.6.2.1 ff. hiervor).

6.6.2.6 Die Vorinstanz wirft den von der Untersuchung betroffenen Unternehmen vor, sich an einem „Marktabklärungssystem“ und einem „Eigenoffertsystem“ beteiligt zu haben. In diesem Zusammenhang seien *Submissionsprogramme, Marktabklärungslisten (MA-Listen) und Eigenoffertlisten (EO-Listen)* ausgetauscht worden (vgl. Sanktionsverfügung Kap. A. 5.4 [Rz. 280 f.], insb. A.5.4.1 [Rz. 282 ff.] und A.5.4.2 [Rz. 864 ff.]). Auf den Submissionsprogrammen und den tabellarisch aufgebauten und ständig aktualisierten MA-Listen seien hauptsächlich ausgeschriebene und zur Ausschreibung vorgesehene Strassen- und Tiefbauprojekte aus den Gebieten See-Gaster, March und Höfe aufgeführt gewesen (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 856). In den EO-Listen seien aktuelle Eigenofferten der Unternehmen in den Bezirken See-Gaster, March und Höfe vermerkt worden (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 354, 880 ff.). Bei der ebenfalls von der Untersuchung der WEKO betroffenen Hagedorn AG wurden *Listen* beschlagnahmt, *auf denen das Unternehmen monatlich Projekte ausführte, für welche es eine Offerte erstellt und eingereicht hat (HA-Listen)*; vgl. Sanktionsverfügung Rz. 229). Das Sekretariat der WEKO erstellte schliesslich aus den strassen- und/oder tiefbaubezogenen Offertöffnungsprotokollen und Vergabeentscheiden der Kantone St. Gallen und Schwyz sowie der Gemeinden im Untersuchungsgebiet für die Jahre 2004 bis 2013 einen Datensatz in einer Excel-Tabelle (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 754 ff.). Die Gesamtheit der darin berücksichtigten Projekte wird als *„Datensatz Offertöffnungsprotokolle“ (DOP)* bezeichnet. Dieser gibt einen Überblick über die öffentliche Nachfrage nach Strassen- und/oder Tiefbauleistungen im Untersuchungsgebiet und dient u.a. dazu, eine Verknüpfung zwischen den Projekten auf den MA-Listen und den Projekten auf dem DOP herzustellen (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 759 i.V.m. Rz. 763 ff., 775 ff.). Alleine aus der Bezeichnung der MA- und EO-Listen und der auf dem DOP gelisteten, mit Jahreszahlen und Nummern oder dem Urheber versehenen Projekten (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 310 Tabelle 1, Rz. 498, 502, Rz. 702 Tabellen 4-9 [in den Tabellen 4-9 bleiben konkrete Projektnamen und -Summen auch in der RPW/DPC-Version abgedeckt], Rz. 873 ff., Rz. 897 Tabelle 27 mit Fn. 1074-1079, Rz. 900) und der Angabe von Projekt- oder Fallnummern (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 343 Fn. 418, Rz. 350 ff., 394, Rz. 629 Fn. 800, Rz. 631, 660 f., Rz. 836 Fn. 1006, Rz. 874, Rz. 889 Tabelle 26 mit Fn. 1058-1066, Rz. 890) können keine konkreten Projekte (vgl. auch E. 6.6.2.4 hiervor) oder für das Geschäftsergebnis der Beschwerdeführerinnen relevante Informationen abgeleitet werden (vgl. dazu das Urteil des BVGer B-6547/2014 *marché du livre en français* E. 4.3.4.2); es fehlt mithin am objektiven Geheimhaltungsinteresse. Ebensowenig sind offen-

sichtlich schutzwürdige Interessen für eine Geheimhaltung nach Datenschutzrecht vorhanden. Diese Angaben sind daher im Rahmen der Publikationsversion offenzulegen.

6.6.2.7 Ebenfalls nicht geheimhaltungswürdig sind der Umstand des *Verwendens von Kennziffern und Kürzeln* durch die Unternehmen und deren konkrete Zuordnung (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 178 Abbildung 6, Rz. 285, Rz. 286, Rz. 287 Abbildung 24, 288, 379, 406, 423, 450, 457, 479, 515, 879, 886). Die diesbezüglichen Ausführungen der WEKO in der Sanktionsverfügung dienen der Begründung und dem Verständnis der Zusammenarbeit der Unternehmen resp. des aus Sicht der Vorinstanz kartellrechtswidrigen Verhaltens der Untersuchungsadressatinnen (vgl. BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.4 mit Hinweisen). Zudem lassen Kennziffern und Kürzel keine Rückschlüsse auf konkrete Projekte zu.

6.6.3 Die Sanktionsverfügung enthält ***Beweiswürdigungen, Abbildungen von Beweismitteln und Beweisergebnisse, die teilweise Geschehnisse aus der Zeit vor der Einführung von direkten Sanktionen betreffen***. Per 1. April 2004 wurde das Kartellgesetz unter anderem dahingehend geändert, dass die WEKO direkt Sanktionen gegen Unternehmen für die schädlichsten horizontalen und vertikalen wettbewerbsbeschränkenden Abreden sowie alle Formen des Marktmissbrauchs aussprechen darf. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten die Wettbewerbsbehörden Unternehmen nur verpflichten, kartellrechtswidrige Verhaltensweisen zu unterlassen; erst im Wiederholungsfall bzw. bei Verletzung einer Verfügung der WEKO waren gestützt auf Art. 50 KG (indirekte) Sanktionen zulässig (BGE 135 II 60 *Maestro Interchange Fee* E. 2.1; vgl. Botschaft zur Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001, BBl 2002 2022, insb. S. 2033 ff.).

6.6.3.1 Das Bundesverwaltungsgericht hielt in seiner Zwischenverfügung vom 12. März 2018 fest, den Beschwerdeführerinnen sei betreffend ihren Einwand gegen die Darstellung von vor dem 1. April 2004 liegenden Geschehnissen jedenfalls dahingehend Recht zu geben, dass eine derartige Konstellation bundesgerichtlich noch nicht beurteilt worden sei, was eine gewisse Vorsicht nahe lege. Nicht zugestimmt werden könne den Beschwerdeführerinnen aber, soweit sie geltend machten, es bestehe kein erkennbares öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung. Im Unterschied zu den Luftfracht-Fällen (vgl. etwa das Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 5.2 f., 5.3.1) bestehe vorliegend nicht das Risiko überschüssender Sachverhaltsfeststellungen in dem Sinne, dass das

