

A2 23 53

URTEIL VOM 27. AUGUST 2024

**Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Dr. Thierry Schnyder, Richter, sowie Vanessa Brigger,
Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X _____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Michael Julen,

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, Regierungsgebäude, Vorinstanz,

EINWOHNERGEMEINDE Y _____, andere Behörde,

(Akteneinsicht)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Zwischenentscheid vom 18. Oktober 2023.

Sachverhalt

A. X _____ reichte bei der Einwohnergemeinde Y _____ (Gemeinde) am 11. März 2022 (mit Ergänzung am 4. April 2022) eine Bewerbung für fünf Taxibewilligungen Typ A (ganzjähriger Betreib) für sein Taxiunternehmen «Taxi A _____» ein. Die Gemeinde verfügte am 19. Mai 2022, X _____ erhalte keine ganzjährige Taxibewilligungen Typ A. Eine dagegen eingereichte Einsprache wies die Gemeinde mit Einspracheentscheid vom 27. September 2022 ab.

B. Dagegen reichte X _____ am 28. Oktober 2022 eine Verwaltungsbeschwerde beim Staatsrat des Kantons Wallis ein. In der Beschwerde beantragte X _____ unter anderem Akteneinsicht in die Bewerbungs- und Zuschlagsunterlagen der Mitbewerber und die an die Chauffeure von Taxi A _____ erteilten Bussenverfügungen. Am 18. Oktober 2023 lehnte der Staatsrat das Begehren um Akteneinsicht in die Bewerbungs- und Zuschlagsunterlagen der Mitbewerber ab und hiess das Begehren um Einsicht in die Bussenverfügungen der Chauffeure gut.

C. Gegen den Entscheid des Staatsrates erhob X _____ (Beschwerdeführer) am 2. November 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der Öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

- "1. Entschedisdispositiv Nr. 1 des Zwischenentscheides sei aufzuheben.
2. Es seien folgende Unterlagen bei der Einwohnergemeinde Y _____ zu edieren:
 - Bewerbungs- und Zuschlagunterlagen der Mitbewerber;
3. Dem Beschwerdeführer sei eine angemessene Parteientschädigung zusprechen.
4. Die kosten von Verfahren und Entscheid werden der Beschwerdeführerin auferlegt."

Der Beschwerdeführer rügte, sein Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 25 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) sei verletzt worden. Aufgrund der Erteilung der Konzessionen beständen erhebliche Zweifel an der rechtsgleichen und willkürfreien Beurteilung, der Beizug der Bewerbungs- und Zuschlagsunterlagen der Mitbewerber sei zur Prüfung dieser Frage unerlässlich. In Anbetracht der Tatsache, dass sein Bruder und er dieselben Bewerbungsunterlagen eingereicht hätten, jedoch unterschiedlich beurteilt worden seien, beständen erhebliche Zweifel an der rechtsgleichen Beurteilung der Mitbewerber, was die Vorinstanz verkannt habe.

D. Der Staatsrat beantragte am 22. November 2023 die vollumfängliche und kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und verwies auf den angefochtenen Entscheid.

E. Die Gemeinde beantragte am 20. Dezember 2023 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers. Sie führte aus, die Kritik an einzelnen Kriterien lasse nicht auf eine rechtsungleiche Behandlung oder gar Willkür schliessen. Der Beschwerdeführer nenne keine Beweise für eine ungleiche oder willkürliche Beurteilung der Kriterien oder einen Ermessensmissbrauch. Er habe Einsicht in die eigenen Unterlagen erhalten. Der Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber stünden deren schützenswerte Interessen entgegen.

F. Der Beschwerdeführer replizierte am 5. Januar 2024, hielt an seinen Rechtsbegehren fest und bekräftigte seine Argumente, es bestehe begründeter Verdacht auf eine rechtsungleiche und willkürliche Bewertung, weshalb Einsicht in die Akten der Mitbewerber zu gewähren sei. Er ergänzte, ein teilweises Geheimhaltungsinteresse der Mitbewerber an der Wahrung von Berufsgeheimnissen sei unbestritten. Dies betreffe insbesondere Finanzauskünfte, Jahresrechnung und Businessplan. Bezüglich der weiteren Akten bestehe kein Interesse an der Geheimhaltung (z.B. der Nachweis des 24-Stunden-Betriebs, die Printwerbung, das Erscheinungsbild der Chauffeure, die Bewertungsliste).

