

BGer 2D_28/2023 vom 21. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2D_28_2023

FR: TF 2D_28/2023 du 21 mars 2024

IT: TF 2D_28/2023 del 21 marzo 2024

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 BGG ; BGE 147 I 89 E. 1).

E. 1.1

Die Beschwerde betrifft den verfahrensabschliessenden, kantonal letztinstanzlichen Entscheid eines oberen Gerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 und Art. 90 BGG). Eine Ausnahme von der Zulässigkeit der ordentlichen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 83 BGG greift nicht. Namentlich liegt kein Entscheid auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen vor (Art. 83 lit. f BGG ; vgl. Urteil. 2C_713/2017 vom 25. Juni 2018 E. 1.1). Die falsche Bezeichnung des Rechtsmittels schadet nicht (BGE 137 IV 269 E. 1.6; 133 II 396 E. 3.1; Urteil 1C_313/2023 vom 21. November 2023 E. 1.1). Die Eingabe ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten entgegenzunehmen.

E. 1.2

Die Beschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereicht und die Beschwerdeführerin ist dazu legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Es ist darauf - vorbehältlich E. 1.3 hiernach - einzutreten.

E. 1.3

Anfechtungsobjekt des bundesgerichtlichen Verfahrens kann nur das Urteil des Kantonsgerichts vom 23. November 2023 sein (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Soweit in der Beschwerde die Aufhebung des Entscheids der Stadt Luzern vom 14. März 2023 beantragt wird, ist darauf nicht einzutreten. Dieser wurde durch das Urteil des Kantonsgerichts ersetzt (Devolutiveffekt). Er gilt als inhaltlich mitangefochten, kann aber vor Bundesgericht nicht eigenständig beanstandet werden (BGE 136 II 539 E. 1.2; 134 II 142 E. 1.4; Urteil 2C_63/2023 vom 15. November 2023 E. 1.3).

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1).

Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht - von hier nicht zutreffenden Ausnahmen (Art. 95 lit. c-e BGG) abgesehen - nur auf Bundesrechtsverletzungen,

namentlich auf Willkür hin (BGE 143 I 321 E. 6.1; 141 IV 305 E. 1.2 ; 141 I 105 E. 3.3.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich des Willkürverbots, und von kantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 ; 143 I 321 E. 6.1 ; 142 I 99 E. 1.7.2). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 148 I 104 E. 1.5 ; 143 I 1 E. 1.4; 134 II 349 E. 3).

E. 2.2

Das Bundesgericht ist an die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen grundsätzlich gebunden (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, die Partei zeige auf, dass diese offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Für eine Kritik am festgestellten Sachverhalt gilt das strenge Rügeprinzip von Art. 106 Abs. 2 BGG (vgl. BGE 140 III 264 E. 2.3; BGE 140 III 16 E. 1.3.1 ; 137 I 58 E. 4.1.2).

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts (Art. 29 Abs. 2 BV), da ihr der Einblick in sämtliche Unterlagen der Bewerber, die einen Standplatz beim Bahnhof erhalten haben, verweigert worden sei.

E. 3.1

Das Akteneinsichtsrecht ist Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV . Es bezieht sich grundsätzlich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob die fraglichen Akten aus Sicht der Behörde überhaupt entscheidungserheblich sind (BGE 146 IV 218 E. 3.1.1; 144 II 427 E. 3.1.1; 140 V 464 E. 4.1; 132 V 387 E. 3.2). Der Anspruch gilt indessen nicht absolut. Es findet seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter (BGE 147 II 227 E. 5.4.5.2; 130 III 42 E. 3.2.1 ; 129 I 249 E. 3).

