Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 26.05.2016 (2C_1065/2014)

Abteilung II
B-3588/2012

Urteil vom 15. Oktober 2014

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser und
Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Salim Rizvi.

Parteien

Nikon AG,
Im Hanselmaa 10, 8132 Egg b. Zürich,
vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Roger Staub und Boris Wenger, Anwaltsbüro Froriep,
Bellerivestrasse 201, 8034 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Wettbewerbskommission WEKO,
Monbijoustrasse 43, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verfügung vom 4. Juni 2012 betreffend Publikation einer Sanktionsverfügung (22-0396).

Sachverhalt:

A.
Die Vorinstanz sanktionierte die Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 28. November 2011 wegen unzulässiger Wettbewerbsabrede mit einem Betrag von mehreren Millionen Franken (nachfolgend: "die Sanktionsverfügung").

B.
Mit Schreiben vom 14. Dezember 2011 eröffnete die Vorinstanz die Sanktionsverfügung der Beschwerdeführerin und lud sie ein, Textstellen, die nach Ansicht der Beschwerdeführerin Geschäftsgeheimnisse enthalten, im Hinblick auf die vorgesehene Publikation der Verfügung in der Reihe "Recht und Politik des Wettbewerbs" ("RPW") der Vorinstanz als solche zu bezeichnen.

Die Beschwerdeführerin focht am 30. Januar 2012 die Sanktionsverfügung beim Bundesverwaltungsgericht an. Dieses Verfahren ist noch hängig. Mit Schreiben vom 6. Februar 2012 beantragte sie der Vorinstanz zudem, lediglich eine gekürzte Version der Sanktionsverfügung zu publizieren.

C.
Am 16. Februar 2012 publizierte die Vorinstanz die Sanktionsverfügung in der gekürzten Fassung auf ihrer Website mit dem Hinweis, es handle sich bei dieser Darstellung nicht um die definitive Version, weil einige (weitere) Textstellen Gegenstand laufender Abklärungen über Geschäftsgeheimnisse seien und darum noch nicht publiziert werden könnten. Da gegen die Sanktionsverfügung Beschwerde erhoben worden sei, sei sie noch nicht rechtskräftig.

D.
Mit E-Mail-Nachricht vom 22. Februar 2012 an die Beschwerdeführerin wandte das Sekretariat der Wettbewerbskommission ein, einige von der Beschwerdeführerin bezeichnete Textstellen der Verfügung enthielten offensichtlich keine Geschäftsgeheimnisse. Es handle sich in den meisten Fällen lediglich um allgemein bekannte Länderangaben, Namen von Verträgen und Ähnliches. Auch geschäftliche E-Mails liessen sich nicht in allen Fällen als Geschäftsgeheimnisse qualifizieren.

E.
Mit Schreiben vom 12. März 2012 stimmte die Beschwerdeführerin der Offenlegung einiger Textstellen zu, bestand aber auf der Abdeckung der im Begründungstext wörtlich zitierten E-Mails. Insbesondere der Persönlichkeitsschutz der Beteiligten verbiete eine Publikation des E-Mail-Verkehrs, argumentierte sie. Dessen Veröffentlichung zeichne ein falsches und nur schwer zu korrigierendes Bild der Beschwerdeführerin, wofür kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe.

F.
Mit Schreiben vom 14. März 2012 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass sie eine anfechtbare Verfügung erlasse und bis zu deren Rechtskraft mit der definitiven Publikation zuwarte.

G.
Am 4. Juni 2012 erliess die Vorinstanz, unterzeichnet von ihrem Präsidenten und dem Direktor des Sekretariats der Wettbewerbskommission, eine Verfügung (nachfolgend: "die Publikationsverfügung") mit folgendem Dispositiv:

> "Aufgrund des Sachverhalts und der vorangehenden Erwägung verfügt das Sekretariat der Wettbewerbskommission mit einem Mitglied des Präsidiums:
>
> 1. Es wird festgestellt, dass die von Nikon bezeichneten Textstellen hinsichtlich der Randziffern 268, 273, 299, 338, 420, 507, 510, 511 und 515 der Verfügung der Weko vom 28. November 2011 die an Geschäftsgeheimnisse zu stellenden Anforderungen erfüllen und im Rahmen der Publikation abgedeckt werden. Die von Nikon in den Randziffern 390, 393, 410 und 462 der Verfügung der Weko vom 28. November 2011 bezeichneten Bandbreiten werden im Sinne der Erwägungen offengelegt.
>
> 2. Es wird festgestellt, dass die übrigen von Nikon bezeichneten Textstellen die an Geschäftsgeheimnisse zu stellenden Anforderungen nicht erfüllen und folglich im Rahmen der Publikation nicht abgedeckt werden.
>
> 3. Die Verfügung der Wettbewerbskommission vom 28. November 2011 wird – nach Eintritt der Rechtskraft der vorliegenden Verfügung – in der von Nikon mit Schreiben vom 22. Februar 2012 vorgelegten Form veröffentlicht, mit Ausnahme der in Ziffer 1 dieses Dispositives ausdrücklich genannten Textstellen.
>
> 4. Die Verfahrenskosten von insgesamt CHF 7'986.50 werden Nikon im Umfang von 4/7, ausmachend CHF 4'563.70, auferlegt.

> 5. Die Verfügung ist zu eröffnen an: Nikon AG, vertreten durch RA Dr. Roger Staub, RA Boris Wenger, RA Werner Nadig, Froriep Renggli Rechtsanwälte, Bellerivestrasse 201, 8034 Zürich."

Zur Begründung führte sie aus, ihre Entscheide würden im Streben nach Transparenz, Nachvollziehbarkeit und abschreckender Wirkung im Internet in der Reihe RPW veröffentlicht. Vor der Publikation einer Verfügung gäbe das Sekretariat der Wettbewerbskommission den betroffenen Unternehmen Gelegenheit, den Publikationstext auf allfällige Geschäftsgeheimnisse zu überprüfen. Erst wenn hinsichtlich der Qualifikation der Geschäftsgeheimnisse keine Einigung erzielt werden könne, erlasse die Vorinstanz eine anfechtbare Verfügung.

Zwar unterlägen ihre Veröffentlichungen auch dem Persönlichkeitsschutz; überwiegende öffentliche Interessen gingen diesem jedoch vor. Bei den internen E-Mails sei der Persönlichkeitsschutz durch Anonymisierungen beachtet worden. Die Zitierweise im Originalton sei erforderlich, um das Geschäftsgebaren der Beschwerdeführerin verständlich darzustellen.

H.
Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 5. Juli 2012 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit den folgenden Rechtsbegehren:

> "1. Dispositiv Ziffern 2, 3 und 4 der Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2012 seien vollumfänglich aufzuheben.
>
> 2. Es sei die Vorinstanz anzuweisen, die in Beilage 8 zu dieser Beschwerde bezeichneten Textstellen der Verfügung der Vorinstanz vom 28. November 2011 in der publizierten Fassung abzudecken.
>
> 3. Eventualiter zum Rechtsbegehren 2 sei die Vorinstanz anzuweisen, die in Beilage 8 zu dieser Beschwerde bezeichneten Textstellen der Verfügung der Vorinstanz vom 28. November 2011 in der publizierten Fassung bis zum Eintritt der Rechtskraft der Verfügung vom 28. November 2011 abzudecken.
>
> 4. Subeventualiter zum Rechtsbegehren 3 sei die Vorinstanz anzuweisen, der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Umschreibung des wesentlichen Inhalts der in Beilage 8 zu dieser Beschwerde bezeichneten Textstellen der Verfügung der Vorinstanz vom 28. November 2011 zu geben.
>
> Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz.
>
> Verfahrensanträge:

1. Es sei das vorliegende Beschwerdeverfahren mit dem Verfahren der Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen die Vorinstanz vom 30. Januar 2012 betreffend Verfügung der Vorinstanz vom 28. November 2011 (Geschäfts-Nr. B-581/2012) zu vereinigen.

2. Eventualiter seien die Akten des hängigen Beschwerdeverfahrens B-581/2012 beizuziehen.

3. Es sei der Beschwerdeführerin eine Frist anzusetzen, um in dieser Beschwerdeschrift und ihren Beilagen diejenigen Angaben zu bezeichnen, welche als Geschäftsgeheimnisse zu behandeln und gegenüber Dritten und im Fall einer Entscheidpublikation nicht offen zu legen sind."

Zur Begründung führte sie aus, die Vorinstanz sei in der Publikationsverfügung gewissen ihrer Abdeckungswünsche gefolgt. Strittig sei darum nur noch die Wiedergabe der internen E-Mails. Eine Veröffentlichung interner E-Mails sei rechtswidrig, verletze die Unschuldsvermutung und den Persönlichkeitsschutz der Beschwerdeführerin und sei deshalb unverhältnismässig. Die internen E-Mails stellten als solche Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin dar. Sie habe an dieser Geheimhaltung ein objektives Interesse, weil die Medien voraussichtlich auch über diese Interna berichten würden. Eine solche Berichterstattung hätte negative Auswirkungen auf ihr Ansehen und würde sich mit hoher Wahrscheinlichkeit negativ auf das Geschäftsergebnis der Beschwerdeführerin auswirken.

I.
Mit Stellungnahme vom 20. August 2012 beantragte die Vorinstanz, die Verfahren nicht zu vereinigen.

J.
Mit Zwischenverfügung vom 21. August 2012 wies das Bundesverwaltungsgericht den Antrag, die Verfahren zu vereinigen, ab.

K.
Mit Vernehmlassung vom 18. September 2012 beantragt die Vorinstanz, die Publikationsbeschwerde unter Kostenfolge abzuweisen. Die internen E-Mails in der Publikation der Verfügung stellten weder eine Persönlichkeitsverletzung dar, noch enthielten sie Geschäftsgeheimnisse. Die Publikation sei deshalb verhältnismässig.

L.
Am 16. November 2012 wurde auf Wunsch der Beschwerdeführerin eine mündliche Verhandlung durchgeführt, an der sie ihre bereits im schriftlichen Verfahren geäusserten Argumente verdeutlichte.

M.
Mit Stellungnahme vom 13. Dezember 2012 präzisierte die Beschwerdeführerin ihr Subeventualbegehren wie folgt:

> "Für den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen seines Entscheids zum subeventualiter gestellten Rechtsbegehren 4 eine Festlegung der Umschreibung im Einvernehmen der beiden Parteien als nicht sachgemäss erachten sollte, seien für die Umschreibung des wesentlichen Inhalts der in Beilage 8 zur Beschwerde vom 5. Juli 2012 bezeichneten Textstellen die Vorschläge der Beschwerdeführerin gemäss Beilage 12 zu verwenden."
>
> Verfahrensantrag:
>
> Falls das Gericht für seinen Entscheid zum subeventualiter gestellten Rechtsbegehren 4 die vorgängige Durchführung eines Beweisverfahrens über den wahren Gehalt der in Beilage 8 bezeichneten Textstellen der Verfügung der Vorinstanz vom 28. November 2011 für erforderlich hält, sei das vorliegende Verfahren bis zum Abschluss des Beweisverfahrens im Verfahren Nr. B-581/2012 zu sistieren."

Zudem reichte die Beschwerdeführerin eine geänderte Liste der abzudeckenden Textstellen (vgl. E. 8) sowie eine Liste mit Umschreibungen ein, die subeventuell anstelle dieser Abdeckungen zu publizieren seien.