G. Die Gemeinde duplizierte am 28. Juni 2024 und hielt an ihren Rechtsbegehren fest. Die unbewiesenen und teilweise tatsachenwidrigen Behauptungen des Beschwerdeführers würden keine Einsicht in die Akten der Mitbewerber rechtfertigen. Es gelinge ihm nicht, Verdachtsmomente für eine Ungleichbehandlung darzulegen. Die Bewerbungen des Beschwerdeführers und seines Bruders würden teilweise erhebliche Unterschiede aufweisen.

Erwägungen

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid des Staatsrats vom 18. Oktober 2023 lehnt das Begehren des Beschwerdeführers um Akteneinsicht in die Bewerbungs- und Zuschlagsunterlagen der Mitbewerber ab. Es handelt sich um einen Zwischenentscheid, welcher das Verfahren vor dem Staatsrat nicht abschliesst (vgl. BGE 139 V 42 E. 2.3; UHLMANN / WÄLLE-BÄR, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], WALDMANN / KRAUSKOPF [Hrsg.], 3. A., 2023, N. 19 zu Art. 44).

1.2 Vor- oder Zwischenverfügungen, die einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können, sind selbständig anfechtbar (Art. 41 Abs. 2 VVRG). Als selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 41 Abs. 2 VVRG gelten insbesondere auch Verfügungen über die Ermittlung des Sachverhalts nach Art. 17 bis 28 (Art. 42 Abs. 1 lit. d VVRG). Der Beschwerdeführer wendet sich vorliegend gegen eine Zwischenverfügung, welche ihm das Recht auf Akteneinsicht nach Art. 25 VVRG teilweise verweigert. Es handelt sich daher beim angefochtenen Entscheid um eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung i.S.v. Art. 42 Abs. 2 VVRG. Gemäss Art. 65 Abs. 3 lit. b VVRG kann gegen Vor- oder Zwischenentscheide, die selbständig anfechtbar sind, eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an einen Einzelrichter des Kantonsgerichts eingereicht werden, was auch aus Art. 72 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 VVRG hervorgeht.

1.3 Der Beschwerdeführer ist nach dem Gesagten als Adressat des angefochtenen Staatsratsentscheids, welcher ihm die Einsicht in die Unterlagen der Mitbewerber verweigert, durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass er gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Der Beschwerdeführer beantragt als Beweismittel die Edition der Vorakten und die von ihm hinterlegten Urkunden. Das Kantonsgericht hat die vom Beschwerdeführer und von der Gemeinde eingereichten Dokumente zu den Akten genommen. Am 22. November 2023 hat der Staatsrat die Akten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens und der Gemeinde eingereicht. Es wurden keine weiteren Beweisanträge gestellt. Die vorhandenen Akten enthalten mithin die entscheidrelevanten Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Deshalb wird auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer rügt, sein Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 25 VVRG sei verletzt worden. Er legt dar, im Verwaltungsverfahren vor dem Staatsrat bringe er vor, die Gemeinde erteile die Taxibewilligungen nach willkürlichen Kriterien und verletze die Wirtschaftsfreiheit und die Rechtsgleichheit. Insbesondere sei beim verlangten Nachweis, während 10 Jahren einen Garagenplatz zu haben, eine ungleiche Gewichtung unangebracht, was nur bei Einsicht in die Unterlagen der übrigen Bewerber geprüft werden könne. Die Garagen seien im Hinblick auf den Ort und die Qualität zu vergleichen und zu überprüfen. Die Tauglichkeit dieses Kriteriums sei zweifelhaft. Dasselbe gelte für die Möglichkeiten des Fahrzeugunterhalts. Zudem werde die 24-Stunden-Erreichbarkeit bei der Bewertung angezweifelt, obwohl diese im Betriebskonzept belegt werde, was an der rechtsgleichen Beurteilung zweifeln lasse. In Anbetracht der Tatsache, dass sein Bruder und er dieselben Bewerbungsunterlagen eingereicht hätten, jedoch unterschiedlich beurteilt worden seien, bestünden erhebliche Zweifel an der rechtsgleichen Beurteilung der Mitbewerber, was die Vorinstanz verkannt habe.