Interesse anderer Kartellbehörden geweckt werde (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.6. S. 34 f.). Aufgrund der Nichtsanktionierbarkeit von Verhalten bis zum Inkrafttreten des geltenden Kartellrechts seien zu Gunsten der Beschwerdeführerinnen in der Internetversion vorsorgliche Abdeckungen vorzunehmen, welche besonders „süffige“ Unternehmersaussagen oder Teilbeweiswürdigungen betreffen würden, die nicht erforderlich seien, um das von der Vorinstanz behauptete Konzept zu verstehen, damit eine allenfalls unnötige Prangerwirkung vermieden werde (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 120, 175, 208, 210 ff., 247 f., 250, 252, 262, 272, 380, 461 ff., 633 f., Rz. 645 Lemma 6, 974, 986). Für den Zeitraum vor 2002 werde einstweilen nicht die genaue Jahreszahl angegeben. Die verschiedenen in Bezug auf die gewählten Methoden relevanten Zeiträume (Zeitraum bis 2002, 2002 bis April 2004 und Mai 2004 bis 2009) würden nicht verschleiert, wohl aber einige detaillierte Angaben innerhalb dieser Zeiträume. Ebenfalls nicht verschleiert werde, dass den Unternehmen Kartellrechtsverstöße bis „Mitte“ 2009 vorgeworfen würden (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 239, 360, 319, 353 in fine, 384, 390 f., 404 f., 412, 421, 430, 995, 1029, 1031; Zwischenverfügung vom 12. März 2018, E. 5.7.6. S. 35 f.). Allerdings wurde mit Verfügung vom 18. April 2018 (Seite 6) den nachträglich gestellten Begehren der Beschwerdeführerin 2 vom 11. April 2018 (S. 5 f. Rz. 9c) und der Beschwerdeführerin 1 vom 12. April 2018 (S. 6 Rz. 9d) insoweit entsprochen, als dass die die Monatsangabe „Juni“ im Kontext mit dem Jahr 2009 (vgl. insbesondere Sanktionsverfügung Rz. 326, 401, 410, 419 f., 431, 439, 474, 522, 529, 531, 845, 890, 900, 962) einstweilen in der „Internetversion BVGer II“ abgedeckt wurde (vgl. Sachverhalt Bst. J.b-J.d). Zudem gab es auch Stellen, in welchen der Monat „Juni“ des Jahres 2009 bereits mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 abgedeckt wurde (vgl. Sanktionsverfügung z.B. Rz. 354, 360, 362). Auch wurden gemäss Zwischenverfügung vom 12. März 2018 die genaueren Zeitangaben einstweilen abgedeckt (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 300, 369, 413; vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018, E. 5.7.6. S. 35 f.).

6.6.3.2 Die Vorinstanz macht dazu in ihrer Vernehmlassung vom 9. April 2019 (Rz. 29 ff.) geltend, Informationen betreffend Geschehnisse vor dem 1. April 2004 seien nicht abzudecken. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürften die Wettbewerbsbehörden auch über die Beweisgrundlage und die Qualität der Beweiswürdigung informieren. Soweit die Schilderung von kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen für das Unternehmen „unangenehm“ sei, sei dies gerade hinzunehmen. In casu würden die für die Sanktionierung massgeblichen Beweisergebnisse auch auf den in

Rz. 150 ff. der „Publikationsversion WEKO“ der Sanktionsverfügung (Zeitraum von 1977 bis Anfang 2002) genannten Beweismitteln, Beweiswürdigungen und Beweisergebnissen beruhen (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 150, 282, 633, 854, 974). Die Offenlegung dieser Informationen mache die Sanktionsverfügung mithin nachvollziehbarer und erlaube es der Öffentlichkeit, die Motive der WEKO noch besser zu verstehen. Dies gelte gerade auch für die Unternehmensaussagen in den Rz. 150 ff., da unter anderem aus ihnen die Richtigkeit der vorinstanzlichen Beweiswürdigung folge (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 29 f.). Für die von den Beschwerdeführerinnen verlangten Abdeckungen von Verfügungspassagen betreffend die Zeit vor dem 1. April 2004 bestehe keine gesetzliche Grundlage (vgl. Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 Rz. 28 f.).

6.6.3.3 Die Beschwerdeführerinnen bringen dagegen vor, es sei nicht ersichtlich, weshalb die Publikation von Sachverhaltsschilderungen betreffend die Zeit vor dem 1. April 2004 zur Klärung des Sachverhaltes und zur Nachvollziehbarkeit der Sanktionsverfügung beitrage. Im Sinne des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit seien nur wesentliche Entscheidungsgründe zu publizieren, wozu die Sachverhaltsschilderungen vor dem 1. April 2004 nicht gehörten, da diese in zeitlicher Hinsicht irrelevant seien. Der durch die Vorinstanz verfolgte Zweck, „die Öffentlichkeit über die Beweisgrundlage und die Güte der Beweiswürdigung zu informieren“, setze die Publikation von irrelevanten Sachverhaltspassagen nicht voraus. Ihr Interesse am Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte, dem damit einhergehenden Schutz ihres Ansehens sowie ihrem Anspruch auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 EMRK überwiege; zudem sei die Publikation irrelevanter Sachverhaltsschilderungen zweckfremd und verletze den Grundsatz der Unschuldsvermutung. Gleichzeitig missbrauche die Vorinstanz mit der vorgesehenen Publikation ihr Ermessen. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich diesbezüglich auf das Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht I* E. 3.3.2 und 3.4 f. (Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 36-40, Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 43-47). Die Beschwerdeführerin 1 führt ergänzend aus, die Publikation von Sachverhaltsschilderungen betreffend die Zeit vor dem 1. April 2004 sei für sie nicht lediglich „unangenehm“, sondern jene Ausführungen würden schlichtweg nicht den Tatsachen entsprechen (Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 43).

6.6.3.4 Was die Beschreibung der Verhaltensweisen vor Geltung des sanktionsbewehrten Kartellrechts und insbesondere die in der „Internetversion