N.
Mit Verfügung vom 14. Dezember 2012 lehnte das Bundesverwaltungsgericht die Sistierung des Verfahrens ab.

O.
Auf die dargelegten und die weiteren Vorbringen wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die angefochtene Publikationsverfügung ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche die Beschwerdeführerin zur Duldung der Publikation im verfügten Umfang verpflichtet.

Die amtliche Publikation einer Verfügung zählt zum tatsächlichen Verwaltungshandeln und ist nicht als solche anfechtbar (sog. Realakt; Art. 25a Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4221/ 2008 E. 6.2 "Arkosol AG" mit Hinweisen; ENRICO RIVA, Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte, SJZ 2007, S. 337 ff., 341 f.). Eine anfechtbare Verfügung aber ergeht, wie im vorliegenden Fall, wenn sich die Behörde und eine Partei, die davon in ihrem schutzwürdigen Interesse berührt ist, über die Form oder Art der Publikation nicht einigen können (Art. 25a Abs. 2 VwVG).

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 ff. und Art. 33 Bst. f des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

Die Beschwerdelegitimation in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach Art. 48 VwVG. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Publikationsverfügung gemäss ständiger Praxis zur Beschwerde legitimiert (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-2050/ 2007 vom 24. Februar 2010 E. 1.2 "Terminierungspreise" und B-2977/ 2007 vom 27. April 2010 E. 1.2 "Richtlinien des Verbands Schweizerischer Werbegesellschaften über die Kommissionierung von Berufsvermittlern").

Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), die Vertretung hat sich rechtsgenüglich ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

1.2 Das Rechtsbegehren muss bestimmt abgefasst sein und angeben, welche Entscheidung von der Rechtsmittelbehörde gefällt werden soll. Massgebend ist die Vollstreckbarkeit des Wortlauts; das Rechtsbegehren muss bei einer erfolgreichen Beschwerde unverändert in das Dispositiv des Entscheids übernommen werden können (Art. 52 VwVG; vgl. FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in: Praxiskommentar zum Bundesgesetz

über das Verwaltungsverfahren, 2009, Art. 52 VwVG, Rz. 36 mit weiteren Hinweisen).

Vorliegend ist das Hauptbegehren der Beschwerdeführerin ohne Weiteres vollstreckbar. Das Eventualbegehren muss sinngemäss so verstanden werden, dass im Falle einer Beschwerdeabweisung im Hauptpunkt die Vorinstanz anzuweisen sei, mit einer Publikation bis zum Eintritt der Rechtskraft der Sanktionsverfügung zu warten.

Das Subeventualbegehren enthielt ursprünglich lediglich den Antrag, der Beschwerdeführerin sei Gelegenheit zur Umschreibung der Textstellen zu geben. Mit diesem rückwirkenden Begehren ohne konkrete Umschreibungsvorschläge wäre eine Vollstreckung des ins Dispositiv aufgenommenen Begehrens nicht möglich gewesen. Mit Schreiben vom 13. Dezember 2012 hat die Beschwerdeführerin ihr Subeventualbegehren jedoch präzisiert und konkrete Umschreibungsvorschläge eingereicht, weshalb auch auf das Subeventualbegehren in der korrigierten Fassung einzutreten ist.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin ficht nicht die Publikation der sie belastenden Sanktionsverfügung als solche, sondern nur die Publikation von Teilen ihrer Begründung an (zu den einzelnen Passagen vgl. E. 8). Namentlich ist die Beschwerde weder gegen die Bekanntgabe der rechtlichen Beurteilung des beanstandeten Verhaltens der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz, nämlich der ausgesprochenen Sanktion oder der Höhe dieser Sanktion, noch gegen den Wortlaut der Begründung dieser Beurteilung als solchen gerichtet. Angefochten und vorliegend zu prüfen ist auch nicht die ungeschwärzte Zustellung der Sanktionsverfügung an Verfahrensbeteiligte (vgl. den unpublizierten Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Wettbewerbsfragen 98/GB-002 vom 12. August 1999 E. 1 i.S. "Swisscom/Preismissbrauch").

Die Beschwerdeführerin wehrt sich vielmehr gegen die Publikation einer Anzahl Textpassagen, vor allem originaler Zitate aus E-Mail-Nachrichten, die von 2008 bis 2010 zwischen ihren Mitarbeitern oder zwischen einem Mitarbeiter und einem Aussenstehenden geführt worden sind. Sie bestreitet nicht, dass diese Nachrichten in der zitierten Form gesendet wurden, sondern verlangt bloss aus rechtlichen Gründen eine "Abdeckung" oder

sinngemäss die Auslassung dieser Wörter oder Passagen in der Urteilspublikation.

2.2 Vorinstanz im Beschwerdeverfahren ist, wer die angefochtene Verfügung erlassen hat (Art. 57 Abs. 1 VwVG). Vorliegend scheint die angefochtene Verfügung von zwei Behörden gemeinsam erlassen worden zu sein, da sie im Namen und auf Briefpapier der Vorinstanz sowie mit den Unterschriften ihres Präsidenten und des Direktors (Art. 16 des Geschäftsreglements der Wettbewerbskommission vom 1. Juli 1996, SR 251.1 ["Geschäftsreglement"]) ausgestellt wurde. Andererseits wird mit der Dispositivformel "verfügt das Sekretariat" das Sekretariat der Wettbewerbskommission allein bezeichnet. Das Sekretariat der Wettbewerbskommission ist als Behörde von der Vorinstanz personell getrennt, es bereitet die Geschäfte der Vorinstanz vor und vollzieht ihre Verfügungen, führt Untersuchungen durch und stellt der Vorinstanz Antrag (Art. 23 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 [Kartellgesetz, KG, SR 251]). Am vorinstanzlichen Verfahren hat es vereinzelt teilgenommen. Herausgeberin der Publikation "RPW", um die es hier geht (vgl. E. 4), ist nach den Angaben auf dieser Publikation jedoch allein die Vorinstanz. Sie ist zur Publikation ihrer Verfügungen auch selber zuständig (Art. 48 Abs. 1 KG; Art. 21 Geschäftsreglement) und hat diese Aufgabe im Geschäftsreglement nicht dem Sekretariat übertragen (Art. 4 Abs. 1 Geschäftsreglement).

Die behördliche Publikation, die in der Regel erst nach Abschluss eines Verfahrens ergeht, kann als Realakt (vgl. hiervor E. 1.1) keine "verfahrensleitende Verfügung" verkörpern, die nach Art. 23 Abs. 1 KG dem Sekretariat obläge. Zudem ist der Begriff der verfahrensleitenden Verfügung nach dieser Bestimmung auf den Zweck beschränkt, dem Sekretariat die Mittel zur Durchführung der Untersuchung beizugeben (vgl. Urteil des Bundesgerichts Nr. 2A.198/1997 vom 3. November 1997, veröffentlicht in: RPW 1997, 624 E. 3c), weshalb vorliegend nur die Vorinstanz als verfügende Behörde in Frage kommt, was nicht ausschliesst, dass sie diese Aufgabe reglementarisch oder im Einzelfall in Vertretung durch das Sekretariat wahrnehmen lässt. Da der Vollzug der Verfügungen der Vorinstanz an das Sekretariat delegiert ist (Art. 23 Abs. 1 KG), wird diesem auch die Vollstreckung der angefochtenen Publikationsverfügung obliegen. Seine Rolle im vorinstanzlichen Verfahren, einschliesslich der Frage, ob es der Beschwerdeführerin als Zweitbehörde das rechtliche Gehör ausreichend gewähren konnte, kann indessen, da keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches

Gehör geltend gemacht wurde, offen bleiben. Ein Einbezug des Sekretariats als Verfahrensbeteiligte nach Art. 57 VwVG erscheint jedenfalls nicht angezeigt.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin stützt ihr Vorbringen auf mehrere selbständige Beschwerdegründe und Argumente, nämlich die Unschuldsvermutung, das Verbot von Persönlichkeitsverletzungen und das Gebot zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen. Sie macht zunächst insbesondere geltend, die Publikation der Sanktionsverfügung mit den wörtlich zitierten E-Mails verstosse gegen den Grundsatz der Unschuldsvermutung. Eine Publikation der E-Mails dürfe, wenn überhaupt, erst nach Eintritt der Rechtskraft erfolgen. Durch die vorgesehene Publikation werde der Ruf der Beschwerdeführerin unzumutbar geschädigt.

Einige beanstandete Textpassagen würden zugleich ihre Persönlichkeit bzw. ihren Ruf und ihr Ansehen sowie dasjenige ihrer Mitarbeiter verletzen. Auch wahre Tatsachenbehauptungen seien dafür geeignet. Bei einer Interessenabwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen seien hohe Anforderungen an die öffentlichen Interessen zu stellen. Die strittigen Textpassagen seien Momentaufnahmen des internen Meinungsbildungsprozesses, interne Schuldzuweisungen und Frustrationsbekundungen. Als weltweit tätiges Unternehmen sei sie auf diese Art der Kommunikation angewiesen, um Themen intern besprechen zu können. Die Veröffentlichung der Textpassagen wirke nicht generalpräventiv, da die Vorinstanz nicht das Versenden der E-Mails, sondern den angeblichen Abschluss einzelner Vertriebsverträge sanktioniert habe. Die Vorinstanz habe es auch unterlassen, eine Interessenabwägung zwischen dem Persönlichkeitsschutz und den öffentlichen Interessen durchzuführen. Für die Publikation sämtlicher Textpassagen würde es am Kriterium der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit fehlen. Auch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheiden seien diesbezüglich zu relativieren. Das Öffentlichkeitsgesetz fände keine Anwendung auf kartellrechtliche Verfahren und es bestünde für die Vorinstanz auch kein erhöhter Transparenzbedarf im Vergleich zu anderen Behörden. Folglich würden eine Umschreibung der E-Mails und deren Würdigung ausreichen.

Die strittigen Passagen stellten sodann insgesamt Geschäftsgeheimnisse dar. Die Medien hätten bereits über die Untersuchungseröffnung berichtet.

In einem Zeitschriftenartikel habe sich ein Vizedirektor unzutreffenderweise dahingehend geäussert, dass es für die Vorinstanz Anhaltspunkte gebe, wonach die Preise für Produkte der Beschwerdeführerin in der Schweiz bis zu 30 % höher seien als im umliegenden Ausland. Obwohl die Beschwerdeführerin den Medien eine korrigierte Version mitgeteilt habe, hätten diese von Preisdifferenzen von bis zu 30 % berichtet. Eine solche Medienberichterstattung hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf die Reputation und damit auch auf das Geschäftsergebnis der Beschwerdeführerin, weshalb die Textstellen insgesamt als Geschäftsgeheimnisse zu behandeln seien.