E. 3.2

Die Vorinstanz hat ausführlich dargelegt, weshalb eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts der Beschwerdeführerin verfassungsmässig sei. Sie hat - unter analoger Heranziehung der Rechtsprechung betreffend Prüfungsentscheide, wonach sich das Akteneinsichtsrecht in der Regel nicht auf Arbeiten anderer Kandidaten erstreckt (vgl. BGE 121 I 225 E. 2b und 2c; Urteile 2D_20/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 3.3.2; 2D_10/2019 vom 6. August 2019 E. 3.2) - erwogen, dass sowohl die privaten Interessen der Mitbewerber als auch Praktikabilitätsgründe gegen die Gewährung der Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber sprechen würden. Zudem habe die Beschwerdeführerin keine konkreten Verdachtsmomente vorbringen können, die auf eine rechtswidrige Behandlung schliessen liessen. Schliesslich hat das Kantonsgericht festgehalten, dass die Stadt Luzern ihrer Vernehmlassung - neben den allgemeinen Akten des Ausschreibungsverfahrens - eine anonymisierte Dossierübersicht beigelegt habe, die es der Beschwerdeführerin ermöglicht habe, ihr erzieltes Ergebnis einzuordnen.

E. 3.3

Die vorinstanzliche Beurteilung hält vor der Verfassung stand.

E. 3.3.1

Anders als die Beschwerdeführerin vorbringt, ist vorliegend nicht zu beanstanden, wenn das Kantonsgericht in analoger Weise die Rechtsprechung betreffend Einsicht in die Unterlagen von Prüfungskandidaten angewendet hat, zumal das hier strittige Vergabeverfahren gewisse Ähnlichkeiten zu einem Prüfverfahren aufweist. Wie die Vorinstanz zu Recht erwogen hat, geht es vorliegend nicht primär um die Auswahl einer oder weniger Personen, die am besten geeignet sind, sondern darum, ob die Beschwerdeführerin die Ausschreibungskriterien erfüllt und somit als Anbieterin zu den öffentlichen Standplätzen zugelassen werden kann. Dazu ist ein Quervergleich zwischen verschiedenen Mitbewerbern nicht entscheidend. Vielmehr dient die Akteneinsicht in diesem Fall primär dazu, die Beurteilung der eigenen Bewerbung nachzuvollziehen und allenfalls ein Rechtsmittel dagegen einzulegen (vgl. analog BGE 121 I 225 E. 2b; Urteil 2D_7/2017 vom 6. Juni 2017 E. 3.1 mit Hinweisen).

Gemäss dem angefochtenen Urteil erhielt die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen Einsicht in ihr eigenes Teilnahmedossier. Zudem wurde ihr die Bewertung mündlich erläutert und sie erhielt eine anonymisierte Dossierübersicht, aufgrund derer sie ihr erzieltes Ergebnis einordnen konnte. Gestützt darauf war sie in der Lage, den Vergabeentscheid anzufechten.

E. 3.3.2

Gegen ein weitergehendes Akteneinsichtsrecht sprechen einerseits die privaten Interessen der übrigen Mitwerber, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass die von ihnen eingereichten Unterlagen vertrauliche Informationen enthalten könnten. Die Beschwerdeführerin stellt sich zwar auf den Standpunkt, dass dies nicht der Fall sei, doch begründet sie ihre Behauptungen nicht weiter. Andererseits ergibt sich aus dem angefochtenen Urteil, dass vorliegend 180 Bewerbungen eingereicht wurden. Vor diesem Hintergrund ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Gewährung eines umfassenden Akteneinsichtsrechts in sämtliche eingegangenen Dossiers zu einem kaum zu bewältigenden Aufwand sowie zu Verfahrensverzögerungen führen und sich somit im Ergebnis als wenig praktikabel erweisen würde.

Sodann bringt die Beschwerdeführerin keine konkreten Anhalts- oder Verdachtspunkte vor, die auf eine rechtsungleiche Behandlung schliessen liessen und ausnahmsweise die Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber rechtfertigen könnten. Vielmehr führt sie aus, sie benötige die geforderte Akteneinsicht, um überhaupt den Nachweis erbringen zu können, für welche "Absurditäten" die anderen Bewerber Punkte erhalten hätten und dass die Vergabebehörde Punkte verteilt habe, die auf die Ausschreibung für einen Limousine-, nicht aber für einen Taxiservice passen würden. Soweit sie geltend zu machen scheint, dass Mitbewerber - im Gegensatz zu ihr - nicht alle eingelösten und eingesetzten Fahrzeuge aufgeführt hätten, um bei Ausstattung und Energieeffizienz eine höhere Punktezahl zu erhalten, belegt sie dies nicht. Es handelt sich um blosser nicht weiter substantiierte Mutmassungen.