BVGer II“ vorsorglich abgedeckten „süffigen“ *Unternehmeraussagen und Teilbeweiswürdigungen* betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Wohl waren die für den Zeitraum vor dem 1. April 2004 beschriebenen Tätigkeiten der untersuchten Unternehmen nicht sanktionierbar; sie sind jedoch für das Verständnis der Sanktionsverfügung im vorliegenden Fall hilfreich, um die Beweiswürdigung der WEKO in Gänze nachvollziehen zu können. Die Begründung des nach Ansicht der Vorinstanz sanktionierbaren Verhaltens durch die betroffenen Unternehmen stützt sich nämlich im Wesentlichen auf die Weiterführung der vorbestehenden Zusammenarbeit nach Inkrafttreten des revidierten Kartellgesetzes. Die WEKO ermöglicht mit ihren Ausführungen namentlich die Darstellung der Anpassungen, welche die betroffenen Unternehmen mit Blick auf die Einführung des sanktionsbewehrten Kartellrechts vorgenommen haben. Nach der Darstellung der Vorinstanz haben die sanktionierten Unternehmen – etwas vereinfacht formuliert – die im Rahmen früherer Kooperation definierten Ziele nach 2002 mit anderen Mitteln erreicht. Dabei spielen auch vor dem Jahre 2002 etablierte Formen des Kontakts zwischen den Unternehmen eine Rolle (Zwischenverfügung B-6291/2017 vom 12. März 2018 E. 5.7.6). Es besteht kein Anspruch auf Schwärzung von Stellen, die eine Verfahrenspartei lediglich so weit in ein negatives Licht stellen, als sie der Begründung eines solchen Verhaltens dienen (vgl. analog das Urteil des BVGer B-3588/2012 *Nikon* E. 5.2 in fine; vgl. Sanktionsverfügung Rz. 120, Rz. 172 Abbildung 4, Rz. 173, 175, 178, 180, 193, 208, 212, 232, 236, 247 f., 252, 282, 283, 367, 380, 461 ff., 468, 534 f., 588, 633 f., 637, Rz. 645 Lemma 6, Rz. 854, 974, 983, 986). Hinsichtlich der Beschwerdeführerin 1 entsteht der Eindruck einer rechtswidrigen Tätigkeit von vornherein nicht, da sie erst nach Beendigung des relevanten Untersuchungszeitraums gegründet wurde (vgl. E. 6.6.1.3 ff. hiervor). Eine unverhältnismässige Belastung der Beschwerdeführerin 2 durch die Beweiswürdigungen resp. durch eine Darstellung, die über den vorausgesetzten, explikativen oder begründenden Zweck im Sinne der Nikon-Rechtsprechung hinausgeht (vgl. das Urteil des BVGer B-3588/2012 *Nikon* E. 5.2 in fine), ist nicht ersichtlich; insbesondere ist die Sachverhaltsdarstellung und -würdigung zwar sehr ausführlich, aber weder tendenziös noch unsachlich. Auch die in der Sanktionsverfügung enthaltenen, in der Internetversion vorsorglich abgedeckten *Direktzitate* (vgl. insb. Sanktionsverfügung Rz. 166, 173 mit Abbildung 4, Rz. 187, 210 f., 250, 272, 461, 634, 883, 974, 986, 1001) sind nunmehr mutatis mutandis im Ergebnis gestützt auf die Nikon-Rechtsprechung, wonach auch Originalzitate aus Korrespondenz im öffentlichen Informationsinteresse zu publizieren sind, wenn sie begründungsrelevant sowie im Verhältnis zum ausge-

fürhten Vorwurf angemessen sind und keine besonders geschützten Geheimnisse verraten (Urteil des BVGer B-3588/2012 *Nikon* E. 7 und 8.1) – offenzulegen, zumal es sich dabei allesamt nicht um Zitate der Beschwerdeführerinnen selbst handelt, die zitierten Passagen keine besonders geschützten Geheimnisse verraten und nicht persönlichkeitsverletzend wirken. Mit Blick auf die ungewöhnlich detaillierte Darstellung des Sachverhalts vor 2004 stellt sich zwar die Frage, ob diese Ausführlichkeit zur Begründung des späteren, vorgeworfenen kartellrechtswidrigen Verhaltens notwendig war. Dies alleine rechtfertigt jedoch keine gerichtliche Kürzung jener Passagen der Sanktionsverfügung.

Wie bereits mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.7.6 S. 34 f. (vgl. E. 6.6.3.1 hiervor) ausgeführt besteht im Unterschied zu den Luftfracht-Fällen (vgl. etwa das Urteil des BVGer B-5858/2014 *Luftfracht* I E. 5.2 f., 5.3.1) vorliegend auch nicht das Risiko überschüssender Sachverhaltsfeststellungen in dem Sinne, dass das Interesse anderer Kartellbehörden geweckt werden könnte.

Dasselbe gilt hinsichtlich der im Zusammenhang mit der Beweiswürdigung in die Sanktionsverfügung aufgenommenen *Abbildungen von Beweismitteln und Ausführungen zu Projekten*, soweit daraus keine konkreten Projekte oder von Absprachen betroffene Gemeinamen erkennbar sind (vgl. dazu vorne E. 6.6.2.4; vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 172 Abbildung 4, Rz. 227 Abbildung 10, Rz. 230 Abbildungen 11 und 12, Rz. 545 Abbildung 33) und betreffend die in der „Internetversion BVGer II“ – im Rahmen der „blauen Markierungen“ – vorsorglich abgedeckten indirekten Zitate der Untersuchungsadressatinnen (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 166).

Die gemachten Ausführungen können auch auf Abbildung 23 (Sanktionsverfügung Rz. 275), welche die wertmässige prozentuale Aufteilung der erhaltenen Projekte unter den Unternehmen darstellt, übertragen werden. So sind in Abbildung 23 die prozentualen Angaben, welche sich auf die Gesamtverteilung der Projekte und die Art und Weise, wie die Projekte vergeben wurden, offenzulegen, da sie der Beweiswürdigung dienen und die Gesamtstruktur des kartellrechtlich beanstandeten Verhaltens ersichtlich bleiben soll. Allerdings sind in Abbildung 23 die prozentualen Angaben, welche konkret zu einzelnen Unternehmen Bezug nehmen, weiterhin abzudecken.

Hinsichtlich der Beweiswürdigung von Abbildungen von Beweismitteln und Ausführungen zu Projekten im sanktionsbewehrten Zeitraum nach 2004 ist

auf die Ausführungen in der nachstehenden Erwägung 6.6.3.5 zu verweisen.

6.6.3.5 Zudem finden sich in der Sanktionsverfügung ***Beweiswürdigungen, Abbildungen von Beweismitteln und Beweisergebnisse betreffend die Zeit zwischen dem 1. April 2004 und Mitte 2009.***

Die gemachten Ausführungen zur Beweiswürdigung betreffend die Ausführungen, Abbildungen von Beweismitteln und Beweisergebnisse in der Zeit vor 2004 (vgl. E. 6.6.3.4 hiervor) können auch auf die Beweiswürdigung im sanktionsbewehrten Zeitraum (1. April 2004 bis Mitte 2009) übertragen werden. Demnach sind *Abbildungen von Beweismitteln und Ausführungen zu Projekten*, soweit daraus keine konkreten Projekte oder von Absprachen betroffene Gemeindepamen erkennbar sind, offenzulegen bzw. unter Abdeckung der zu Projekten führenden Informationen offenzulegen (vgl. dazu vorne E. 6.6.2.4; vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 485, Rz. 542 ff. Abbildungen 30-32, Rz. 585 Abbildung 35, Rz. 681 Abbildung 38, Rz. 682 Abbildungen 39 f., Rz. 872 Abbildung 52 [betreffend Offertnummern], Rz. 911 Abbildungen 55 und 56 [betreffend Gemeindepamen und Offertnummern]). Dasselbe gilt betreffend die in der „Internetversion BVGer II“ – im Rahmen der „blauen Markierungen“ – vorsorglich abgedeckten Textstellen (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 504) und Auszüge von Abbildungen (Sanktionsverfügung Abbildungen 25 f. und 38).