Die beanstandeten Textstellen würden sie insbesondere gegenüber den Medien in ein schlechtes Licht rücken, weil sie punktuell und aus dem Zusammenhang gerissen den Hintergrund ihres Zustandekommens verschleierten. Der wahre Sinngehalt der Passagen sei ohne Kenntnis des Sachverhalts sowie der Kommunikationskultur in internationalen Grosskonzernen nicht verständlich. Insbesondere die prägnant formulierten Aussagen in den E-Mails würden immer wieder von den Medien aufgegriffen werden und damit eine Prangerwirkung schaffen, auch wenn die Sanktion im Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden sollte. Die folgenden Textstellen würden beim Leser insbesondere einen unrichtigen und für die Beschwerdeführerin rufschädigenden Eindruck schaffen:

– die Nikon-Ländergesellschaften hätten die Absicht gehabt, nationale Märkte mit unzulässigen Mitteln absolut zu schützen, wofür zum Teil Momentaufnahmen von internen Meinungsbildungsprozessen und interne Frustrationsbekundungen von Mitarbeitern aus einem komplexen Zusammenhang gerissen worden seien (Rz. 88, 103, 139, 259, 261, 267, 272, 276, 280b, 283, 285, 286, 288 und 514);

– Ländergesellschaften, und damit auch die Beschwerdeführerin, hätten auf Parallelhändler eingewirkt, um ihre Parallelimporte in die Schweiz zu verhindern, und Parallelimporte zudem unmittelbar blockiert (Rz. 103, 154a-f, 161a-d, 259, 261, 272, 273b, 276, 279, 280a-b, 281, 283, 286 und 288);

– die "Swiss Garantie", eine erweiterte Servicedienstleistung der Beschwerdeführerin, sei zur Identifikation von Parallelhändlern und zur Unterbindung von Parallelhandel eingeführt worden (Rz. 302-306 und 306b);

– das "Clean-up"-Projekt, eine interne Präsentation von 2009 "zur Anpassung unserer Distributionsstrategie an den herrschenden Verdrängungswettbewerb im Handel", mache sie kartellwidrigen Verhaltens verdächtig (Rz. 89, 154a und 318);

– die Preise für "Nikon Imaging"-Produkte seien in der Schweiz gegenüber dem umliegenden Ausland künstlich überhöht; das Ausnützen von Preisunterschieden für dieselbe Ware sei aufgrund räumlich getrennter Märkte wettbewerbsschädigend, obwohl ihr die internationalen Preisdifferenzen nicht angelastet werden könnten (Rz. 408).

3.2 Die Vorinstanz bestreitet die Vorbringen der Beschwerdeführerin. Deren Persönlichkeit werde von einer Veröffentlichung der strittigen Textstellen nicht verletzt, da alle Namen natürlicher Personen anonymisiert worden seien. Die Beschwerdeführerin setze sich auch nicht näher mit den einzelnen Textpassagen auseinander und lege nicht dar, welche E-Mails weshalb persönlichkeitsverletzend seien. Die Textstellen enthielten keine unrichtigen, irreführenden oder unnötig verletzenden Äusserungen und dienten der Generalprävention, der Nachvollziehbarkeit sowie der Transparenz der behördlichen Argumentation für die Öffentlichkeit. Mit ihrem Antrag auf Umschreibung der Textpassagen habe die Beschwerdeführerin sich widersprüchlich verhalten, erst nach der mündlichen Verhandlung konkrete Vorschläge gemacht und sich überdies gegen die von ihr als Ersatz vorgeschlagenen Umschreibungen gewehrt. Mangels Alternativen sei es nicht möglich, keine E-Mails zu publizieren, da diese zusammen mit den Verträgen einen wesentlichen Bestandteil der Beweisführung ausmachten. Die Beschwerdeführerin bezeichne die Passagen pauschal als Geschäftsgeheimnisse, ohne dieses Vorbringen zu erläutern. Schliesslich sei keine Prognose darüber möglich, ob und inwieweit Medien über die strittigen Stellen berichten würden. Zur Frage der Unschuldsvermutung hat sich die Vorinstanz in ihren Stellungnahmen, selbst auf Nachfrage des Instruktionsrichters an der mündlichen Verhandlung, nicht geäussert.

4.
In tatsächlicher Hinsicht ist festzuhalten:

4.1 Die Vorinstanz veröffentlicht Verfügungen und andere Erlasse seit 1997 in ihrem gedruckten Periodikum "Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW)", das sie als "Sammlung von Entscheidungen und Verlautbarungen zur Praxis des Wettbewerbsrechts und zur Wettbewerbspolitik" und als

"Publikationsorgan der Schweizerischen Wettbewerbsbehörden" bezeichnet. Auch wenn die Verfügungen angefochten werden, werden sie im Regelfall dennoch bereits publiziert, bevor sie rechtskräftig beurteilt sind, und dies selbst dann, wenn sie im Rechtsmittelweg später aufgehoben werden. Aus der Publikation in der RPW ist jeweils nicht ersichtlich, ob eine Entscheidung im Publikationszeitpunkt rechtskräftig ist bzw. war oder noch angefochten wird bzw. wurde oder werden kann (vgl. z.B. die Sanktionsverfügung in RPW 2007/2, 191 ff. "Publigroupe", Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-2977/2007 vom 27. April 2010 "Publigroupe" und des Bundesgerichts BGE 139 I 72 vom 29. Juni 2012 "Publigroupe"; die Sanktionsverfügung in RPW 2007/2, 142 ff. "Swisscom", Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2050/2007 vom 24. Februar 2010 "Swisscom" und BGE 137 II 199 "Swisscom").

Die Vorinstanz macht ihre Sanktionsverfügungen vor der Publikation in der RPW regelmässig auch auf ihrer Internetseite zugänglich. Auch bei dieser Veröffentlichung findet sich zur Rechtskraft kein Vermerk (z.B. Verfügung vom 7. Mai 2012 in Sachen BMW, abrufbar unter: < www.weko.ch >, abgerufen am 28. April 2014).

4.2 Im vorliegenden Fall ist bereits aufgrund der bisherigen Mitteilungen durch die Vorinstanz ein Medieninteresse festzustellen. Tageszeitungen, Online-Portale und das Fernsehen haben mehrfach über den Fall der Beschwerdeführerin berichtet (vgl. z.B. saldo vom 24. Mai 2010 [< www.ktipp.ch >, abgerufen am 28. April 2014], "Nikon-Kameras: Bis zu 30 Prozent teurer als im Ausland"; Schweizer Radio und Fernsehen vom 15. Dezember 2011 [< www.tagesschau.sf.tv >, abgerufen am 28. April 2014], "Weko: Nikon hält Preise illegal hoch"; Tagesanzeiger vom 15. Dezember 2011, "WEKO büsst Nikon wegen Behindern von Parallelimporten mit 12,5 Millionen, Nikon zieht Entscheid weiter an das Bundesverwaltungsgericht"; Gesundheitstipp vom 17. Januar 2012, "Nikon: Kameras viel zu teuer verkauft").

5.

Zugunsten einer Veröffentlichung von Verfügungen sprechen unter anderem die Transparenz der Verwaltungstätigkeit, die Rechtskontrolle durch die Bürger, die Abschreckungswirkung gegenüber anderen Unternehmen und ein allgemeines Informationsbedürfnis der Rechtssuchenden. Die Pflicht, in der Verfügung unter anderem auch persönliche und allenfalls belastende Einzelheiten über die Verfügungsadressaten darzulegen, folgt aus der behördlichen Begründungspflicht als Ausfluss des Anspruchs auf

rechtliches Gehör. Als Gründe gegen die Veröffentlichung zumindest von Teilen einer Verfügung lassen sich insbesondere persönliche und berufliche Interessen im Rahmen der verfassungsmässig geschützten Privatsphäre und des strafrechtlich geschützten Berufs- und Geschäftsgeheimnisses anführen.

5.1 Im Einzelnen:

5.1.1 Die behördenseitige Veröffentlichung von Entscheiden gehört zur Leistungsverwaltung. Sie erschliesst dem Rechtssuchenden Information und Dokumentation der Rechtspraxis und ermöglicht eine Kontrolle der Rechtsanwendung durch die Öffentlichkeit (vgl. PAUL TSCHÜMPERLIN, Die Publikation gerichtlicher Entscheide, Kommentar zum Publikationsgesetz, Editions Weblaw, 2011, S. 70 Rz. 3, sowie S. 78 Rz. 17; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 2009, S. 23 ff. Rz. 1 ff.).

Entscheide werden seit der römischen Spätklassik (Digesten) in mehr oder weniger geraffter Form öffentlich zugänglich gemacht (vgl. STEPHAN MEDER, Rechtsgeschichte, 4. Aufl., 2011, S. 87, 117). Grundsätze, wie eine Entscheidpublikation durch das Gemeinwesen in Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zu erfolgen hat, sind heute in der Bundesverfassung festgelegt (Art. 5 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR101]; vgl. BGE 133 II 176 E. 3.2; BGE 134 I 157 E. 4.1).

Das Öffentlichkeitsgesetz will die Transparenz der Tätigkeit der Verwaltung fördern, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten und Entscheiden gewährleistet; es gilt für die ganze Bundesverwaltung (Art. 1 und 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3]; vgl. STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, in: Handkommentar, BGÖ, 2008, Art. 1, Rz. 37 ff. mit weiteren Hinweisen; URS MAURER-LAMBROU/SIMON KUNZ, in: Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014, Art. 1 Rz. 3 ff. sowie Art. 2 Rz. 2).

5.1.2 Namentlich besteht auch im Kartellrecht ein Informationsbedürfnis der Rechtssuchenden. Werden die Verfügungen der Vorinstanz in der RPW publiziert, ermöglicht dies potentiell betroffenen Unternehmen und Geschädigten, sich über den Gegenstand einer Untersuchung, das Verfahren, das wettbewerbswidrige Verhalten, die Rechtsfolgen einschliesslich

der Sanktionsbemessung und über die Kosten der Verfahren kundig zu machen. Unternehmen können anhand der Publikation nachvollziehen, welche erschwerenden oder mildernden Umstände die Vorinstanz berücksichtigt, und sie gewinnen aus der Kasuistik Anhaltspunkte für die rechtliche Beurteilung ihres eigenen Verhaltens. Die Publikation der Entscheide der Vorinstanz ist umso bedeutender, als ihre Verhandlungen nicht öffentlich sind (Art. 10 Abs. 3 Geschäftsreglement).

Die Wettbewerbsbehörden können ihre Entscheide veröffentlichen (Art. 48 Abs. 1 KG); sie sind dazu ermächtigt, aber nicht verpflichtet (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 23. November 1994 zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen [Kartellgesetz, KG, Nr. 94.100; BBl 1995, 468 ff., 618; nachfolgend: Botschaft KG 1995]; JÜRG BORER, Wettbewerbsrecht I, Kommentar, Schweizerisches Kartellgesetz [KG], 3. Aufl., 2011, Art. 48, Rz. 1 ff.; STEFAN KOLLER, in: Handkommentar, Kartellgesetz, 2007, Art. 48, Rz. 1; THOMAS NYDEGGER/ WERNER NADIG, in: Basler Kommentar, Kartellgesetz, 2010, Art. 48, Rz. 7).

Das Sekretariat und die Vorinstanz haben die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu orientieren (Art. 49 Abs. 1 KG), zum Beispiel über Fallstatistiken und zukünftige Entwicklungen (vgl. Botschaft KG 1995, S. 619). Neben Publikationen in der RPW veröffentlichen sie Medienmitteilungen im Internet und halten Pressekonferenzen ab (vgl. Botschaft KG 1995, 619; RPW 2012/1, 1 ff.; REKO/WEF, RPW 2002/4, 715, E. 3.1.4 "Vertrieb von Arzneimitteln"; NYDEGGER/NADIG, a.a. O., Art. 49, Rz. 6, 8; BRUNO SCHMIDHAUSER, in: Kommentar zum schweizerischen Kartellgesetz, 1997, Art. 49, Rz. 12).

Die Vorinstanz hat sich in ihrem Geschäftsreglement selber die Aufgabe erteilt, Grundsätze der Informationspolitik der Wettbewerbsbehörden festzulegen (Art. 21 Geschäftsreglement; vgl. BORER, a.a.O., Art. 49, Rz. 1 ff.; KOLLER, a.a.O., Art. 49, Rz. 1 f.; NYDEGGER/NADIG, a.a.O., Art. 49, Rz. 4 ff.), solche aber, wie im "Merkblatt: Geschäftsgeheimnisse" vom 30. April 2008, erst punktuell verabschiedet.

