

BGer 1C_149/2023 vom 8. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_149_2023

FR: TF 1C_149/2023 du 8 novembre 2024

IT: TF 1C_149/2023 del 8 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Endurteil über den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Wie der Beschwerdebegründung entnommen werden kann, zielt die Beschwerde darauf ab, dass der Beschwerdeführer unverzüglich und nicht erst nach Abschluss der Rechtsmittelverfahren vor Bundesverwaltungsgericht Zugang zu den ersuchten Dokumenten erhält. An der Beurteilung des entsprechenden Begehrens hat der Beschwerdeführer, der am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, ein schutzwürdiges Interesse. Damit ist er zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 und Art. 97 Abs. 1 BGG) einzutreten.

E. 2

Die Vorinstanz hielt in tatsächlicher Hinsicht fest, es sei nicht davon auszugehen, dass das Bundesverwaltungsgericht einen vollumfänglichen Zugang zu allen Vergleichsvereinbarungen habe. Der Beschwerdeführer bringt vor, diese Feststellung sei willkürlich. Damit rügt er eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz.

E. 2.1

Die Feststellung des Sachverhalts kann vor Bundesgericht nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 2.2

Die Vergleichsvereinbarungen, welche der Beschwerdeführer einsehen möchte, bildeten unbestritten Bestandteil der Akten in verschiedenen kartellrechtlichen Verfahren der WEKO. Diese nahm auf die Vereinbarungen in mehreren Verfügungen Bezug, dies namentlich bei der Bestimmung der Sanktionshöhe für die festgestellten Kartellrechtsverstösse (vgl. beispielsweise S. 200 ff. der in Sachverhalt Lit. A.a zitierten Verfügung der WEKO vom 19. August 2019). Die Behandlung der Sache, die Gegenstand der beim Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Verfügungen der WEKO bildete, ging mit Einreichung der Beschwerden auf das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz über (vgl. Art. 54 VwVG [SR 172.021] i.V.m. Art. 37 VGG [SR 173.32]). Wie dies in den Verwaltungsgerichtsverfahren des Bundes und der Kantone üblich ist, sieht Art. 57 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG vor, dass das

Bundesverwaltungsgericht nach Eingang einer nicht von vornherein unzulässigen oder unbegründeten Beschwerde die verfügende Behörde bzw. die Vorinstanz zur Vorlage der Akten auffordert. Die Vorinstanz ist verpflichtet, dem Bundesverwaltungsgericht die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens vollständig auszuhändigen (ANDRÉ MOSER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG - Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Rz. 21 zu Art. 57 mit Hinweisen). Es gibt keine Hinweise darauf, dass die WEKO dem Bundesverwaltungsgericht in den kartellrechtlichen Beschwerdeverfahren die Vorakten entgegen ihrer gesetzlichen Pflicht nicht vollständig ausgehändigt hätte bzw. dass sie dem Bundesverwaltungsgericht die Vergleichsvereinbarungen vorenthalten hätte. Mit dem Beschwerdeführer und entgegen der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass die Vergleichsvereinbarungen anlässlich der gegen die Verfügungen der WEKO erhobenen Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht übermittelt wurden und diesem bekannt sind. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens allerdings nicht entscheidend (vgl. E. 3 hiernach), weshalb die Rüge der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung nicht abschliessend beurteilt werden muss.

E. 3

Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich gemäss Art. 111 Abs. 1 BGG am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Nach Art. 112 Abs. 1 Satz 1 BGG sind Entscheide, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, den Parteien schriftlich zu eröffnen. Diese Entscheide müssen unter anderem die Begehren, die Begründung, die Beweisvorbringen und Prozessklärungen der Parteien, soweit sie nicht aus den Akten hervorgehen, enthalten (Art. 112 Abs. 1 lit. a BGG). Gemäss Art. 112 Abs. 3 BGG kann das Bundesgericht einen Entscheid, der den Anforderungen von Absatz 1 nicht genügt, an die kantonale Behörde zur Verbesserung zurückweisen oder aufheben. Die Unternehmen, welche mit dem Kanton Graubünden die Vergleichsvereinbarungen abgeschlossen haben, wurden vom Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden und von der Vorinstanz soweit ersichtlich nicht ins Verfahren gemäss Öffentlichkeitsgesetz/GR oder ins Rechtsmittelverfahren einbezogen. Namentlich wurden sie von der Vorinstanz soweit ersichtlich nicht zur Stellungnahme eingeladen und erhielten sie somit keine Gelegenheit, ein Rechtsbegehren zur Beschwerde zu stellen. Die kantonalen Behörden scheinen davon auszugehen, die Unternehmen seien mit der Herausgabe der Vereinbarungen ohnehin nicht einverstanden. Ob dies tatsächlich zutrifft, kann den Akten und dem angefochtenen Urteil allerdings nicht entnommen werden. Schliesslich wurde das angefochtene Urteil gemäss Urteilsdispositiv den betroffenen Unternehmen nicht eröffnet. Die Unternehmen, welche mit dem Kanton Graubünden die Vergleichsvereinbarungen abgeschlossen haben, sind vom Entscheid, die Vereinbarungen dem Beschwerdeführer (früher oder später) herauszugeben, im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG besonders berührt. Geht man davon aus, die Unternehmen seien mit der Herausgabe der Vereinbarungen nicht einverstanden, haben sie ein im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids. Folglich wären sie zur Beschwerde an das Bundesgericht gegen das Urteil der Vorinstanz berechtigt und hätte ihnen das Urteil der Vorinstanz in Anwendung von Art. 112 Abs. 1 BGG von Bundesrechts wegen eröffnet werden müssen. Unter den gegebenen Umständen rechtfertigt es sich, das angefochtene Urteil gestützt auf Art. 112 Abs. 3 BGG aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird - allenfalls in Rückweisung der Sache an das verfügende Departement - dafür zu sorgen