6.6.3.6 Wie bereits in E. 6.6.2.5 festgehalten, sind *Datumsangaben* in der Regel weder Geschäftsgeheimnisse noch nach dem Datenschutzgesetz abzudecken; sie dienen der Beweisführung betreffend das vorgeworfene kartellrechtswidrige Verhalten. Dies gilt insbesondere auch für die in der Sanktionsverfügung erwähnten Daten vor 2002 resp. vor dem 1. April 2004 sowie für das Datum, per welchem die Zusammenarbeit beendet wurde (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 330, 362, 385, 403). Soweit die entsprechenden Daten für die Verjährung relevant sein könnten, spricht das jedenfalls nicht gegen, sondern für deren Offenlegung.

6.6.4 Die Beschwerdeführerinnen beantragen eine Abdeckung der von der Vorinstanz gewählten ***Bandbreiten*** bezüglich des Umsatzanteils, welchen sie mit Eigenofferten erzielt haben und bezüglich des auf sie entfallenden Sanktionsbetrags.

6.6.4.1 Gemäss der *Nikon*-Rechtsprechung besteht ein objektives Geheimhaltungsinteresse in Bezug auf die Angaben zur internen Organisation

eines Unternehmens, nicht aber in Bezug auf Angaben zur internen Organisation eines unzulässigen Kartells (BGE 142 II 268 *Nikon* E. 5.2.4). Das Bundesverwaltungsgericht hielt mit Zwischenverfügung vom 12. März 2018 fest, dieselbe Logik gelte mit Blick auf die Umsatzzahlen. Die von Kartellabsprachen betroffenen Umsätze würden jedenfalls soweit grundsätzlich keine Geschäftsgeheimnisqualität aufweisen, als nicht das Verhältnis zum Gesamtumsatz des Unternehmens beschrieben werde. Im Rahmen der Internetversion vorsorglich und teilweise zu entsprechen sei den Begehren der Beschwerdeführerinnen insoweit, als sie sich gegen die Offenlegung der Umsätze und der daraus ableitbaren Höhe der auferlegten Sanktion zur Wehr setzten. Im Sinne einer bewussten Ungenauigkeit sei der Sanktionsbetrag abweichend von der vorinstanzlich vorgesehenen Bandbreite mit 0.6-0.9 Millionen anzugeben (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 1455, Tabelle 34 und Dispositivziffer 3.6). Ein vollständiger Verzicht auf die Nennung des Sanktionsbetrags würde demgegenüber dem öffentlichen Interesse an der Publikation nicht hinreichend Rechnung tragen (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.8.6, S. 39 f.).

6.6.4.2 Die Vorinstanz führt aus, die von ihr gewählten Bandbreiten seien gemäss der Praxis der Wettbewerbsbehörden gebildet, wonach sich bei umsatzbezogenen Informationen die Abweichungen vom Ausgangsbetrag im Bereich von 10-30 % bewegen. Ein Grund, von dieser Praxis abzuweichen, sei nicht gegeben, da mit dieser Bandbreite die Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerinnen ausreichend geschützt seien. Dies gelte insb. unter Berücksichtigung des Umstands, dass es sich um Informationen betreffend Ereignisse handle (erzielte Umsätze der Jahre 2006 bis 2008), welche bereits rund 10 Jahre zurückliegen würden (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 33 - 35). Folglich seien sämtliche Informationen aus der Sanktionsverfügung offenzulegen, welche für die gegenüber den Beschwerdeführerinnen ausgesprochenen Verpflichtungen (Sanktion, Gebühren, Verhaltens- und Unterlassungspflichten) massgebend seien. Hierzu zählten auch Informationen über den relevanten Markt sowie das Ausmass und die Wirkungen des Kartells (z. B. gemeinsamer Marktanteil der Kartellmitglieder, Beschreibung der Umsetzung, «Erfolgsquote» bzw. «Einhaltungsquote», etc.), soweit sich daraus nicht der konkrete Umsatz eines einzelnen Unternehmens in einem bestimmten Markt ergebe. Die konkreten Umsatzzahlen der Beschwerdeführerinnen seien aus der WEKO-Publikationsversion nicht ersichtlich. Mithin seien auch die diesbezüglichen Abdeckungsanträge (vgl. etwa betreffend Sanktionsverfügung Rz. 150 ff., 282 ff., 751 ff., 853, 864 ff., 893 ff., 1035 ff., 1045 ff., 1083-1457) abzulehnen (vgl. Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 Rz. 32).

6.6.4.3 Eine Umschreibung geheimer Daten mittels Bandbreiten der Umsatz-, Gewinn- und Marktsituation ist keine Geschäftsgeheimnisverletzung, solange die verfremdende Umschreibung keine substanziellen Rückschlüsse auf die fraglichen Ausgangszahlen erlaubt. Die Bandbreiten sind so zu wählen, dass der Umschreibung ein genügend sachdienlicher Informationsgehalt entnommen werden kann (vgl. die Urteile des BVGer B-3588/2012 *Nikon* E. 6.4 in fine mit Hinweisen, B-5114/2016 *Autohandel I* E. 9.4.2).