5.1.3 Die Publikation von Entscheidungen könnte theoretisch als Warnung und Abschreckung erfolgen. Ein öffentliches Interesse an einer Publikation könnte entweder darin gesehen werden, den Verurteilten durch seine Scheu vor der Blossstellung von der Verfehlung abzuhalten (zur sog. Spezialprävention bzw. Prangerwirkung vgl. BGE 92 IV 186 E. 1; STEFAN

TRECHSEL/CARLO BERTOSSA, in: Praxiskommentar, Schweizerisches Strafgesetzbuch, 2. Aufl. 2013, Art. 68, Rz. 3 ff. – vgl. aber E. 5.3 nachstehend). Oder es kann darin liegen, andere Personen von der Begehung gleicher oder ähnlicher Straftaten abzuschrecken (zur sog. Generalprävention vgl. BGE 78 IV 15 E. 1 und BGE 94 IV 88 E. 2).

Die Staatsanwaltschaft und die Gerichte sowie mit deren Einverständnis die Polizei können die Öffentlichkeit sodann im öffentlichen Interesse über hängige Verfahren orientieren, wenn dies zur Warnung der Bevölkerung, zu ihrer Beruhigung oder aufgrund der besonderen Bedeutung eines Falles erforderlich erscheint (Art. 74 Abs. 1 Bst. b und d der schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0]). Bei der Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung geht es vorab um gefährliche Straftäter; beim Kriterium der besonderen Bedeutung eines Falles ist eher an erhebliche Wirtschaftsfälle zu denken (vgl. MATTHIAS MICHLIG, Öffentlichkeitskommunikation der Strafbehörden unter dem Aspekt der Amtsgeheimnisverletzung [Art. 320 StGB], 2013, S. 14; NIKLAUS SCHMID, Schweizerische Strafprozessordnung [StPO], Praxiskommentar, 2009, Art. 74, Rz. 4 ff.). Im Zusammenhang mit dem Herstellen und Inverkehrbringen von gesundheitschädigendem Futter verlangt das Gesetz die Veröffentlichung des Strafurteils sogar obligatorisch (Art. 235 Abs. 1 und Art. 236 Abs. 1 StGB).

5.1.4 Mit der Einführung direkter Sanktionen (Art. 49a KG) in der Kartellgesetzrevision von 2003 wollte der Gesetzgeber die generalpräventive Wirkung des Kartellgesetzes verstärken (vgl. Botschaft über die Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001, BBl 2002, Bd. II, 2022-2057, 2023, insbesondere 2033 f. [nachfolgend Botschaft KG 2001]; RPW 2002/4, 702, C. "Vertrieb von Arzneimitteln"; ROGER ZÄCH, Schweizerisches Kartellrecht, 2. Aufl., 2005, S. 2 Rz. 7). Demzufolge stehe für die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts im Vordergrund, dass mit der Sanktionsdrohung die Präventivwirkung des Kartellgesetzes verstärkt werden könne. Die Marktteilnehmer sollen ihr Verhalten so ausrichten können, dass sie direkte Sanktionen erst gar nicht zu befürchten haben. Der Rechtssicherheit für die Unternehmen sei deshalb besondere Beachtung zu schenken (vgl. Botschaft KG 2001, 2041).

5.1.5 Auch die Vorinstanz kann sich für ihre Publikationen auf diese Publikationszwecke berufen. Allerdings ist die Wiedergabe von sensitiven Aktenauszügen und Informationen im Text einer Verfügung zunächst verfahrensrechtlich begründet:

5.2 Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör und damit auch auf einen begründeten Entscheid (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 VwVG; vgl. GEROLD STEINMANN, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., 2008, Art. 29 BV, Rz. 27; BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Art. 29 VwVG, Rz. 102). Die Begründungspflicht verlangt, dass die wichtigsten Überlegungen der Behörde im Entscheid aufgezeigt werden. Die Behörde ist indessen nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen zu äussern. Sie kann sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. BGE 130 II 530 E. 4.3, BGE 129 I 232 E. 3.1 f., mit weiteren Hinweisen; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 22 ff.). Darüber hinaus lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen, welchen eine Begründung zu genügen hat. Die Anforderungen sind vielmehr unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls sowie der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die erforderliche Begründungsdichte ist insofern namentlich abhängig von der Eingriffsschwere, dem Entscheidungsspielraum der Behörde sowie der Komplexität des Sachverhalts und den rechtlichen Fragen, die zur Beurteilung stehen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7407/2009 vom 7. Juli 2012 E. 2.2 "Tarifanpassung"; BGE 129 I 232 E. 3.1 f., mit weiteren Hinweisen; THOMAS COTTIER, Der Anspruch auf rechtliches Gehör, recht 1984, S. 126; RENÉ WIEDERKEHR, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, ZBl 2010, S. 481 ff., 483). Je mehr Spielraum die Behörde beim Ausüben ihres Ermessens oder bei unbestimmten Rechtsbegriffen hat und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift, desto höhere Anforderungen sind an seine Begründung zu stellen (vgl. BGE 112 Ia 109 E. 2b).

Der Sinn der Begründungspflicht liegt in der Nachvollziehbarkeit des Entscheids. Die Begründungsdichte orientiert sich grundsätzlich an der Möglichkeit, den Entscheid sachgerecht anfechten zu können (sog. Rechtsmittelfunktion), sowie an der Möglichkeit der überprüfenden Behörde, die Überlegungen der Vorinstanz nachzuvollziehen (sog. Fremdkontrollfunktion; vgl. BGE 117 Ia 86 E 1b; KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 26). Diese funktionsgerechte Begründung gebietet daher, dass insbesondere sanktionsrelevante Elemente in einer Sanktionsverfügung dargelegt werden müssen. Soweit die Publikation der Sanktion als solche nicht angefochten wird, kann auch die Publikation der Begründung dieser Sanktion nicht das Kartellgesetz verletzen. Folglich besteht auch kein Anspruch auf Schwärzung von Stellen, die eine Verfahrenspartei lediglich so weit in ein negatives Licht stellen, als sie die Sanktion begründen.

Ein Unterschied zwischen der Begründungspflicht und dem öffentlichen Interesse (E. 5.1.1 ff.) an der Publikation besteht insbesondere dann, wenn die Begründung über jene Funktion als Erklärung (E. 5.2) hinausgeht und übrige Einzelheiten offenbart, die die Betroffenen oder Dritte unverhältnismässig belasten, in ein schlechtes Licht stellen und für den vorausgesetzten, explikativen oder begründenden Zweck nicht erforderlich oder gar ungeeignet sind. So besteht kein Anspruch auf Schwärzung von Stellen, die die Würdigung der Vorinstanz richtig wiedergeben, aber nach Ansicht einer Verfahrenspartei unrichtig "scharfzeichnen". Auch entlastende oder nicht sanktionsbegründende Elemente haben zwar im Sinne einer Gleichbehandlung der Argumente in die Begründung einzufliessen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7967/2009 vom 18. April 2011 E. 5.3.1), müssen aber nicht dieselbe Begründungsdichte aufweisen, wie belastende Elemente (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.1 f.; KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 26 e contrario). Damit ist auch den Geschädigteninteressen Genüge getan.

5.3 Kein öffentliches Interesse an der Publikation kartellrechtlicher Sanktionen besteht demgegenüber in spezialpräventiver Hinsicht. Die Veröffentlichung soll, auch wenn sie rufschädigend wirkt, so wenig wie die Eröffnung einer Untersuchung der Abschreckung der Verfügungsempfänger und damit selber als Sanktion dienen. Würde mit der Publikation der Kartellpraxis eine schädlich wirkende Prangerwirkung verfolgt, wäre sie, ähnlich einem teilweise reparatorisch wirkenden, zivil- oder strafrechtlichen Urteilspublikationsanspruch (Zivilrecht: BGE 131 III 30 E. 12.10.1, BGE 95 II 492 ff. E. 7; Strafrecht: BGE 75 I 218 E. 5, Art. 68 StGB), als Bestandteil der Sanktion zu bemessen und deshalb in der Sanktionsverfügung selbst vorzusehen, im Verhältnis zu den übrigen Sanktionen verschuldensabhängig zu begründen und auf den Zeitpunkt der Rechtskraft jener Verfügung zu verschieben gewesen, was den in E. 5.1 genannten, übrigen Zwecken von Art. 48 KG widersprochen hätte.

5.4 Vorliegend macht die Beschwerdeführerin keine Verletzung von kartellrechtlichen Publikationsvorschriften geltend, sondern beruft sich auf die Unschuldsvermutung, ihren Persönlichkeitsschutz und den Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

6.
Behörden haben bei ihrer Publikationstätigkeit einen angemessenen Persönlichkeits- und Geheimnisschutz zugunsten der betroffenen Personen zu wahren:

6.1 Die Bundesverfassung garantiert die Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 7 BV), das Recht jedes Menschen auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und das Recht auf Privatsphäre, unter anderem auch im Brief-, Post- und Fernmeldeverkehr (Art. 13 Abs. 1 BV; vgl. BGE 128 I 69, BGE 127 I 10 E. 5a). Die persönliche Freiheit schützt alle elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, darunter das soziale Ansehen, die Ehre und den guten Ruf (vgl. BGE 107 Ia 55 f. E. 3a ff. und 57 E. 3.d sowie BGE 134 I 231 E. 2 und 3; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., 2008, S. 142, 561 und 823; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007, Art. 10, Rz. 16 ff., insbesondere Art. 13, Rz. 5; zum Persönlichkeitsschutz im Rundfunkrecht vgl. BGE 134 II 262 ff. E. 6.2 und E. 6.4). Auch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) gewährleistet diese Garantien (Art. 8 EMRK; vgl. REGULA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. Bern 2013, S. 128 f., 143 ff. und 175), wobei ihre Tragweite in Einzelfällen gegenüber jener der Bundesverfassung abweicht (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. Zürich 2012, Rz. 241 ff.; KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 19 f.).

6.1.1 Diese Garantien verpflichten Behörden im hoheitlichen Umgang gegenüber Privaten (öffentlich-rechtlicher Persönlichkeitsschutz) sowie Private unter sich (privatrechtlicher Persönlichkeitsschutz).

Als öffentlich-rechtlicher Persönlichkeitsschutz sind die erwähnten Verfassungsgarantien zunächst an Behörden gerichtet, gegenüber deren hoheitlichem Handeln auch juristische Personen wie die Beschwerdeführerin sich auf die hier interessierenden Schutzinhalte der Ehre, des guten Rufes, des Brief-, Post- und Telekommunikationsgeheimnisses berufen können (RAINER J. SCHWEIZER, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., 2008, Art. 10 Rz. 9). Subsidiär bilden die Garantien eine allgemeine Grundgarantie zum Schutz der Persönlichkeit (BREITENMOSER, a.a.O., Art. 13 Rz. 4).

Der Informationsauftrag der Medien bildet hierbei keinen absoluten Rechtfertigungsgrund; vielmehr ist jede Entscheidung über den Persönlichkeitsschutz das Ergebnis einer Interessenabwägung darüber, ob eine an sich persönlichkeitsverletzende Äusserung durch ein genügendes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gerechtfertigt ist oder der Anspruch des Privaten auf Wahrung seiner Privatsphäre hinter die Information der Öffentlichkeit zurückzutreten hat (vgl. BGE 126 III 212 E. 3.a; CHRISTIAN BRÜCKNER, Das Personenrecht des ZGB, 2000, S. 115, Rz. 383; ANDREAS MEILI, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB, 4. Aufl., 2010, Art. 28, Rz. 49; vgl. auch E. 8).