haben, dass die von der ersuchten Herausgabe der Dokumente betroffenen Unternehmen vor dem neuen Entscheid angehört werden (vgl. auch Art. 29 Abs. 2 BV) und dass ihnen die Entscheide, welche sie betreffen, eröffnet werden. Soweit die Vorinstanz erneut mit der Angelegenheit befasst sein wird, wird sie die Vergleichsvereinbarungen - dem Antrag des Beschwerdeführers entsprechend - zu ihren Akten zu nehmen und zu würdigen haben (vgl. Art. 13 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes vom 19. April 2016 über das Öffentlichkeitsprinzip [Öffentlichkeitsgesetz/GR; BR 171.000]).

E. 4

Mit Blick auf den Grundsatz der Verfahrensökonomie rechtfertigen sich die folgenden Ausführungen. Nach Art. 7 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes/GR hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Zugang wird gewährt durch Auskunft über den Inhalt, Einsichtnahme vor Ort oder Aushändigung oder Zustellung von Kopien (Art. 7 Abs. 2 Öffentlichkeitsgesetz/GR). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird ausnahmsweise eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 8 Abs. 1 Öffentlichkeitsgesetz/GR). Als überwiegende öffentliche bzw. private Interessen gelten insbesondere die in Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 Öffentlichkeitsgesetz/GR genannten Interessen. Sollte das Bundesverwaltungsgericht im Rechtsmittelverfahren wider Erwarten tatsächlich keine Kenntnis von den Vergleichsvereinbarungen erhalten haben, obwohl diese Teil der Akten in den WEKO-Verfahren und für die Bestimmung der Höhe der kartellrechtlichen Sanktionen von Bedeutung waren, dann wäre dies nach vorläufiger Einschätzung kein zulässiger Grund dafür, die Vereinbarungen während des Rechtsmittelverfahrens unter Verschluss zu halten und sie dem Beschwerdeführer bzw. der Öffentlichkeit nicht zugänglich zu machen. Ohne das noch durchzuführende kantonale Verfahren und das Ergebnis vorwegzunehmen, erscheint die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz, wonach die genannten Unternehmen ein überwiegendes privates Interesse im Sinne von Art. 8 Abs. 1 und Abs. 3 Öffentlichkeitsgesetz/GR daran haben, dass das Bundesverwaltungsgericht im kartellrechtlichen Rechtsmittelverfahren vom Inhalt der Vergleichsvereinbarungen entgegen der bundesgesetzlichen Regelung keine Kenntnis erhält, prima vista offensichtlich unhaltbar. Daran ändert - wiederum nach vorläufiger Einschätzung - auch der Einwand des Departements für Infrastruktur, Energie und Mobilität nichts, wonach es einen Unterschied mache, ob die zuständigen Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts vom Inhalt von den Vergleichsvereinbarungen durch das Studium der Verfahrensakten oder über die Medien Kenntnis erhielten. Sollten die zuständigen Richterinnen und Richter von den Vergleichsvereinbarungen wider Erwarten erst über die Medien Kenntnis erhalten, wäre ihnen zuzutrauen, die entsprechenden Informationen richtig einzuordnen und sachgerecht in das Rechtsmittelverfahren einfließen zu lassen.

E. 5.1

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Voraussetzungen für ein reformatorisches Urteil des Bundesgerichts (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG) sind nicht erfüllt. Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegend, womit für das Verfahren vor Bundesgericht keine Kosten zu erheben sind (vgl. Art. 66 Abs. 1 und

Abs. 3 BGG). Der Kanton Graubünden hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.