4.2 Die Gemeinde entgegnet, das Gesuch des Beschwerdeführers sei nicht vollständig gewesen, sein Bewerbungsdossier habe ergänzt werden müssen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei einzig das Akteneinsichtsrecht, nicht die Rügen der Verletzung der Rechtsgleichheit oder Wirtschaftsfreiheit. Die Behauptungen des Beschwerdeführers widersprächen den Tatsachen und stünden in keinem Bezug zum Begehren um Einsicht in die Akten. Seine Kritik an einzelnen Kriterien lasse nicht auf eine rechtsgleiche Behandlung oder gar Willkür schliessen. Für alle Bewerber würden dieselben Kriterien gelten, was der Beschwerdeführer selbst anerkenne. Er und sein Bruder hätten die 24-Stunden-Erreichbarkeit nicht klar dargelegt, andere Bewerber hätten dies getan. Aus den Argumenten des Beschwerdeführers lasse sich keine Notwendigkeit der Akteneinsicht in die Bewerbungsunterlagen der Mitbewerber ableiten. Die Bewerbungen des Beschwerdeführers und seines Bruders seien aufgrund des Verhaltens und der technischen Voraussetzungen unterschiedlich bewertet worden. Er habe Einsicht in die eigenen Unterlagen erhalten. Der Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber stünden deren schützenswerten Interessen entgegen. Er nenne keine Beweise für eine ungleiche oder willkürliche Beurteilung der Kriterien oder einen Ermessensmissbrauch.

4.3 Die Partei oder ihr Vertreter hat Anspruch darauf, die Akten des fraglichen verwaltungsrechtlichen Verfahrens am Sitz der Behörde oder bei einer von dieser bezeichneten Amtsstelle einzusehen, sofern die Übermittlung keinen unverhältnismässigen Aufwand verursacht (Art. 25 Abs. 1 VVRG). Sie kann grundsätzlich gegen Entgelt die Ausstellung

von Kopien verlangen (Abs. 2). Wird die Partei von einem Anwalt vertreten, der in einem kantonalen Anwaltsregister oder in der öffentlichen Liste eingetragen ist, kann die Akte auf Anfrage und gegen Bezahlung eines berechneten Pauschalbetrags zur Einsichtnahme an seine Kanzlei geschickt werden (Art. 3). Erfordern wesentliche öffentliche oder private Interessen die Geheimhaltung eines Aktenstückes gegenüber einer Partei, so erwägt die Behörde die Möglichkeit, dieses Aktenstück dem Vertreter der Partei vertraulich zu eröffnen (Art. 26 Abs. 1 VVRG). Die Behörde kann sich darauf beschränken, den wesentlichen Inhalt des Aktenstückes mündlich oder schriftlich bekanntzugeben (Abs. 2). Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Abs. 3).

4.4 Der Staatsrat legt dar, es handle sich beim von der Gemeinde durchgeführten Verfahren zur Vergabe der Taxibewilligungen nicht um einen Prozess des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Gemeinde trete nicht als Nachfragerin von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen auf, sondern als Anbieterin des öffentlichen Grunds für die Ausübung einer privaten Erwerbstätigkeit. Das öffentliche Beschaffungsrecht sei nicht direkt anwendbar, es handle sich um einen Kriterienwettbewerb. Streitgegenstand sei einzig die Frage, ob das Bewilligungsgesuch des Beschwerdeführers nach den festgelegten Kriterien korrekt beurteilt worden sei. Das Rechtsmittelverfahren könne - im Gegensatz zum Vergabeverfahren - nicht zur Verdrängung von Gesuchstellern führen, welche eine Bewilligung erhalten haben.

Der Kriterienwettbewerb ähnele einem Prüfungsverfahren, jeder Gesuchsteller werde separat bewertet. Daher sei wie bei einem Prüfungsverfahren Zugang zu allen Dokumenten zu gewähren, die notwendig seien um die Prüfungsbewertung nachzuvollziehen. Bei einer Prüfungsbewertung sei zwar eine vergleichende Beurteilung aller Kandidaten enthalten, es sei aber nicht massgebend, ob andere Kandidaten die Aufgaben besser oder schlechter erledigt hätten. Der Quervergleich sei nicht entscheidend. Das Akteneinsichtsrecht erstreckte sich daher in der Regel nicht auf die Arbeiten der anderen Kandidaten bzw. vorliegend Bewerber. Das öffentliche Interesse an einer praktikablen Durchführung von Prüfungsbeurteilungen sowie die privaten Interessen der übrigen Kandidaten oder Bewerber würde durch eine Einsicht in deren Arbeiten bzw. Bewerbungen tangiert. Eine Ausnahme bestehe nur dann, wenn konkrete Verdachtsmomente vorgebracht würden, welche auf eine rechtsungleiche Behandlung schliessen liessen.