6.6.4.4 Die Bandbreiten bezüglich des Umsatzanteils, den die Untersuchungsadressatinnen mit der Ausführung der DOP-Projekte resp. mit EO-Projekten erzielt haben, setzte die Vorinstanz mit einer Genauigkeit von 10% an (so etwa „0-10%“, „10-20%“, vgl. Sanktionsverfügung Rz. 779 Tabelle 12, Rz. 908, Rz. 1042 Tabelle 29) an. Die Bandbreiten der Sanktionen für alle sanktionierten Unternehmen wurden von der Vorinstanz unabhängig von der Sanktionshöhe auf Fr. 200'000.– angesetzt (Beispiel: Sanktion Hagedorn Fr. 2.3-2.5 Mio.). Hinsichtlich der Beschwerdeführerinnen handelt es sich um eine Abweichung vom Ausgangsbetrag im von der Vorinstanz genannten Rahmen von 10-30%. Diese Bandbreiten entsprechen jedenfalls hinsichtlich der Beschwerdeführerinnen der Praxis der Wettbewerbsbehörden (vgl. BANGERTER, a.a.O., Art. 25 KG N 59 f.) und verschleiern die tatsächlichen Umsatzanteile und den Sanktionsbetrag hinreichend. Dazu steht der Umstand, dass im Rahmen des vorsorglichen Publikationsverfahrens aus Vorsicht eine grössere Bandbreite gewählt worden ist (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 E. 5.8.6 in fine), nicht im Widerspruch. Hinsichtlich der im Bereich Strassenbau und im Tiefbau erzielten Umsätze wird in Rz. 786 der Sanktionsverfügung ausgeführt, in welchem Verhältnis die Umsatzzahlen dreier Verfügungsadressatinnen zueinander stehen. Dies stellt ebenfalls eine hinreichende Verschleierung der tatsächlichen Umsätze dar, weshalb die Namen der entsprechenden Unternehmen offengelegt werden können. Ebenso offenzulegen sind die Bandbreiten hinsichtlich des Umsatzes, den die Unternehmen mit Projekten verdienten, die nicht nach der Einreichung einer Eigenofferte vergeben wurden (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 908). Abzudecken sind demgegenüber der nicht mit einer Bandbreite versehene Umsatzanteil des Drittunternehmens Awestra AG, den diese mit der Ausführung von DOP-Projekten erzielt hat (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 779 Tabelle 12, Rz. 780) und die detailliert genannten Umsätze weiterer Drittunternehmen (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 786).

6.6.5 Die nicht unter die vorstehenden Kategorien zuordenbaren weiteren Abdeckungsanträge sind einzeln auf das Vorhandensein von Geschäftsgeheimnissen und von vom Datenschutzgesetz erfassten Informationen zu prüfen.

6.6.5.1 Weiterhin aus Kohärenzgründen nicht offenzulegen – da von der Vorinstanz jeweils abgedeckt – sind die in der Sanktionsverfügung enthaltenen *Aktennummern* (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 8, 778). Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes ebenfalls weiterhin abzudecken sind *Personennamen und -kürzel* inklusive Informationen, die Rückschlüsse auf einzelne Personen zulassen sowie *Telefon- und Faxnummern* (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 203, Rz. 257 und 259 Abbildungen 15 und 16, Rz. 463, Rz. 479 mit Fn. 574, Rz. 592, Rz. 886 Abbildung 54, Rz. 1176). Zu schützen sind schliesslich – analog wie die Gemeinden (vgl. vorne E. 6.6.2.4) – die *Zuständigkeiten der Verfügungsadressatinnen für Abklärungen in verschiedenen Ingenieurbüros nach allfälligen Ausschreibungen* (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 557 Lemma 1, 2, 3, 5 und 6). So wird zwar in der beiliegenden „Publikationsversion BVGer“ offen gelegt, dass Abklärungen in Ingenieurbüros durchgeführt wurden. Jedoch wird soweit notwendig der Name der in Frage stehenden Ingenieurbüros wie auch derjenige der Gemeinde, in welcher sich ein solches Ingenieurbüro befindet, verschleiert (z.B. sieht der erste Teil von Rz. 557 Lemma 1 der Sanktionsverfügung in der RPW/DPC-Version so aus: „Die De Zanet [Ziffer 1] war zuständig für einige Ingenieurbüros in [Gemeinde A im Bezirk See-Gaster]...). Die übrigen in der Sanktionsverfügung erwähnten *Drittunternehmen* – dies sind weitere Unternehmen in der Bau-Branche, welche nicht zum Kreise der sogenannten „acht Unternehmen“ bzw. welche nicht zu den Verfügungsadressatinnen gehören (vgl. etwa Rz. 1062) – sind hingegen analog der „Internetversion BVGer II“ nicht abzudecken.

6.6.5.2 In der Sanktionsverfügung angebrachte *Querverweise* beispielsweise auf Randziffern (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 347 Fn. 424, Rz. 367, 983) und *Hinweise auf* mittels Fragebogen an die Unternehmen gestellte *Fragen* (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 551 Fn. 663, Rz. 908 Fn. 1090, Rz. 1061 Fn. 1228) sowie *Seitenzahlen* von anonymisierten Akten (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 275 Fn. 314, Rz. 354 Fn. 445, Rz. 556 Fn. 671 f., Rz. 889 Fn. 1058, Rz. 1018 Fn. 1202), *Hinweise auf den Normpositionenkatalog* (NPK; vgl. Sanktionsverfügung Rz. 567) sowie *auf Randziffern anonymisierter Projekte* (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 578

Fn. 702, Rz. 1118 Fn. 1249-1252) und *Angaben betreffend nicht identifizierbare Vertreter einzelner Unternehmen* (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 497) sind nicht geheimhaltungswürdig und daher offenzulegen.

6.6.5.3 Ebenfalls offenzulegen sind die *statistischen Beweisergebnisse hinsichtlich des Bieterverhaltens* der Verfügungsadressatinnen und von Drittunternehmen in der MA-Listen-Periode im Vergleich zur post-MA-Listen-Periode (vgl. insb. Sanktionsverfügung Rz. 848-852 mit Fn. 1021-1025 und 1028-1030) und *weitere Beweisergebnisse* (vgl. etwa Sanktionsverfügung Rz. 1048 in fine). Aus den Resultaten können keine Rückschlüsse auf Daten oder Informationen gezogen werden, die als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren wären; die Ergebnisse dienen der Beweisführung betreffend das vorgeworfene kartellrechtswidrige Verhalten. Auch aus der *Anzahl der Eigenofferten in verschiedenen EO-Listen und Jahren* können keine Rückschlüsse auf einzelne Projekte oder erzielte Umsätze gezogen werden. Vor diesem Hintergrund sind die Fn. 1052 (Sanktionsverfügung Rz. 886), die Abbildungen 53 und 54 (Sanktionsverfügung Rz. 886; mit Ausnahme der betroffenen Gemeinden [vgl. E. 6.6.2.4 hiervor], der auf der Eigenofferte vermerkten Telefonnummer und der Offertnummern), die Tabelle 26 (Sanktionsverfügung Rz. 889) und die Rz. 890, 900 und 993 offenzulegen, zumal die Anzahl der zwischen Januar und Juni 2009 von den einzelnen Unternehmen gemeldeten Projekte und der Durchschnitt der gemeldeten Eigenofferten pro Unternehmen pro Jahr im Zeitraum 2002 bis 2009 bereits in der „Internetversion BVGer II“ teilweise offengelegt wurden (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 891, 902). Die Ausführungen der Vorinstanz zum angeblichen „Streit“ betreffend ein Grossprojekt zwischen den Unternehmen, der zur Beendigung der Zusammenarbeit geführt haben soll (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 467, [„blaue Markierung“]), sind unter dem Aspekt der Beweiswürdigung zu betrachten. Insofern sind die Namen der am angeblichen Streit beteiligten Verfügungsadressatinnen und weitere Gegebenheiten zu diesem Streit offenzulegen, da dieser Streit gerade auch aufzeigt, dass im Streitfall allenfalls echter Wettbewerb wieder aufleben kann. Jedoch ist der Name des dieses Streites zugrunde liegenden Grossprojektes abzudecken (vgl. Rz. 332, 441, 485). Ebenfalls sind Hintergründe zu diesem Streit, welche allenfalls Rückschlüsse auf das umstrittene Projekte zulassen könnten, abzudecken (vgl. Rz. 332, 338, 441, 485). Am Umstand, dass zwischen [zwei der betroffenen Bauunternehmungen] eine Liefervereinbarung bestand (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 504, [„blaue Markierung“]), haben die Beschwerdeführerinnen weder ein objektives Geheimhaltungsinteresse noch ist diese Information aus Persönlichkeitsschutzgründen abzudecken.