6.1.2 Der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz ist in Art. 28 Abs. 1 ZGB verankert. Danach kann jeder, der in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Gericht anrufen (Art. 28 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]).

Wie auch der Bundesrat in seiner Botschaft vom 5. Mai 1982 über die Teilrevision des ZGB betreffend den Persönlichkeitsschutz (BBl 1982 II 636 ff., 658) ausführt, kann Art. 28 ZGB gegenüber dem Staat oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, die im Rahmen ihrer hoheitlichen Befugnisse handeln, nicht angerufen werden (vgl. BRÜCKNER, a.a.O., S. 111 ff. Rz. 371 ff., insbesondere S. 114 ff. Rz. 380 ff.). Steht keine privatrechtliche Beziehung, sondern das Verhältnis zwischen Staat und Bürger infrage, ist Art. 28 ZGB nicht betroffen (vgl. BGE 134 I 233 E. 3.1; BGE 98 Ia 521 E. 8a; HEINZ HAUSHEER/REGINA E. AEBI-MÜLLER, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 3. Aufl., 2012, S. 133 ff. Rz. 10.34 ff.). Nach einzelnen Autoren ist sogar eine amtliche Pressemitteilung mit ehrverletzendem Inhalt in einer Zeitung teils nach öffentlichem Recht gegen die Amtsstelle und teils gegen das private Presseorgan nach Art. 28 ff. ZGB auf dem Zivilweg zu verfolgen (vgl. BGE 134 I 234 E. 3; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, a.a.O., S. 141 Rz. 10.60). Einige Autoren lassen jedoch eine direkte Anwendbarkeit von Art. 28 ZGB bei Klagen von Privaten, die den Staat ins Recht ziehen, zu, wenn zwischen dem Verursacher der Verletzung und dem Verletzten ein privatrechtlich beherrschtes Rechtsverhältnis vorliegt (vgl. ANDREAS BUCHER, Natürliche Personen und Persönlichkeitsschutz, 3. Aufl., Basel 1999, S. 104 f. Rz. 452 ff.; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, a.a.O., S. 134 Rz. 10.36 ff.). Auch nach Ansicht des Bundesgerichts kann bei Fragen der öffentlichen Berichterstattung über behördliche

Verfahren der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz nicht streng vom öffentlich-rechtlichen getrennt werden (vgl. BGE 113 Ia 314 f. E. 3d; E. 6.7 nachstehend).

6.2 Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig (Art. 6 Abs. 2 EMRK; Art. 32 Abs. 1 BV; Art. 14 Ziff. 2 des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte [UNO-Pakt II, SR 0.103.2]; Urteil des EGMR 8660/79 vom 25. März 1983 E. 5, Rz. 38 "Minelli gegen Schweiz", in: EuGRZ 1983, S. 475; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., 1999, S. 208 ff.).

Die Unschuldsvermutung verleiht dem Angeschuldigten und Angeklagten den Anspruch, als unschuldig behandelt zu werden, bis ein zuständiges Gericht nach Durchführung eines fairen Verfahrens die strafrechtliche Schuld in rechtsgenüglicher Weise nachgewiesen und festgestellt hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_866/2012 vom 18. Dezember 2012 E. 3.2.3.2.1; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 980 ff.).

Dem Gebot der Beachtung der Unschuldsvermutung kommt im Vorfeld eines strafrechtlichen Verfahrens eine doppelte Funktion zu. Einerseits soll sie verhindern, dass die Öffentlichkeit den Angeschuldigten und Angeklagten vorverurteilt, andererseits soll sie aber auch verhindern, dass die eigentliche gerichtliche Beweiswürdigung öffentlich vorweggenommen wird und das Gericht den Sachhergang nicht mehr unvoreingenommen prüfen kann (vgl. Urteile des EGMR 15175/89 vom 10. Februar 1995 Rz. 14 f. "Allenet de Ribemont gegen Frankreich"; 37568/97 vom 3. Oktober 2002 Rz. 65 f. "Böhmer gegen Deutschland"; 72758/01 vom 28. April 2005 Rz. 15 ff. und 31 ff. "A.L. gegen Deutschland"; Urteile des EuGH verb. RS C-247/11 und C-253/11 vom 10. April 2014 Rz. 93 "Areva SA u.a. gegen Europäische Kommission"; C-220/13 vom 10. Juli 2014 Rz. 35 ff. "Kalliopi Nikolaou gegen Rechnungshof der Europäischen Union"; HAEFLIGER/ SCHÜRMANN, a.a.O., S. 208 ff.).

6.2.1 Die Unschuldsvermutung gilt im Strafrecht für natürliche und juristische Personen (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2005, 1085 ff., 1167 f.; WOLFGANG WOHLERS, in: Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO], 2. Aufl., 2014, Art. 10 Abs. 1 ff., Rz. 1 ff.).

6.2.2 Die Unschuldsvermutung gilt auch in kartellrechtlichen Sanktionsverfahren (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_484/2010 vom 29. Juni 2012 E. 2.2.2 und 8.3.1 "Publigroupe"; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-8430/2010 vom 23. September 2014 E. 3 ff. "Baubeschläge", B-506/2010 vom 19. Dezember 2013 E. 6 "Gaba"; Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts B-6180/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 4.3 "Swatch").

Das Gebot der Unschuldsvermutung richtet sich an alle staatlichen Organe oder Behörden, insbesondere an Amtsträger und Gerichtsmitglieder (vgl. Urteile des EGMR 24528/02 vom 2. Juni 2009 Rz. 45 ff. "Borovsky gegen Slowakei"; 72758/01 vom 8. April 2005 Rz. 31 ff. "A.L. gegen Deutschland"; JOHANNES BARROT, Die Unschuldsvermutung in der Rechtsprechung des EGMR, zjs 2010, S. 701 ff. mit weiteren Hinweisen; BGE 131 II 233 E. 3.2; BGE 130 II 232 E. 8.7; ESTER TOPHINKE, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2011, Art. 10, Rz. 14).

6.2.3 Das Gericht der Europäischen Union (EuG) nahm insbesondere im *Pergan*-Fall Stellung zur Geltung der Unschuldsvermutung in Kartellentscheiden (Urteil des EuG vom 12. Oktober 2007 T-474/04 Rz. 7 ff., 72 ff. "Pergan"). Der EuG stellte in seiner Begründung fest, dass der Umfang der Befugnis der Kommission zum Erlass und zur Veröffentlichung von Entscheidungen im Licht des Grundsatzes der Unschuldsvermutung ausgelegt werden müsse. Der Beweis der Schuld einer Person, der eine Zuwiderhandlung zur Last gelegt werde, sei erst dann endgültig erbracht, wenn die Entscheidung bestandskräftig geworden sei. Solange und soweit die Feststellungen der Kommission in Bezug auf eine von einem Unternehmen begangene Zuwiderhandlung mit der Anwendung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung in Konflikt geraten könnten, seien sie grundsätzlich gegenüber der Öffentlichkeit als vertraulich anzusehen. Dieser Grundsatz ergebe sich insbesondere aus der Notwendigkeit, den Ruf und die Würde des Betroffenen zu achten, solange dieser nicht endgültig verurteilt sei (vgl. Urteile des EuG T-15/02 vom 15. März 2006 Rz. 604 "Vitaminprodukte"; T-189/03 vom 30. Mai 2006 Rz. 60 ff., 76, insb. 78 "Bank Austria"; Urteil des EuGH C-89/11 vom 22. November 2012 Rz. 72; Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145/43 vom 31. Mai 2011; Bekanntmachung der Kommission über bewährte Vorgehensweisen im Verfahren nach Art. 101 und 102 AEUV, ABl. C 308/6 vom 20. Oktober 2011 Rz. 149 [nachfolgend Bekanntmachung Vorgehensweise EU Kommission]; MANUEL KELLERBAUER, in: Kartellrecht,

GWB, Kartellvergaberecht, EU-Kartellrecht, Kommentar, 2012, Art 30 VO 1/2003, Rz. 4 ff.; MARTIN SURA, in: Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Band 2, 11. Aufl., 2010, Art. 30 VO 1/2003, Rz. 10; BGE 114 Ia 302 E. 2.b, wonach für den Entscheid, ob ein Kostenauflageentscheid eine verpönte strafrechtliche Missbilligung [Art. 6 Ziff. 2 EMRK] enthalte, entsprechend dem Schutzobjekt der Unschuldsvermutung, das heisst des guten Rufs des Beschuldigten, nicht auf den Eindruck abzustellen sei, den der Entscheid beim juristisch geschulten Leser hervorrufe, sondern darauf, wie ihn das Publikum verstehen darf und muss; BGE 124 I 334 E. 4.d und BGE 135 III 145 E. 5.2; TOPHINKE, a.a.O., Art. 10 Abs. 1, Rz. 2, 12 und 26; STEFAN TRACHSEL, Struktur und Funktion der Vermutung der Schuldlosigkeit, SJZ 1981, S. 338; DANIEL GLASEL/LUCIEN MÜLLER, Die Unschuldsvermutung in der Medienberichterstattung, ZSR 2013, S. 85 ff., 94 ff.).

6.2.4 Die Unschuldsvermutung betrifft auch die Rolle der Medien.

6.2.4.1 Wie eine Berichterstattung im Einzelfall interpretiert wird, hängt wesentlich von der Person des Empfängers ab. Ist der Leser mit dem Humor des Autors vertraut, kann er eine beiläufige Bemerkung ohne Weiteres als Spässchen erkennen; ein Zeitungsleser kann dagegen die Scherzhaftigkeit einer situationsbezogenen Äusserung nicht erkennen, wenn ihm der notwendige Kontext vorenthalten wird (vgl. JEAN-NICOLAS DRUEY, Information als Gegenstand des Rechts, 1995, S. 157 f.; MICHAEL SCHWEIZER, Das Recht am Wort, Diss. 2012, S. 76 f. mit weiteren Hinweisen; vgl. auch). Gelesenes wird individuell interpretiert.

6.2.4.2 Die Medienberichterstattung über hängige Strafverfahren hat grundsätzlich in anonymisierter Form zu erfolgen (vgl. BGE 129 III 532 E. 3.2 und BGE 137 I 212 E. 4; BGE 127 III 489 E. 2c.aa). Liegt noch kein gerichtlicher Entscheid vor, sind bei der Berichterstattung nur solche Formulierungen zulässig, welche hinreichend deutlich machen, dass es sich momentan nur um einen Verdacht handelt und dass eine abweichende Entscheidung des Gerichts noch offen sei (vgl. BGE 116 IV 40 E. 5a und b; BGE 126 III 307 E. 4b; zur Frage der Drittwirkung und der Rolle der Medien vgl. nachfolgend E. 6.3.1).