Die Gemeinden würden bei der Regelung der Nutzung des öffentlichen Grundes Autonomie und einen weiten Ermessensspielraum geniessen. Die Beschwerdeinstanz sei nicht befugt, eine Neubewertung der Kriterien vorzunehmen oder die Dossiers aller Mitbewerber erneut zu prüfen. Einzig die Urkunden, welche die Bewerbung bzw. das Gesuch des Beschwerdeführers betreffen, seien als Akten des Verfahrens zu betrachten. Der Umfang des Akteneinsichtsrechts richte sich nach den schützenswerten Interessen, welche der Gesuchsteller geltend machen könne. Der Beschwerdeführer mache geltend, dass die Einsicht in die Akten seiner Mitbewerber notwendig sei, um zu prüfen, ob bei der Bewertung dieser Dossiers gleich vorgegangen worden sei wie bei seinem Dossier. Ohne Einsicht könne nicht beurteilt werden, wie die Kriterien bei den einzelnen Bewerbern berücksichtigt worden seien. Folglich verlange der Beschwerdeführer eine nicht statthafte Überprüfung, ob ihm im Quervergleich mit anderen Bewerbern die richtige Punktzahl zugesprochen worden sei. Er bringe keine konkreten Verdachtsmomente einer rechtsungleichen Behandlung vor. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführer bei mangelnder Einsicht in die Dossiers der Mitbewerber seine Verfahrensrechte nicht wahrnehmen könne. Es lägen keine überwiegenden Interessen an der Einsicht in die Bewerbungsunterlagen der Mitbewerber vor.

Hingegen seien die dem Taxiunternehmen des Beschwerdeführers gemäss Bericht der Regionalpolizei angelasteten Bussen Teil des Bewertungsbogens und damit auch des verwaltungsrechtlichen Verfahrens geworden. Bei den Bussenverfügungen der Gemeinde an die Chauffeure von «Taxi A _____» handle es sich daher um im verwaltungsrechtlichen Verfahren entscheidrelevante Akten, weshalb die Gemeinde in diese Einsicht gewähren müsse.

4.5 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wird als Bedingung für die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte auch das Recht auf Einsicht in die Akten abgeleitet (BGE 144 II 427 E. 3.1; WALDMANN, Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, N. 54 zu Art. 29 BV). Es bezieht sich 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 aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 146 IV 218 E. 3.1.1; 144 II 427 E. 3.1.1 mit Hinweisen). 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). Wird der Anspruch aus überwiegenden Interessen durch Abdeckung und nötigenfalls

Aussonderung eingeschränkt, darf auf solchermassen geheim gehaltene Akten nur insoweit abgestellt werden, als deren wesentlicher Inhalt unter Wahrung der Äusserungsmöglichkeit bekannt gegeben wird (BGE 144 II 427 E. 3.1.1 mit Hinweisen).

4.6 Das Bundesgericht hat betreffend die Vergabe von Taxibetriebsbewilligungen der Stadt Luzern kürzlich festgehalten, dass die Verweigerung der Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber vor der Verfassung standhält (Urteil des Bundesgerichts 2D_28/2023 vom 21. März 2024 E. 3 ff.). Es hat die analoge Anwendung der Rechtsprechung betreffend Einsicht in die Unterlagen von Prüfungskandidaten durch die Luzerner Behörden nicht beanstandet, da das strittige Vergabeverfahren gewisse Ähnlichkeiten zu einem Prüfverfahren aufweist: Es gehe nicht primär um die Auswahl einer oder weniger Personen, die am besten geeignet sind, sondern darum, ob die Bewerber die Ausschreibungskriterien erfüllen. Dazu sei ein Quervergleich zwischen verschiedenen Mitbewerbern nicht entscheidend. Die Akteneinsicht diene in diesem Fall primär dazu, die Beurteilung der eigenen Bewerbung nachzuvollziehen und allenfalls ein Rechtsmittel dagegen einzulegen (Urteil des Bundesgerichts 2D_28/2023 vom 21. März 2024 E. 3.3.1). Gegen ein weitergehendes Akteneinsichtsrecht haben einerseits die privaten Interessen der übrigen Mitwerber gesprochen, da deren Unterlagen vertrauliche Informationen enthalten könnten. Andererseits hätte die Gewährung eines umfassenden Akteneinsichtsrechts in die 180 eingegangenen Dossiers zu einem kaum zu bewältigenden Aufwand sowie zu Verfahrensverzögerungen geführt und hätte sich als wenig praktikabel erwiesen. Die Beschwerdeführerin hat keine konkreten Anhalts- oder Verdachtspunkte vorgebracht, die auf eine rechtsungleiche Behandlung schliessen liessen und ausnahmsweise die Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber rechtfertigen könnten (Urteil des Bundesgerichts 2D_28/2023 vom 21. März 2024 E. 3.3.2 f.).