6.6.5.4 Schliesslich beantragt die Vorinstanz, die in der Internetversion aus Kohärenzgründen abgedeckte Sanktionsbandbreite der De Zanet AG in Tabelle 34 (Sanktionsverfügung Rz. 1433) sei in der Publikationsversion offenzulegen, da sie einzig die gemäss der Verordnung über die Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen vom 12. März 2004 (KG-Sanktionsverordnung, SVKG, SR 251.5) gebildete Sanktion, nicht aber den der De Zanet AG tatsächlich auferlegten Sanktionsbetrag enthalte (vgl. Vernehmlassung vom 9. April 2018 Rz. 43; Sanktionsverfügung Rz. 1434). Diesem Begehren ist zu entsprechen. In den von der Vorinstanz ganz oder teilweise abgedeckten Rz. 1420-1423, 1434, 1448, 1455 und Dispositiv Ziffer 3.1 der Sanktionsverfügung wird der der De Zanet auferlegte Sanktionsbetrag genannt, welcher indes – aus Verhältnismässigkeitsgründen – nicht mit der Berechnung gemäss Tabelle 34 übereinstimmt, womit sich eine Abdeckung des in Tabelle 34 berechneten Sanktionsbetrages der De Zanet für die Publikationsversion nicht rechtfertigt. Weiterhin abzudecken ist der der De Zanet mit spezifischer Begründung tatsächlich auferlegte Sanktionsbetrag (Rz. 1420-1423, 1434, 1448, 1455 sowie Dispositiv Ziffer 3.1.) Der diesbezügliche Einwand der Beschwerdeführerinnen, aus einer entsprechenden Offenlegung liessen sich Rückschlüsse auf sie ziehen (Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 29 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 36 f.), zielt jedenfalls ins Leere.

6.7 Die Vorinstanz greift in ihrer ergänzenden Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 auch verschiedene Abdeckungsanträge auf, welche die Beschwerdeführerinnen mit ihren am 8. Dezember 2017 (Beschwerdeführerin 2) und 15. Dezember 2017 (Beschwerdeführerin 1) eingereichten abgedeckten Versionen der Sanktionsverfügung geltend machten. Die Vorinstanz ist der Ansicht, dass diese Abdeckungsanträge anderen Verfahrensparteien – und nicht den Beschwerdeführerinnen selbst – zugutekommen würden (die Vorinstanz bezieht sich auf Rz. 54 f., 64 f., 68, 75, 77, 89, 97, 99, 103, 114, 117, 142, 147, 154, 447 ff., 450 ff., 1039 ff., 1132 Lemma 2, 1138, 1148, 1160 f., 1316 f., 1358, 1366, 1394 f., 1413 ff., 1446, 1453 und Tabelle 34 [Ergänzende Vernehmlassung vom 29. Juni 2018 Rz.15 ff]). Die beiden Beschwerdeführerinnen sind jedoch mit dieser Argumentation der Vorinstanz nicht einverstanden. Sie begründen ihre Abdeckungsanträge damit, dass diese verhindern würden, Rückschlüsse auf sie zuzulassen (Eingabe der Beschwerdeführerin 2 vom 14. August 2018 Rz. 29 f.; Eingabe der Beschwerdeführerin 1 vom 16. August 2018 Rz. 36 f.).

Vorliegend erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit den von den Beschwerdeführerinnen und den von der Vorinstanz aufgeworfenen Argumenten, da die Identität der beiden Beschwerdeführerinnen – im Unterschied zu den Anordnungen in der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 (E. 5.7.5) – ohnehin offenzulegen ist (vgl. E. 6.6.1.1 - 6.6.1.9 hiervor). Demnach braucht die Frage, inwiefern die in Diskussion stehenden Abdeckungen allenfalls Rückschlüsse auf die Beschwerdeführerinnen zulassen würden, nicht weiter erörtert zu werden. Betreffend die Ausführungen zu Tabelle 34 kann auf die Erwägung E. 6.6.5.4 hiervor verwiesen werden.

7.

7.1 Zusammenfassend sind die Beschwerden teilweise gutzuheissen. Ausgehend von der „Internetversion BVGer II“ als Basis betrifft dies die nachfolgenden Textstellen (vgl. E. 7.1.1 - 7.1.8 nachstehend). Die Vorinstanz ist anzuweisen, diese Passagen in der publikationsfähigen Version der Sanktionsverfügung vom 8. Juli 2016 im Vergleich zur „Publikationsversion WEKO“ zusätzlich abzudecken. Dem vorliegenden Urteil liegt die „**Publikationsversion BVGer**“ bei, welche die Grundlage der Version der Sanktionsverfügung ist, wie sie die WEKO in der RPW/DPC wie auch auf dem Internet publizieren darf. Den Parteien geht mit diesem Urteil ein **Begleit-schreiben** zu, mit welchem in Bezug auf jede strittige Abdeckung die Gutheissung oder Abweisung der Begehren der Parteien mitsamt den Unterschieden zu den der Zwischenverfügung vom 12. März 2018 und der Verfügung vom 18. April 2018 beiliegenden Versionen der Sanktionsverfügung („Internetversion BVGer“ und „Internetversion BVGer II“) nachvollziehbar gemacht werden.