6.3 Die Wettbewerbsbehörden haben das Amtsgeheimnis zu wahren (Art. 25 Abs. 1 KG i.V.m. Art. 320 StGB; vgl. SIMON BANGERTER, in: Basler Kommentar, Kartellgesetz, 2010, Art. 25, Rz. 10 ff.). Damit eine Information

unter das Amtsgeheimnis fällt, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein: (1) Als Geheimnis gilt jede Tatsache, welche kumulativ drei Kriterien erfüllt: (a) Mangel an Offenkundigkeit der Information; (b) der Geheimnisherr hat den Willen zur Gemeinhaltung (subjektiver Geheimhaltungswille) und (c) ein berechtigtes Interesse daran (objektives Geheimhaltungsinteresse; BGE 127 IV 122 E. 1 und BGE 114 IV 44 E. 2; MARC AMSTUTZ/MANI REINERT, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 111-392 StGB, 2. Aufl., 2007, Art. 162, Rz. 11 ff.; BANGERTER, a.a.O., Art. 25, Rz. 10 f.; NIKLAUS OBERHOLZER, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 111-392 StGB, 2. Aufl., 2007, Art. 320 Abs. 1, Rz. 7 ff.); (2) das Geheimnis ist dem Amtsträger in seiner Eigenschaft als Behördenmitglied anvertraut worden oder er hat es in seiner amtlichen Stellung wahrgenommen (vgl. BGE 115 IV 236 E. 2).

6.4 Veröffentlichungen der Wettbewerbsbehörden dürfen des Weiteren keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben (Art. 25 Abs. 4 KG). Auch hierfür werden ein Mangel an Offenkundigkeit sowie ein subjektiver und objektiver Geheimhaltungswille vorausgesetzt (vgl. RPW 2006/1, S. 65 ff., 80, Rz. 111 "Kreditkarten-Interchange Fee" und insb. RPW 2012/3 S. 700 ff., Rz. 19 ff. "Komponenten für Heiz-, Kühl- und Sanitäranlagen – Verfügung betreffend Geschäftsgeheimnisse"; MARTIN SCHNEIDER, Schutz des Unternehmensgeheimnisses vor unbefugter Verwertung, Diss. Bern/Stuttgart 1989, S. 64 ff.).

Als Geschäftsgeheimnisse gelten Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulationen etc. bekanntgeben; entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, ihnen also ein wirtschaftlicher Wert zukommt (vgl. BGE 103 IV 283 E. 2b und BGE 109 Ib 56 E. 5.c; AMSTUTZ/REINERT, a.a.O., Art. 162, Rz. 15; BANGERTER, a.a.O., Art. 25, Rz. 53; vgl. auch Merkblatt: Geschäftsgeheimnisse der Wettbewerbskommission vom 30. April 2008, abrufbar unter < www.weko.admin.ch >, Dokumentation, abgerufen am 28. April 2014).

Der Anspruch auf Schutz von Geschäftsgeheimnissen steht dem Grundsatz des öffentlichen Informationsinteresses an publizierten Entscheiden (E. 5.1.1 ff.) entgegen. Geschäftsgeheimnisse, auf die sich ein Entscheid stützt, sind darum wenigstens in umschriebener Form, also mit Hilfe von Umschreibungen, Zusammenfassungen, Abdeckung der geheimen Passagen oder ungefähren Angaben (Bandbreiten) anzudeuten, um den Entscheid wenn möglich dennoch verständlich zu machen (vgl. REKO/WEF

vom 26. September 2002, in: RPW 2002/4, S. 715 E. 3.1.2 und S. 721, E. 3.3.3 "Vertrieb von Arzneimitteln"; Merkblatt: Geschäftsgeheimnisse, a.a.O., S. 1; BANGERTER, a.a.O., Art. 25, Rz. 57 ff.; SCHMIDHAUSER, a.a.O., Art. 25, Rz. 17 ff.). 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. REKO/WEF vom 26. September 2002, in: RPW 2002/4, S. 715 E. 3.1.2 und S. 721, E. 3.3.3. "Vertrieb von Arzneimitteln"; RPW 2012/3 S. 700 ff., 703, Rz. 23 "Komponenten für Heiz-, Kühl- und Sanitäranlagen – Verfügung betreffend Geschäftsgeheimnisse" und RPW 2010/4, S. 703 ff., Rz. 11 ff. "Hors-Liste Medikamente: Verfügung betreffend Geschäftsgeheimnisse/Publikation").

6.5

6.5.1 Dem verfassungsrechtlichen Schutz der Privatsphäre (E. 6.1) dient auch das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1; vgl. Art. 1 DSG; FRANK SEETHALER, in: Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, vor Art. 1, Entstehungsgeschichte des DSG, Rz. 12; SCHWEIZER, a.a.O., Art. 13 Abs. 2, Rz. 37). Personendaten bzw. "Daten" im Sinne des Datenschutzgesetzes sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 3 Bst. a DSG; vgl. BGE 136 II 514 E. 3.2 mit Hinweisen). Dabei kann es sich sowohl um Tatsachenfeststellungen als auch um Werturteile handeln. Entscheidend ist, dass sich die Angaben einer oder mehreren bestimmten Personen zuordnen lassen (vgl. GABOR P. BLECHTA, in: Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, Art. 3, Rz. 4). Als besonders schützenswerte Personendaten gelten Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSG). "Bearbeiten" bedeutet laut Datenschutzgesetz jeder Umgang mit Personendaten, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden und Bekanntgeben von Daten (Art. 3 Bst. e DSG). Organe des Bundes dürfen laut dem Datenschutzgesetz Personendaten bearbeiten und bekanntgeben, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht; besonders schützenswerte Personendaten dürfen sie nur dann bearbeiten, wenn ein Gesetz im formellen Sinn dies ausdrücklich vorsieht (Art. 17 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 19 DSG).

Das Datenschutzgesetz gilt für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch Bundesorgane, wobei mit Bundesorganen im

Sinne des Datenschutzgesetzes Behörden und Dienststellen des Bundes gemeint sind (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 3 Bst. b und h DSG), wozu auch die Vorinstanz zählt (Art. 18 KG; vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG] vom 23. März 1988, BBl 1988 II 445). Das Gesetz ist auf hängige erstinstanzliche Verwaltungsverfahren anwendbar (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG), was bei der Tätigkeit der Vorinstanz im kartellrechtlichen Verwaltungsverfahren der Fall ist. Das Datenschutzgesetz gilt folglich auch bei Publikationen der Vorinstanz, insbesondere auch dann, wenn nicht verfahrensbeteiligte Personen, welchen kein Vorwurf gemacht werden soll, bekannt gegeben werden.

6.5.2 "Bekanntgeben" bedeutet das Zugänglichmachen von Personendaten, wie zum Beispiel das Veröffentlichen (Art. 3 Bst. f DSG). Die Sanktionsverfügung kann zunächst einzeln und später als Publikation in der RPW auf der Internetseite der Vorinstanz von allen interessierten Person, auch im Ausland, anonym abgerufen werden (vgl. E. 4.1). Nicht in jedem Land besteht eine Gesetzgebung, die einen angemessenen Schutz der persönlichen Daten gewährleistet. Personendaten dürfen deshalb nur ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn beispielsweise die Bekanntgabe im Einzelfall für die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses unerlässlich ist (Art. 6 Abs. 1 und 2 Bst. d DSG), wofür im Einzelfall der Persönlichkeitsschutz und die öffentlichen Interessen abzuwägen sind (Art. 4 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und 2 Bst. d DSG; vgl. DAVID ROSENTHAL, in: Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich et al. 2008, Art. 4 Abs. 2, Rz. 19 f. und Art. 6 Abs. 2 Bst. d, Rz. 60 ff.).

6.6 Die Privatsphäre gegen unbefugtes Öffnen verschlossener Schriftstücke (Schriftgeheimnis) wird auch durch das Strafrecht geschützt: Wer ohne dazu berechtigt zu sein, eine verschlossene Schrift oder Sendung öffnet, um von ihrem Inhalt Kenntnis zu nehmen, und wer Tatsachen, deren Kenntnis er durch Öffnen einer nicht für ihn bestimmten verschlossenen Schrift oder Sendung erlangt hat, verbreitet oder ausnützt, wird, auf Antrag, mit Busse bestraft (Art. 179 StGB, Verletzung des Schriftgeheimnisses). Ob auch elektronische Post (E-Mail-Verkehr) unter den Tatbestand von Art. 179 fällt, ist umstritten (vgl. STEFAN TRECHSEL/LIEBER VIKTOR, in: Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2. Aufl., Zürich/ St. Gallen 2013, Art. 179, Rz. 5; PETER VON INS/PETER-RENÉ WYDER, in: Strafrecht II, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 179, Rz. 21 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 126b I 65 E. 6). Diese strafrechtlichen Bestimmungen sind im Lichte von Art. 13 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 EMRK (E. 6.1.2) auszulegen (vgl. Urteil des EGMR 16188/07 vom 18. Oktober 2011 Rz. 24 ff.

"Khelili gegen Schweiz"; JULIANE PÄTZOLD, in: EMRK Kommentar, 2012, Art. 8, Rz. 28 mit weiteren Hinweisen; FRANK MEYER/MARTA WIĘCKOWSKA, Die Rechtsprechung des EGMR in Strafsachen im Jahr 2011, in: forumpoenale, 2012, S. 116 ff., 125 f.).

6.7
Die Berichterstattung über gerichtliche Streitfälle in Massenmedien, namentlich über noch hängige Verfahren, ist – ausser in diesen öffentlichrechtlichen Normen – auch zivilrechtlich geregelt (E. 6.1.2):

6.7.1 Freiheitsrechte, wie dasjenige der persönlichen Freiheit oder der verfassungsmässige Schutz der Privatsphäre (E. 6.1.2), wurden aus dem Verhältnis des Einzelnen zum Staat entwickelt (Abwehrrechte gegen den Staat). Für die früher nur auf Abwehr staatlicher Eingriffe gerichteten Freiheitsrechte hat das konstitutive Grundrechtsverständnis heute die Konsequenz, dass sie vom Staat nicht nur ein Dulden oder Unterlassen verlangen, sondern ihn auch zu einem positiven Tun verpflichten (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 266 f.). Die Individualfreiheit wird jedoch nicht vom Staat allein, sondern manchmal auch von Privaten gefährdet, weshalb schon früh gefordert wurde, dass die Grundrechte auch im Verhältnis zwischen Privatpersonen zu beachten seien (sog. Drittwirkung). Bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sind die Grundrechte heranzuziehen (sog. indirekte Drittwirkung; vgl. BGE 101 IV 172 E. 5; BGE 131 IV 27 E. 3; BGE 132 III 644 E. 3; HAEFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., S. 89 ff., Rz. 278 ff.; PATRICIA EGLI, Drittwirkung von Grundrechten, Diss. 2002, S. 135 ff.; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., 2011, S. 121 ff., Rz. 61 ff.). Im Einklang mit der Rechtsprechung anerkennt Art. 35 Abs. 3 BV, dass die Grundrechte auch unter Privaten wirksam werden, soweit sie sich dazu eignen.

In der medialen Berichterstattung über noch nicht rechtskräftige, behördliche Verfahren ist aufgrund der Beachtung der Unschuldsvermutung sowie des Persönlichkeitsschutzes nach ständiger Rechtsprechung klar zum Ausdruck zu bringen, dass eine abweichende Entscheidung noch möglich sei (vgl. BGE 116 IV 40 E. 5a und b; BGE 126 III 307 E. 4.b; vgl. auch BGE 111 II 211 E. 2; BGE 116 Ia 22 E. 7). Der verfassungsrechtliche Persönlichkeitsschutz (E. 6.1) und die Unschuldsvermutung (E. 6.2) verpflichten in diesen Fällen auch Private (Drittwirkung; vgl. BGE 116 IV 40 E. 5a, BGE 111 II 255 E. 4.b, zustimmend ALFRED KÖLZ, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1985, ZBJV 1987, S. 351 f.; LUCA

CIRIGLIANO, Kann man Zeitungen zur Publikation politischer Werbung zwingen? Einige Gedanken zu Drittwirkung von Grundrechten, Kontrahierungszwang und «advertorial correctness», medialex 2011, S. 4 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 278 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., 2013, Rz. 2.78; PETER SALADIN, Grundrechte und Privatrechtsordnung, Zum Streit um die sog. «Drittwirkung» der Grundrechte, sjz 1988, S. 373 ff.; ACHIM SEIFERT, die horizontale Wirkung von Grundrechten, Europarechtliche und rechtsvergleichende Überlegungen, EuZW 2011, S. 696 ff.). Umso mehr sind sie bei der Publikation ihrer Entscheide auch von der Vorinstanz zu berücksichtigen.