4.7 Die Gemeinde hat am 20. bzw. 27. Januar 2022 die Vergabe von 19 Taxibewilligungen Typ A, Jahresbewilligung mit einer Laufzeit von 10 Jahren, ausgeschrieben (S. 140 ff.). Sie hat sich dabei am öffentlichen Beschaffungsrecht und an früheren Erkenntnissen orientiert (S. 146 f.). Sie hat im Einspracheentscheid vom 27. September 2022 festgehalten, der Beschwerdeführer habe die Möglichkeit gehabt, Einsicht in sein eigenes Bewerbungsdossier und die Rangliste der Bewerbungen zu nehmen (S. 1 ff. und 42 f.). Es werde keine Einsicht in die Dossiers der anderen Bewerber gewährt, da diese Personendaten (Zuschlagskriterium «Führungs- und Organisationserfahrung») sowie Geschäftsgeheimnisse (Zuschlagskriterium «Betriebskonzept») enthielten. Eine Schwärzung der Dossiers würde diese unlesbar machen und zudem einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen.

4.8 Der Beschwerdeführer hat mehrmals die Möglichkeit erhalten, seine eigne Bewerbung (S. 89 ff.) samt Ergänzungen (S. 54 ff.), deren Bewertung (S. 44 ff.) sowie die Rangliste aller Bewerbungen (S. 42 f.) einzusehen (S. 297 und 403). Er kritisiert diverse der für die Beurteilung der Bewerbungen festgelegten Kriterien als willkürlich oder ungeeignet und äussert allgemeine Zweifel an der korrekten Bewertung dieser Kriterien. Er bringt jedoch keine konkreten Anhaltspunkte oder Verdachtsmomente für eine rechtsungleiche Behandlung der Bewerber vor. Die Argumentation, er und sein Bruder seien unterschiedlich beurteilt worden, obwohl sie dieselben Bewerbungsunterlagen eingereicht hätten, ist nicht stichhaltig: Der Bruder des Beschwerdeführers führt ein eigenes Taxiunternehmen. Trotz der Zusammenarbeit der Brüder handelt es sich daher nicht um identische Bewerbungsunterlagen (vgl. Verfahren A2 23 52).

4.9 Die Vorinstanz ist daher zu Recht zum Ergebnis gelangt, dass keine überwiegenden Interessen des Beschwerdeführers an der Einsicht in die Bewerbungsunterlagen der Mitbewerber vorliegen. Gemäss der oben zitierten Rechtsprechung ist vorliegend ein Quervergleich zwischen verschiedenen Mitbewerbern nicht entscheidend, eine Einsicht in die Unterlagen der anderen Bewerber ist nicht erforderlich, damit der Beschwerdeführer die Beurteilung seiner eigenen Bewerbung nachvollziehen kann. Die privaten Interessen der übrigen Bewerber an der Geheimhaltung von Geschäftsgeheimnissen und das öffentliche Interesse an einer praktikablen Durchführung der Beurteilung der Bewerbungen überwiegen vorliegend sein Interesse an der Einsicht in die Unterlagen der Mitbewerber.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Taxibewilligung beinhalte eine Betriebsbewilligung und eine Bewilligung zur Benützung des öffentlichen Grundes. Es bestünden daher auch Elemente einer Sondernutzungskonzession, weshalb das Vergaberecht zumindest sinngemäss anwendbar sei. Er ergänzt in seiner Replik, es bestehe kein Interesse an der Geheimhaltung von Angaben der Mitbewerber betreffend den Nachweis des 24-Stunden-Betriebs, die Printwerbung oder das Erscheinungsbild der Chauffeure.