7.1.1 Mögliche Identifikation konkreter Projekte (vgl. E. 6.6.2.4 hiervor): Rz. 231 Abbildung 13 (betr. Gemeindennamen und Monatsangaben), Rz. 262 Abbildungen 17 und 18 (je betr. Volumen/Bausummen), Rz. 267 f. Abbildungen 19-21 (je betr. Volumen/Bausummen), Rz. 275 Abbildung 22 (betr. Volumen/Bausummen), Rz. 332 i.V.m. Rz. 338 (betr. konkretes Projekt und eine damit verbundene Streitigkeit, vgl. E. 6.6.5.3 hiervor), Rz. 355 [betr. konkretes Projekt], Rz. 407 (betr. konkretes Projekt), Rz. 426 (betr. konkretes Projekt), Rz. 441 (betr. konkretes Projekt und eine damit verbundene Streitigkeit, vgl. E. 6.6.5.3 hiervor), Rz. 448 (betr. konkretes Projekt), Rz. 451 (betr. konkretes Projekt), Rz. 458 (betr. konkretes Projekt), Rz. 485 (betr. konkretes Projekt und eine damit verbundene Streitigkeit, vgl. E. 6.6.5.3 hiervor), Rz. 491 f. (betr. konkretes Projekt), Rz. 517 (betr. konkretes Projekt), Rz. 548 (betr. Projekt), Rz. 556 Abbildung 34 (betr. Gemeindennamen), Rz. 682 Abbildungen 39 und 40 (betr. konkrete Projekte

und Datumsangabe), Rz. 872 Abbildung 52 (betr. Offertnummern), Rz. 962 (betr. konkretes Projekt), Rz. 1236 (betr. konkretes Projekt).

7.1.2 Gemeinidenamen, soweit sie (potenziell) von Absprachen betroffen waren (vgl. E. 6.6.2.4 hiervor) werden mit einem Buchstaben des Alphabets und dem zugehörigen Bezirksnamen (z.B. [Gemeinde A im Bezirk See-Gaster]) umschrieben: Rz. 97 Ziff. 5, Rz. 548, 552, 556, 557 Lemma 1-8, Rz. 561 f. mit Fn. 682, Rz. 875, Rz. 877 mit Fn. 1038, Rz. 1056, Rz. 1121 und 1124. Allerdings erfolgt in Rz. 86 der Sanktionsverfügung eine vollkommene Abdeckung des Gemeinidenamens und des Firmennamens. Zudem werden in Abbildungen die Gemeinidenamen vollkommen abgedeckt: Rz. 556 Abbildung 34; Rz. 886 Abbildung 54 (betr. Gemeinidenamen und Offertnummern), Rz. 911 Abbildungen 55 und 56 (betr. Gemeinidenamen und Offertnummern).

7.1.3 Umsätze/Umsatzanteile von Drittunternehmen (vgl. E. 6.6.4.4 hiervor): Rz. 779 Tabelle 12, Rz. 780, 786.

7.1.4 Beweismittel und Beweisergebnisse, die teilweise Geschehnisse aus der Zeit vor der Einführung von direkten Sanktionen betreffen (vgl. E. 6.6.3.4 in fine hiervor): Die prozentualen Angaben in Abbildung 23 (Rz. 275), welche sich konkret auf einzelne Unternehmen beziehen, bleiben weiterhin abgedeckt, wohingegen die anderen Angaben in Abbildung 23 offen gelegt werden.

7.1.5 Angaben, die nicht den rechtlich relevanten Sachverhalt betreffen (vgl. E. 6.6.1.10 hiervor): Rz. 11 (Lokalität der von der Beschwerdeführerin 2 gegründeten Zweigniederlassung), Rz. 12 (Geldbeträge betreffend die Umstrukturierung der X_____ -Gesellschaften). Die Summe der Aktiven und Passiven werden abgedeckt, wobei betreffend die Gegenleistung der zahlenmässige Betrag mit „[Differenz zwischen Aktiven und Passiven]“ umschrieben wird.

7.1.6 Aktenummern (vgl. E.6.6.5.1 hiervor): z.B. Rz. 8, 778.

7.1.7 Personennamen und -kürzel, Telefon- und Faxnummern (vgl. E. 6.6.5.1 hiervor): Rz. 203, Rz. 257 und 259 Abbildungen 15 und 16, Rz. 463, Rz. 479 mit Fn. 574, Rz. 592, Rz. 886 Abbildung 54 (Telefonnummer und Unterschrift), Rz. 1176.

7.1.8 Zuständigkeiten der Verfügungsadressatinnen für Abklärungen in verschiedenen Ingenieurbüros nach allfälligen Ausschreibungen (vgl.

vorne E. 6.6.5.1): Der Gemeindennamen, in welchem das betreffende Ingenieurbüro liegt, wird verschleiert. Jedoch wird der Bezirk, in welchem das Ingenieurbüro liegt, offen gelegt (z.B. Rz. 557 Lemma 1 der Sanktionsverfügung: „Die De Zanet [Ziffer 1] war zuständig für einige Ingenieurbüros in [Gemeinde A im Bezirk See-Gaster] ...“; siehe auch Sanktionsverfügung Rz. 557 Lemma 2, 3, 5 und 6). Allerdings sind konkrete Namen von Ingenieurbüros oder von weiteren Unternehmungen vollständig abzudecken bzw. zu umschreiben (vgl. Sanktionsverfügung Rz. 557 Lemma 5, „Baubüro [...]“ und Lemma 8 ein „[Energieversorgungsunternehmen]“).

7.2 Im Übrigen sind die Beschwerden abzuweisen.

8.

8.1 Die Spruchgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2). Die Gesamtkosten der beiden vereinigten Verfahren sind in Anbetracht der besonders aufwändigen Instruktion auf Fr. 9'600.– festzusetzen, wobei auf den Endentscheid Fr. 4'500.–, die Instruktion betreffend vorsorgliche Anordnungen zur Internetpublikation Fr. 3'600.– und auf die vorsorglichen Massnahmen zur die vorinstanzliche Internetpublikation vom 17. Mai 2018 begleitende Medienkommunikation der Vorinstanz Fr. 1'500.– entfallen. Aufgrund des unterschiedlichen Aufwands für die Beurteilung der Begehren bzw. des Umstands, dass insbesondere die Frage zu beantworten war, ob und wie der Aspekt zu berücksichtigen ist, dass der Beschwerdeführerin 1 im Unterschied zur Beschwerdeführerin 2 keine Kartellrechtsverstösse vorgeworfen werden, wird der Aufwand für Endentscheid und Zwischenverfahren betreffend Internetpublikation so aufgeteilt, dass die Kosten im Verfahren betreffend die Beschwerdeführerin 1, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nur sie Anträge zur Medienkommunikation gestellt hat, auf insgesamt Fr. 6'000.– und die Kosten für die Behandlung der Anträge der Beschwerdeführerin 2 auf Fr. 3'600.– festzusetzen sind.

8.2 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden den Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegt die Beschwerdeführerseite teilweise, ist bei der Verlegung der Kosten grundsätzlich auf das Verhältnis von Ob-

siegen zu Unterliegen abzustellen (MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 63 Rz. 14; MICHAEL BEUSCH, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., Art. 63 Rz. 11,13).