Abwertende und geschäftsschädigende Textstellen, die nicht zur Begründung der Sanktionsverfügung erforderlich und geeignet (verhältnismässig) sind, sind damit persönlichkeitsverletzend (vgl. nachstehend E. 6.9, E. 8). Auch wenn nicht-sanktionsrelevante, negativ dargestellte Einzelheiten als Hintergrund der sanktionsrelevanten Begründung dienen, sind sie persönlichkeitsverletzend. Die einzelnen Textstellen sind dafür im Einzelfall zu prüfen.

6.7.2 Das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb bezweckt, den lauteren und unverfälschten Wettbewerb im Interesse aller Beteiligten zu gewährleisten (Art. 1 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 [UWG, SR 241]). Unlauter handelt beispielsweise, wer andere, ihre Waren, Werke, Leistungen, deren Preise oder ihre Geschäftsverhältnisse durch unrichtige, irreführende oder unnötig verletzende Äusserungen herabsetzt (Art. 3 Bst. a UWG).

Auch aus dem UWG leiten sich Anforderungen für die mediale Berichterstattung namentlich über hängige behördliche Verfahren, aber auch über rechtskräftige Entscheide ab, wenn diese das Verhältnis zwischen Anbieter und Abnehmer beeinflussen kann (BGE 117 IV 196 ff. E. 1 "Bernina"; BGE 125 III 191 E. 4 "Mikrowelle"; vgl. LUCAS DAVID/RETO JACOBS, Schweizerisches Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. Bern 2012, Rz. 21; UELI GRÜTER/MARTIN SCHNEIDER/MISCHA SENN, Kommunikationsrecht.ch, 2. Aufl. Zürich 2012, S. 89 ff.; PETER STUDER, Medienrecht der Schweiz, Zürich 2013, S. 89 ff.; FRANZ A. ZÖLCH/RENA ZULAUF, Kommunikationsrecht für die Praxis, 2. Aufl. Bern 2007, S. 123 ff.).

Für die Vorinstanz als öffentliche Wettbewerbshüterin könnte ein anderer Massstab für die mediale Publikation und Berichterstattung über ihre eigene Rechtsprechung als für private Medienunternehmen nur dann gelten, wenn das Gesetz mit dieser behördlichen Publikation, über eine generalpräventive Funktion hinaus, zusätzlich einen wettbewerbsordnenden, zum Beispiel spezialpräventiven und unmittelbar das betroffene Unternehmen sanktionierenden Zweck, verfolgen würde (sog. Prangerwirkung). Da Letzteres nach dem Gesagten nicht der Fall ist (E. 5.3), hat auch die Vorinstanz bei ihrer Berichterstattung die medienrechtlichen Gebote des UWG zu beachten (zum Anwendungsbereich des UWG vgl. RETO M. HILTY, in: Basler Kommentar, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 2013, Art. 1, Rz. 24 ff.; PETER JUNG, in: Stämpflis Handkommentar, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 2010, Art. 1, Rz. 1; MARKUS SCHOTT, Staat und Wettbewerb, Zürich 2010, S. 521, Rz. 848 mit Hinweisen).

6.7.3 Das ausschliessliche Recht zu bestimmen, ob, wann, wie und unter welcher Bezeichnung ein geschütztes Werk erstmals veröffentlicht werden soll – wozu auch E-Mail-Nachrichten gehören können –, obliegt dem Urheber oder der Urheberin des Werks (Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. Oktober 1992 [URG, SR 231.1]). Durch das Urheberrecht nicht geschützt werden allerdings Entscheidungen, Protokolle und Berichte von Behörden und öffentlichen Verwaltungen, einschliesslich der Vorinstanz (Art. 5 Abs. 1 Bst. c URG; vgl. DENIS BARRELET/WILLI EGLOFF, in: Das neue Urheberrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Bern 2008, Art. 5, Rz. 7).

Ob Veröffentlichungen der Verwaltung in diesem Sinne stets das Urheberrecht "brechen" können, braucht vorliegend nicht abschliessend beantwortet zu werden. Weder wurde diese Rüge von der Beschwerdeführerin vorgebracht noch wurde ihre Urheberberechtigung an den strittigen E-Mail-Passagen behauptet.

6.8 Staatliches Handeln muss sodann im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV; vgl. BGE 133 II 176 E. 3.2; BGE 134 I 157 E. 4.1). Die Behörde darf sich keines schärferen Zwangsmittels bedienen, als es die Verhältnisse erfordern (Art. 42 VwVG). Verwaltungsmassnahmen müssen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar sein (Ausge-

wogenheit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung: sog. Verhältnismässigkeit "im engeren Sinn"; vgl. BGE 135 I 186 E. 8, BGE 136 I 26 E. 4.4; BGE 132 I 191 E. 4; BGE 130 I 19 E. 4 und 5; ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2010, S. 134 ff., Rz. 586 ff.). Auch wenn das Kartellgesetz den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht ausdrücklich erwähnt, ist er in der ganzen Rechtsordnung (vgl. BGE 104 Ia 112 E. 5; 96 I 242; MAX IMBODEN/RÉNE A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 58 III, 337 ff., 340 f.) und damit auch im Kartellverfahren auf die amtliche Publikation von Entscheidungen anwendbar (Art. 39 KG; vgl. BORER, a.a.O, Art. 39, Rz. 5). Kann die Vorinstanz auf andere aussagekräftige Beweismittel als E-Mails abstellen, kann das öffentliche Interesse an der originalen Wiedergabe der E-Mails deshalb kleiner sein, als wenn weitere Belege fehlen. Im *Ascopa*-Fall wurde beispielsweise vornehmlich auf der Grundlage von Preislisten, Umsatzangaben und allgemeinen Geschäftsbedingungen entschieden, ohne sich auf E-Mails zu beziehen (vgl. RPW 2011/4, S. 529 ff., 584 f., Rz. 392 ff., "Ascopa"*).* Im *Berner Elektroinstallationsbetriebe*-Fall stellte die Vorinstanz zwar auf E-Mails, aber auch auf dokumentierte Treffen der Beteiligten ab (zu den sog. E7-Treffen vgl. RPW 2009/3, S. 196 ff., 204, Rz. 51 ff., 208, Rz. 80 ff. "Elektroinstallationsbetriebe Bern"). Auch im *Gaba*-Entscheid stützte sich die Vorinstanz neben Vertragsklauseln auf die einschlägige E-Mail-Korrespondenz der Parteien (RPW 2010/1, S. 65 ff., 71 ff., Rz. 82 ff., S. 79, Rz. 120 ff. "Gaba"*;* vgl. auch RPW 2010/4, S. 717 ff., 723, Rz. 39 ff. "Baubeschläge" und B-8430/2010 vom 23. September 2014 E. 3 ff. "Baubeschläge".

7.

Aus den vorstehenden Publikations-Regeln folgen mit Bezug auf die vorliegend zur Veröffentlichung vorgesehenen und die Beschwerdeführerin belastenden, von ihr stammenden oder über sie geäusserten Originalzitate, Belege und Informationen weder eine volle Anordnungsfreiheit der Beschwerdeführerin – auch nicht vor Eintritt der Rechtskraft der Verfügung – noch ein Recht der Vorinstanz, unverhältnismässig oder unnötig herabsetzende oder über die erforderliche Würdigung des sanktionsrelevanten Verhaltens hinausgehende Passagen in die Veröffentlichung mit einzubeziehen oder mit ihrer Publikation das Amts- oder Geschäftsgeheimnis oder die Regeln des Datenschutzes zu verletzen.

Es liegt vielmehr in der Natur der vorinstanzlichen Begründungspflicht und rechtfertigt darum allein noch keinen Eingriff in die publizierte Fassung, dass die Sanktionsbegründung die Beschwerdeführerin anders darstellt als

diese öffentlich wahrgenommen werden will. Dies gilt nämlich für ihr Verhalten durch detaillierte Beweise, Schlüsse, Argumente und Normen, die sie belasten. Der Ansicht der Beschwerdeführerin, *per se* dürfe aus internen E-mails nicht im Original zitiert werden, ist darum nicht zu folgen. Auch Originalzitate aus Verhören und Korrespondenz sowie relevante Fakten, die dem Leser einen möglicherweise unangenehmen und unverstellten Blick in persönliche Umstände und Gegebenheiten von Betroffenen verleihen, sind im öffentlichen Informationsinteresse zu publizieren, wenn sie begründungsrelevant und im Verhältnis zum ausgeführten Vorwurf angemessen sind und keine besonders geschützten Geheimnisse verraten.

Im Einzelnen ist damit nachfolgend zu prüfen, ob mit der verfügten Publikation dieser Schutz angemessen gewahrt wird.

8.

8.1 Um die Veröffentlichung einer Reihe von Zitaten zu verhindern, die der Vorinstanz dazu dienen, die (bestrittene) Absicht der Beschwerdeführerin zu belegen, mit unzulässigen Mitteln nationale Märkte absolut zu schützen, verlangt die Beschwerdeführerin die Abdeckung der folgenden Passagen und Wörter:

[…]

Die Originalzitate in den betreffenden Passagen haben wohl zum Ziel, den Rückschluss der Vorinstanz auf eine tatbestandswesentliche, innere Tatsache der Beschwerdeführerin, trotz ihrer konkreten Bestreitung, nachvollziehbar darzulegen. Dies betrifft ihre durch Äusserungen von Mitarbeitenden ausgedrückte Absicht und intern verbreitete Motivation während des massgeblichen Zeitraums, den in der Schweiz durch […] herrschenden Preiswettbewerb mit Hilfe ihres Beziehungsnetzes, vertraglichen Möglichkeiten und der Androhung unkooperativen Verhaltens einzudämmen. Eine Auseinandersetzung mit den beschlagnahmten Originaläusserungen der Mitarbeitenden und deren wörtliche Wiedergabe im Begründungstext ist unvermeidbar, damit bei dieser Beweisführung nach dem Eindruck des Lesers der Verfügung die subjektive Vorstellung der Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin nicht mit einer subjektiven Wertung und Interpretation der Vorinstanz vermischt erscheint. Einerseits werden die in den vorerwähnten Texten zum Ausdruck kommenden Absichtserklärungen, Appelle und Emotionen von der vorinstanzlichen Begründungspflicht daher unmittelbar verlangt. Andererseits geht der aus ihrer Publikation für die Be-

schwerdeführerin entstehende Nachteil nicht über den mit der Sanktion ohnehin zum Ausdruck gebrachten Vorwurf der Marktbeeinträchtigung hinaus. Trotz ihres ungewöhnlich breiten Umfangs erweisen sich die genannten Passagen als sachbezogene, illustrative und für die Beschwerdeführerin weder unnötig noch übertrieben nachteilige Auswahlzitate, die vielmehr geeignet sind, die Einschätzung der Vorinstanz transparent und nachvollziehbar darzustellen.