E. 3.4

Im Ergebnis erweist sich die Rüge der Verletzung des Akteneinsichtsrechts als unbegründet.

E. 4

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, der angefochtene Entscheid sei willkürlich. Zur Begründung führt sie aus, das Kantonsgericht habe zwar ein rechtswidriges Verhalten der Stadt Luzern bzw. stichhaltige Mängel im Vergabeverfahren festgestellt, dennoch aber von einer Aufhebung bzw. Wiederholung des Vergabeverfahrens abgesehen.

E. 4.1

Ein Entscheid ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht; zudem ist erforderlich, dass der Entscheid nicht nur in der Begründung, sondern auch im Ergebnis willkürlich ist (BGE 146 II 111 E. 5.1.1; 145 II 32 E. 5.1; 141 I 235 E. 7.1; 142 V 513 E. 4.2; je mit Hinweisen).

E. 4.2

Wer von Taxistandplätzen auf öffentlichem Grund der Stadt Luzern aus Taxifahrten anbieten oder ausführen will, benötigt gemäss Art. 1 Abs. 1 des Reglements der Stadt Luzern vom 25. September 2014 über das Taxiwesen (Systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern 6.2.1.1.1; nachfolgend: Taxireglement) eine vom Stadtrat oder von einer von ihm bezeichneten Stelle ausgestellte Taxibetriebsbewilligung. Die Bewilligungsvoraussetzungen werden in Art. 6 des Taxireglements aufgeführt. Unter anderem muss ein Gesuchsteller erfolgreich das Ausschreibungsverfahren durchlaufen und einen Zuschlag erhalten haben (Art. 6 Abs. 1 lit. e Taxireglement).

Die zu vergebenden Taxibetriebsbewilligungen werden alle fünf Jahre öffentlich ausgeschrieben (Art. 5 Abs. 1 Taxireglement). Die Umsetzung der öffentlichen Ausschreibung wird in Art. 3 der Verordnung der Stadt Luzern vom 3. Dezember 2014 über das Taxiwesen (Systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern 6.2.1.1.2; nachfolgend: Taxiverordnung) näher umschrieben. Abs. 2 dieser Bestimmung enthält einen nicht abschliessenden Katalog von 13 Vergabekriterien.

Gemäss dem angefochtenen Urteil wurde die Ausschreibung der Taxibetriebsbewilligungen als zweistufiges Verfahren ausgestaltet, mit vordefinierten Eignungs- und Vergabekriterien. Für die zwei Kriterienkategorien wurden im Gesuchsformular zwei entsprechende Kriterienraster erarbeitet, die von den Gesuchstellern vollständig und, soweit angezeigt, unter Einreichung von Belegen ausgefüllt werden mussten. Basierend auf diese Selbstdeklaration bewertete die Stadt Luzern die Eignungs- und Vergabekriterien. In Bezug auf den vorliegend interessierenden Raster betreffend Vergabekriterien lässt sich dem angefochtenen Urteil entnehmen, dass die Stadt Luzern ausgehend von den 13 Vergabekriterien gemäss Art. 3 Abs. 2 Taxiverordnung für die Firmentaxibetriebsbewilligungen einen Katalog mit 16 Fragen erstellt hatte, welchen der jeweilige Gesuchsteller zu beantworten hatte. Je nach Erfüllungsgrad vergab die Stadt Luzern eine entsprechende Anzahl Punkte, wobei das erreichbare Punktemaximum beim Gesuchsformular für juristische Personen 84 Punkte betrug und es für die Berechtigung zur Nutzung des Bahnhofplatzes 53 Punkte bedurfte.

E. 4.3

Vorliegend trifft es zu, wie die Beschwerdeführerin ausführt, dass die Vorinstanz verschiedene Defizite im Vergabeverfahren festgestellt hat.