8.3 Die Beschwerdeführerin 1 unterliegt mit ihren formellen Rügen und ihrem Hauptbegehren (dem Untersagen einer Publikation der Sanktionsverfügung im Grundsatz) und obsiegt teilweise mit dem Eventualantrag betreffend Vornahme zusätzlicher Abdeckungen in der „Publikationsversion WEKO“. Zudem unterlag sie im Laufe des Beschwerdeverfahrens mit ihren vorsorglichen Anträgen betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, vorsorgliche Aufhebung von Dispositivziffern der angefochtenen Verfügung, Sistierung des Beschwerdeverfahrens, Nichtvereinigung des Verfahrens mit dem Verfahren B-6714/2017 und Medienkommunikation der Vorinstanz (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 Dispositivziffern 1, 2 und 3.1; Zwischenverfügung vom 24. April 2018 Dispositivziffer 1). Hinsichtlich der superprovisorischen Anträge und des Begehrens, die Sanktionsverfügung nicht in der „Internetversion WEKO“ vorab zu veröffentlichen, obsiegte sie teilweise (vgl. Zwischenverfügung vom 8. November 2017 Dispositivziffer 2; Zwischenverfügung vom 12. März 2018 Dispositivziffer 3.3; Verfügung vom 18. April 2018 Dispositivziffer 2).

Das teilweise Obsiegen bringt eine leichte Reduktion der der Beschwerdeführerin 1 aufzuerlegenden Verfahrenskosten mit sich. Auch mit Blick auf das teilweise Unterliegen im Rahmen der verschiedenen Anträge auf vorsorgliche Anordnung (vgl. zur Berücksichtigung derselben im Rahmen der Kostenverlegung das Urteil des BVGer B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 10.2) wird vorliegend insgesamt von einem Obsiegen im Umfang von 1/8 ausgegangen. Im Umfang ihres Unterliegens (7/8) sind der Beschwerdeführerin 1 Verfahrenskosten aufzuerlegen, was Fr. 5'250.– ergibt.

Die Beschwerdeführerin 2 unterliegt mit ihren formellen Rügen und ihrem Hauptbegehren (der Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung) ebenfalls. Sie obsiegt im vorstehend geschilderten Sinne teilweise mit dem Eventualantrag betreffend Vornahme zusätzlicher Abdeckungen in der „Publikationsversion WEKO“. Zudem unterlag sie im Laufe des Beschwerdeverfahrens mit ihren Anträgen betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, vorsorgliche Aufhebung von Dispositivziffern der angefochtenen Verfügung, Sistierung des Beschwerdeverfahrens und Nichtvereinigung des Verfahrens mit dem Verfahren B-6291/2017 (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 Dispositivziffern 1, 2 und 3.1). Im Unterschied zur Beschwerdeführerin 1 hat sie aber keine vorsorglichen

Massnahmen zur die Internetpublikation begleitende Medienkommunikation der Vorinstanz beantragt. Hinsichtlich der superprovisorischen Anträge und des Begehrens, die Sanktionsverfügung nicht in der „Internetversion WEKO“ vorab zu veröffentlichen, obsiegte sie teilweise (vgl. Zwischenverfügung vom 12. März 2018 Dispositivziffer 3.3; Verfügung vom 18. April 2018 Dispositivziffer 2). Insgesamt ist demnach betreffend die Beschwerdeführerin 2 von einem Obsiegen im Umfang von 1/6 auszugehen, was von ihr zu tragende Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 3'000.– ergibt.

8.4 Nach dem Gesagten sind der Beschwerdeführerin 1 Kosten in Höhe von Fr. 5'250.– aufzuerlegen. Im Umfang von Fr. 2'500.– wird dieser Betrag dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Die restlichen Fr. 2'750.– hat die Beschwerdeführerin 1 binnen 30 Tagen nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen. Der Beschwerdeführerin 2 sind Kosten in Höhe von Fr.3'000.– aufzuerlegen. Unter Berücksichtigung des geleisteten Kostenvorschusses von ebenfalls Fr. 2'500.– hat die Beschwerdeführerin 2 binnen 30 Tagen nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils Fr. 500.– zu bezahlen.

9.

9.1 Für die erwachsenen notwendigen Kosten ihrer Rechtsvertretung ist den obsiegenden Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Im vorliegenden Fall obsiegen die Beschwerdeführerinnen teilweise (vgl. E. 8.3 hiervor), womit sie im Umfang ihres Obsiegens Anspruch auf Parteientschädigung haben (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 2 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).

9.2 Da der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen keine Kostennoten eingereicht hat, ist die Entschädigung auf Grund der Akten zu bestimmen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass detailliert Abdeckungsvorschläge zu machen und zu prüfen waren. Andererseits ist festzustellen, dass der Aufwand der Beschwerdeführerinnen nicht durchwegs als notwendig im Sinne von Art. 7 Abs. 1 bzw. Art. 10 Abs. 1 VGKE erscheint. Zusammenfassend erweist es sich als angemessen, der Beschwerdeführerin 1 zu Lasten der Vorinstanz im Umfang ihres Obsiegens zu 1/8 eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– und der Beschwerdeführerin 2, der zwar mangels Anträgen zur Medienkommunikation

und Eingaben namentlich zum geltend gemachten Anspruch der Beschwerdeführerin 1 auf Anonymisierung weniger notwendiger Aufwand entstanden ist, die aber in höherem Umfang mit 1/6 obsiegt hat, ebenfalls eine solche von Fr. 3'500.– (je inkl. Auslagen und MwSt) zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerden werden im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Die Vorinstanz wird angewiesen, die in der beiliegenden „Publikationsversion BVGer“ entsprechend gekennzeichneten Passagen in der publizierten Version der angefochtenen Verfügung abzudecken. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin 1 werden Verfahrenskosten von Fr. 5'250.– auferlegt. Im Umfang von Fr. 2'500.– wird dieser Betrag dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 2'750.– ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Der Beschwerdeführerin 2 werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 3'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.– ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

4.

Der Beschwerdeführerin 1 wird zulasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 3'500.– zugesprochen.

5.

Der Beschwerdeführerin 2 wird zulasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 3'500.– zugesprochen.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin 1 (Urteil per Gerichtsurkunde;
Beilagen: „Publikationsversion BVGer“;
Begleitschreiben mit Erläuterungen zu den Abdeckungen per
Einschreiben)
- die Beschwerdeführerin 2 (Urteil per Gerichtsurkunde;
Beilagen: „Publikationsversion BVGer“;
Begleitschreiben mit Erläuterungen zu den Abdeckungen per
Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 22-0438; Urteil per Gerichtsurkunde;
Beilagen: „Publikationsversion BVGer“;
Begleitschreiben mit Erläuterungen zu den Abdeckungen per
Einschreiben)
- das eidgenössische Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Marc Steiner

Fanny Paucker

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand per Post und in elektronischer Form: 5. Juli 2019