Auch die verwendeten Bezeichnungen […] und […] geben keinen Anspruch auf Abdeckung. In Informatikkreisen wird […] zwar teilweise in negativem Sinn auf Zwischenhändler bezogen, die von unterschiedlichen Preisniveaus profitieren (vgl. < www.urbandictionary.com >, Stichwort: […], abgerufen am 28. April 2014). Auch mag der Begriff […] in gewissen Kreisen ähnlich negativ wertend verstanden werden. Die Leser der angefochtenen Verfügung werden die Begriffe allerdings nicht auf diese Weise verstehen, da diese Sinngehalte nicht verbreitet sind und die Wahl der Begriffe zur internen Codierung in Rz. […] dargelegt wird. […] und […] wirken umso weniger nachteilig für die Beschwerdeführerin, als sie grundsätzlich geeignet sind, ein auf eine Disziplinierung der Parallelhändler abzielendes, planmässiges Geschäftsgebaren der Beschwerdeführerin zu illustrieren. Die Beschwerdeführerin hat auch nicht konkret begründet, weshalb die Streichung der Begriffe sich aufdrängt bzw. erfolgen soll.

Die Texte und die von der Beschwerdeführerin hervorgehobenen "Frustrationskundgebungen" von Mitarbeitenden enthalten keine direkt negativen Aussagen über die Beschwerdeführerin. Sie sind vielmehr ohne Weiteres als subjektive Äusserungen erkennbar und vermögen ihr Ansehen daher nicht gravierend zu belasten. Schon der Umfang der internen Erörterungen, aber auch ihr Inhalt, können jedoch beweismässig verständlich den relevanten inneren Stellenwert des Themas der […] für Mitarbeitende der Beschwerdeführerin anzeigen. Die Aussagen dienen deshalb keiner blossen Stimmungsmache und sind im Lichte und im Rahmen der Begründungspflicht der Vorinstanz gerechtfertigt, wirken nicht persönlichkeitsverletzend oder unnötig herabsetzend und enthalten, soweit ersichtlich, keine besonders geschützten Geheimnisse. Die Rüge ist daher unbegründet.

8.2 Die Beschwerdeführerin verlangt überdies die Streichung von folgenden Passagen, die aus der Sicht der Vorinstanz darlegen, dass mehrere Ländergesellschaften, einschliesslich der Beschwerdeführerin, im massgeblichen Zeitraum aktiv auf Parallelhändler eingewirkt hätten, um deren Parallelexporte in die Schweiz zu verhindern. Die Beschwerdeführerin

habe mit Hilfe ihrer internationalen Beziehungen erfolgreich Druck ausgeübt und die Einhaltung der vertraglichen Exportverbote durchgesetzt:

[…]

Auch diese Vorwürfe der Druckausübung und der Durchsetzung der vertraglichen Exportverbote lassen sich gestützt auf innere Tatsachen, insbesondere den Nachweis einer gewissen Tatentschlossenheit bei Mitarbeiter/innen der Beschwerdeführerin und entsprechender Beweggründe bei Importeuren, verständlicher und glaubhafter darlegen. Hier stiessen die Zumutbarkeit und Zulässigkeit belastender Aussagen und intimer Einblicke in eine Sphäre persönlicher Zusammenarbeit für untergeordnete Erkenntnisgewinne zwar eher an Grenzen. Denn die explizite Diskussion von […], die Unterscheidung von […] und […] Ware, die Aufforderung zur Nennung von […], Einhaltung von […] und das […] hätte die Vorinstanz mit gleicher Nachvollziehbarkeit ihrer Feststellungen auch in indirekter Rede darlegen können. Den durchwegs sachlichen und massnahmeorientierten Mitteilungen und Vorschlägen in den angefochtenen Passagen, beispielsweise dass […], lässt sich aber selbst bei vereinzelt persönlich gefärbten Wendungen ([…],[…]) kein für die Beschwerdeführerin unmittelbar nachteiliger Inhalt entnehmen. Diese Textstellen setzen die Beschwerdeführerin nicht gezielt und aus dem Zusammenhang gerissen herab, sondern ermöglichen dem Leser vielmehr ein Hintergrundbild bzw. -verständnis vom Zusammenspiel der einzelnen Akteure im Vertriebssystem der Beschwerdeführerin. Naheliegenderweise kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf den Einwand stützen, dass die Zitate denjenigen Anschein missbräuchlichen Tuns belegen, zu dessen Illustration sie angeführt sind, da die Begründung auch mit der Publikation genau diesem Zweck dient und besonders geschützte Inhalte in den erwähnten Passagen nicht geltend gemacht werden (E. 7). Auch diese Rüge ist damit abzuweisen.

8.3 In den folgenden beanstandeten Passagen schildert die Vorinstanz eine angeblich gegen den unkontrollierten Vertrieb von […] unter dem Stichwort […] getroffene Aktion der Beschwerdeführerin:

[…]

Der Beschwerdeführerin ist mit Bezug auf diese Passagen zuzugestehen, dass die Bezeichnung […] den Eindruck von Herablassung weckt und die Verwendung von Originalzitaten im Zusammenhang mit dieser Schilderung einen Anschein von authentischer Beweisführung hervorruft, welchem die

Erwägungen zum […] in ihrem Resultat widersprechen. Denn die angefochtene Verfügung schildert das Projekt nicht im Gesamtzusammenhang mit anderen Verhaltensweisen, sondern gesondert. Sie schliesst, der Beschwerdeführerin könne aus diesem Verhalten kein Vorwurf gemacht werden ([…]). Ein öffentliches Interesse oder eine rechtliche Pflicht, die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang scheinbar authentisch in ein schlechtes Licht zu rücken, besteht somit nicht. Allgemeine Umschreibungen des festgestellten Verhaltens durch die Vorinstanz hätten für die Nachvollziehbarkeit des Entscheids, diesen Vorwurf an die Beschwerdeführerin nicht weiter zu verfolgen, genügt. Mit Bezug auf diese Textteile ist die Beschwerde darum gutzuheissen.

8.4 Auch die folgenden Passagen der angefochtenen Verfügung, die das Angebot der Verkaufsdienstleistung […] ([…]) betreffen, wurden im Zusammenhang mit Abklärungen zur Veröffentlichung bestimmt, die sich in der nachfolgenden rechtlichen Würdigung der Vorinstanz zu keinem Missbrauchsvorwurf verdichtet haben ([…]):

[…]

Auch mit diesen Originalzitaten erweckt die Vorinstanz einen authentischen Anschein von gezielten Behinderungsversuchen gegen […] durch die Beschwerdeführerin, welcher mit ihrer Schlussfolgerung kontrastiert und einen für die Beschwerdeführerin ungünstigen Eindruck zurücklässt. Nachdem alle Vorwürfe in diesem Punkt fallen gelassen worden sind, ist das Publikationsinteresse daran nicht erkennbar. Eine kurze Umschreibung des Vorhalts hätte für die Erläuterung der Entscheidung genügt. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt gutzuheissen.

8.5 Schliesslich wehrt sich die Beschwerdeführerin gegen die Bekanntgabe folgender Arbitragepotenziale:

[…]

Dieser Antrag erscheint zumindest mangelhaft substantiiert, da einerseits die Beweisfunktion der Potenziale für die erhobenen Vorwürfe auf der Hand liegt, es sich aber andererseits um vergangene, auf kein bestimmtes europäisches Land spezifizierte Verhältnisse auf einem technisch und nachfrageseitig bewegten Markt handelt, weshalb kein aktueller Geheimniswert dieser Prozentangaben ersichtlich ist. Dass Fotoprodukte in anderen Ländern deutlich günstiger erworben werden können, ist allgemein bekannt. Die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen.

8.6 Zusammenfassend ist die Beschwerde mit Bezug auf die Textstellen […] gutzuheissen und die Vorinstanz anzuweisen, diese Passagen in der publizierten Version der angefochtenen Verfügung abzudecken. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

9.

9.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei. Keine Verfahrenskosten werden den Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Bei diesem Verfahrensausgang obsiegt die Beschwerdeführerin teilweise (7/40). Deshalb sind der Beschwerdeführerin nur, soweit sie unterliegt, in ermässigtem Umfang (7/40) Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Kosten werden in Anbetracht aller relevanten Umstände, einschliesslich der Durchführung einer Parteiverhandlung, auf Fr. 2'500.– festgesetzt. Diese Gebühr wird – nach Rechtskraft des Urteils – teilweise von dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen. Den Restbetrag von Fr. 1'500.– hat die Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils innert dreissig Tagen zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

Die Beschwerdeführerin beantragt zudem, Ziffer 4 der Publikationsverfügung aufzuheben, mit der ihr vorinstanzliche Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 4'563.70 auferlegt wurden. Im Verhältnis des Ausgangs des Beschwerdeentscheids ist diese Kostenauflage auf Fr. 3'765.– zu kürzen.

9.2 Für die erwachsenen notwendigen Kosten ihrer Rechtsvertretung ist der Beschwerdeführerin, da sie im Rahmen von 7/40 obsiegt, eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173. 320.2).

Da die Beschwerdeführerin für ihre Rechtsvertretung keine Kostennote einreichte, ist die Entschädigung auf Grund der Akten und nach gerichtlichem Ermessen zu bestimmen (Art. 14 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).

9.3 Angesichts des Aufwands in der vorliegenden Streitsache ist es angemessen, der teilweise (7/40) obsiegenden Beschwerdeführerin zulasten

der Vorinstanz eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.– (inkl. MWST) zuzusprechen. Zwar berücksichtigt dieser Betrag die besonderen Verhältnisse, insbesondere den Umstand, dass auf juristischem Neuland anspruchsvolle Rechtsfragen zu klären waren. Dabei erscheint aber nicht der gesamte, der Beschwerdeführerin erwachsene Aufwand als anrechenbar, der für die Abfassung der teilweise redundanten Rechtsschriften geleistet worden ist.

10.

Das Bundesverwaltungsgericht veröffentlicht seine Entscheide grundsätzlich ungekürzt und in anonymisierter Form (Art. 29 Abs. 2 VGG; Art. 6 Abs. 3 und 8 Abs. 1 des Informationsreglements für das Bundesverwaltungsgericht ["Informationsreglement", SR 173.320.4]). Von dieser Veröffentlichung sind die strittigen Wortlaute aus E. 8.1-8.5 jedoch auszunehmen (Art. 4 Abs. 2 des Informationsreglements).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Ziff. 2, 3 und 4 der Verfügung vom 4. Juni 2012 werden insoweit aufgehoben, als die Vorinstanz angewiesen wird, die Textstellen […] der Verfügung vom 28. November 2011, wie vorstehend wiedergegeben (8.3-8.4), in der Publikation abzudecken.

2.
Die Beschwerdeführerin hat der Vorinstanz für das vorinstanzliche Verfahren einen reduzierten Kostenanteil im Umfang von Fr. 3'765.– zu bezahlen.

3.
Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

4.
Der Beschwerdeführerin werden die Kosten für das Beschwerdeverfahren in Höhe von Fr. 2'500.– auferlegt und nach Rechtskraft dieses Urteils teilweise dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen. Den Restbetrag von Fr. 1'500.– hat sie innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu bezahlen.

5.
Der Beschwerdeführerin wird zulasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 2'000.– (inkl. MWST) zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Einzahlungsschein);
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 22-0396; Gerichtsurkunde);
– das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
David Aschmann	Salim Rizvi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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: 27. Oktober 2014