E. 4.3.1

So hat sie hinsichtlich des Kriteriums der "Höhe allfälliger Steuerschulden" (Art. 3 Abs. 2 lit. h Taxiverordnung) erwogen, die von der Stadt Luzern vorgenommene Beschränkung auf die Prüfung der Ausstände betreffend Mehrwertsteuer erscheine als sachgerecht, da es sich um eine aussagekräftige bzw. mit der unternehmerischen Tätigkeit im Zusammenhang stehende Steuer handle und diese Prüfungsbeschränkung einem raschen und effizienten Ausschreibungsverfahren Rechnung trage. Zugleich hat sie jedoch die Stadt Luzern eingeladen, bei künftigen Ausschreibungsverfahren auch die Prüfung der Gewinn- und Kapitalsteuerausständen bei juristischen Personen in Erwägung zu ziehen.

Weiter hat das Kantonsgericht festgehalten, dass das Kriterium "Arbeitnehmerfreundlichkeit" (Art. 3 Abs. 2 lit. k Taxiverordnung) in rechtswidriger Weise nicht berücksichtigt worden sei.

E. 4.3.2

Im Zusammenhang mit der von der Beschwerdeführerin erhobenen Rüge der mangelnden Transparenz des Vergabeverfahrens hat die Vorinstanz erwogen, dass das von der Stadt Luzern gewählte Vorgehen der Selbstdeklaration im Einzelfall zu unbefriedigenden Ergebnissen führen könne. Demgegenüber könne ein Multiple-Choice-Verfahren, wie von der Beschwerdeführerin vorgeschlagen, zusätzliche Klarheit schaffen. Vor diesem Hintergrund hat das Kantonsgericht die Stadt Luzern eingeladen, in einem künftigen Ausschreibungsverfahren diese Möglichkeit bzw. vergleichbare Ansätze zur Transparenzerhöhung in Erwägung zu ziehen.

Schliesslich hat die Vorinstanz mit Bezug auf die Rüge des fehlenden Realitätsbezugs einzelner im Vergabekriterienkatalog bepunkteter Aspekte erwogen, dass diese nicht als willkürlich erscheinen würden, da sie einen Bezug zum Taxibetrieb ausweisen würden. Sie hat jedoch auch festgehalten, dass bestimmte Faktoren zumindest als vernachlässigbar erscheinen und gewisse Antwortmöglichkeiten als aufgesetzt wirken würden.

E. 4.3.3

Im Ergebnis hat das Kantonsgericht, unter Berücksichtigung des der Stadt Luzern zustehenden Ermessens festgehalten, dass die festgestellten Mängel nicht derart gravierend seien, dass sie eine Aufhebung des gesamten Vergabeverfahrens rechtfertigen würden. Dabei hat es auch dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Defizite zu keiner Ungleichbehandlung der Teilnehmenden geführt habe. Ferner hat sie die Interessen der anderen Gesuchsteller an einem raschen und effizienten Ausschreibungsverfahren sowie den Umstand berücksichtigt, dass die bereits erteilten Bewilligungen eine Vertrauens- und Investitionsgrundlage schaffen würden.

E. 4.4

Zunächst ist nicht zu beanstanden, wenn sich die Vorinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegt hat, zumal bei der Beurteilung der eingegangenen Dossiers bzw. der Bewertung der Vergabekriterien ein grosser Ermessensspielraum besteht, welchen das nicht fachkompetente Gericht zu respektieren hat, soweit nicht frei zu prüfende Rechtsfragen zur Diskussion stehen (vgl. analog BGE 141 II 14 E. 8.3 mit Hinweis). Zudem ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan, dass sich die Vorinstanz mit ihren Einwänden nicht auseinandergesetzt hätte (vgl. dazu auch Urteil 2C_844/2018 vom 12. Juni 2018 E. 5.6).

E. 4.5

Sodann beschränkt sich die Beschwerdeführerin im Wesentlichen darauf, ihre eigene Auffassung der rechtlichen Würdigung der Vorinstanz entgegenzuhalten. Zwar führt sie verschiedentlich aus, der Entscheid der Vorinstanz, die strittige Ausschreibung - trotz festgestellter Mängel - nicht aufzuheben, sei willkürlich bzw. offensichtlich unhaltbar, doch zeigt sie nicht in einer den Anforderungen an die Begründung von Willkür rügen genügenden Weise auf (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. E. 2.1 hiervor), dass und inwiefern dies der Fall sein soll. Vielmehr geht aus ihren Ausführungen hervor, dass sie mit der Beurteilung des Kantonsgerichts nicht einverstanden ist bzw. diese nicht akzeptiere.

E. 4.6

Ohnehin halten die vorinstanzlichen Schlussfolgerungen einer Willkürprüfung stand (vgl. E. 4.1 hiervor). So erscheint zunächst nicht als offensichtlich unhaltbar, wenn das Kantonsgericht die Beschränkung der Prüfung der Steuerschulden auf die Mehrwertsteuer (noch) als sachgerecht erachtet hat, zumal es sich dabei um eine mit der unternehmerischen Tätigkeit im Zusammenhang stehenden Steuer handelt und sich weder das Taxireglement noch die Taxiverordnung dazu äussern, welche Steuerschulden konkret zu berücksichtigen seien. Der Umstand, dass die Prüfung anderer Steuerschulden, so namentlich von Gewinn- und Kapitalsteuern, infrage käme oder sich sogar als zweckmässiger erweisen könnte, lässt das vorinstanzliche Ergebnis nicht als willkürlich erscheinen. Zudem behauptet die Beschwerdeführerin nicht, dass sie selber nicht mehrwertsteuerpflichtig wäre, sodass ihr aus der Beschränkung auf die Prüfung der Mehrwertsteuerschulden ein Nachteil entstanden sein könnte.

Sodann hat die Vorinstanz jedenfalls im Ergebnis nicht willkürlich entschieden, wenn sie - unter Berücksichtigung des Ermessensspielraums der Stadt Luzern - von einer Aufhebung des Vergabeverfahrens abgesehen hat. So wiegen die festgestellten Mängel, namentlich die rechtswidrige Nichtberücksichtigung eines Vergabekriteriums, der Umstand, dass das Verfahren der Selbstdeklaration sich teilweise als unbefriedigend erweisen kann und dass gewisse im Vergabekriterienkatalog bepunktete Aspekte als vernachlässigbar erscheinen könnten, nicht derart schwer, dass sie den Verzicht auf die Wiederholung der Ausschreibung als offensichtlich unhaltbar erscheinen liessen. Schliesslich wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert infrage gestellt, dass die festgestellten Defizite zu keiner Ungleichbehandlung zwischen den Bewerbern geführt haben.

E. 5

Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) geltend macht, genügen ihre Ausführungen den qualifizierten Anforderungen an die Begründung von Verfassungs rügen nicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. E. 2.1 hiervor). So zeigt sie insbesondere nicht substantiiert auf, dass sie gegenüber anderen Mitbewerbern ungleich behandelt worden sei. Allgemeine Vermutungen bzw. blosse Behauptungen, wie zum Beispiel dass einzelne Mitbewerber - im Gegensatz zu ihr - nicht alle Fahrzeuge aufgeführt hätten, sondern nur die neuesten, um eine höhere Anzahl Punkte zu erhalten, reichen dazu nicht aus. Auf die entsprechende Rüge kann daher nicht eingetreten werden.

E. 6

Festzuhalten ist schliesslich, dass die Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren keine Rügen mehr im Zusammenhang mit der Bewertung ihres Dossiers erhebt. Es besteht somit kein Anlass, von der Beurteilung der Vorinstanz abzuweichen, wonach die

Beschwerdeführerin - selbst wenn sie bei einzelnen Vergabekriterien mehr Punkte erzielt hätte - die bewilligungsrelevante Schwelle von 53 Punkten für Taxibetriebsbewilligungen mit Berechtigung zur Nutzung der Taxistandplätze vor dem Bahnhofportal nicht erreicht hätte (vgl. E. 5.2 des angefochtenen Urteils).

E. 7

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Die unterliegende Beschwerdeführerin trägt die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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