5.2 Die Gemeinde hat dazu festgehalten, bei der Taxibewilligung Typ A handle es sich um eine Berufs- resp. Gewerbebewilligung, verbunden mit einer Polizeibewilligung für den gesteigerten Gemeindegebrauch des öffentlichen Grundes. Da es sich um Polizeibewilligungen und nicht um eine Konzession handle, sei die Wahl eines offenen Bewerbungsverfahrens, das nicht dem öffentlichen Vergaberecht unterstehe, zulässig.

5.3 Bei den A-Taxibewilligungen der Gemeinde mit dem Recht zur Nutzung von Standplätzen auf öffentlichem Grund handelt es sich um Bewilligungen für gesteigerten Gemeingebrauch und nicht um Konzessionen, wie die Gemeinde zu Recht hervorhebt (Urteil des Kantonsgerichts A1 14 284 vom 2. Oktober 2015 E. 4.2 und 5.3 mit Hinweisen). Es handelt sich daher nicht um eine Verleihung einer Konzession als öffentlicher Auftrag i.S.v. Art. 9 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15.11.2019 (IVöB; SGS/VS 726.1-1).

5.4 Aus einer analogen Anwendung der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen kann der Beschwerdeführer im Übrigen kein Recht auf Einsicht in die Bewerbungsunterlagen der Mitbewerber ableiten:

5.4.1 Bei der Vergabe von Aufträgen gilt der Grundsatz der Vertraulichkeit der Angaben der Anbieter (Art. 11 Abs. 1 lit. e IVöB; Art. 11 lit. g der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994; BGE 139 II 489 E. 3.3). Im Submissionsverfahren besteht gemäss Lehre und Rechtsprechung nur ein eingeschränktes Akteneinsichtsrecht. Das in anderen Bereichen übliche allgemeine Akteneinsichtsrecht muss bei Submissionsverfahren gegenüber dem Interesse der Anbieter an der vertraulichen Behandlung ihrer Geschäftsgeheimnisse sowie des in den Offerten zum Ausdruck kommenden unternehmerischen Know-how grundsätzlich zurücktreten. Aufgrund des Interesses an der vertraulichen Behandlung der Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse besteht ohne Zustimmung der Betroffenen kein allgemeiner Anspruch auf Einsichtnahme in die Konkurrenzofferten. Diese Regelung gilt auch im Rechtsmittelverfahren. Regelmässig enthalten auch Protokolle über Unternehmergespräche, Verhandlungsprotokolle und die technische Auswertung der Offerte vertrauliche Informationen, welche einer Einsichtnahme in diese Dokumente entgegenstehen (vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesgerichts 2P.193/2006 vom 29. November 2006 E. 3.1, 2P.173/2003 vom 9. Dezember 2003 E. 2.5 und 2P.226/2002 vom 20. Februar 2003 E. 2.1; GALLI / MOSER / LANG / STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., 2013, N. 1185 mit Hinweisen).

5.4.2 Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses sind geschäftlich relevante Informationen, d.h. Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation etc. betreffen und demnach einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Betreffend Marktanteile eines einzelnen Unternehmens, Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen und die interne Organisation eines Unternehmens besteht in der Regel ein objektives Geheimhaltungsinteresse (BGE 142 II 268 E. 5.2.3 f. mit Hinweisen).

5.4.3 In der Rechtsprechung und Literatur ist umstritten, inwieweit im kantonalen Beschwerdeverfahren aufgrund einer Interessenabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse und dem Recht auf Akteneinsicht der beschwerdeführenden Anbieterin vertrauliche Informationen der Konkurrenz bekannt gegeben werden müssen (Urteile des Bundesgerichts 2P.111/2003 vom 21. Januar 2004 E. 4.1.1 und 2P.226/2002 vom 20. Februar 2001 E. 2.1; GALLI / MOSER / LANG / STEINER, a.a.O. N. 1372 ff.; WOLF, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide, ZBI 104/2003 S. 22 ff.). WOLF hebt den Grundsatz hervor, wonach sich der Beschwerdeentscheid nur auf Unterlagen stützen dürfe, welche den Parteien zugänglich seien; werde die Einsicht in ein Aktenstück aus überwiegenden Interessen an der Geheimhaltung verweigert, müsse der betroffenen Partei zumindest dessen wesentlicher Inhalt mitgeteilt und ihr Gelegenheit gegeben werden, sich dazu zu äussern (WOLF, a.a.O., S. 22 ff.).

5.4.4 Die vom Beschwerdeführer angesprochenen Angaben zum 24-Stunden-Betrieb, zu den Werbeaktivitäten und zum Auftritt und Erscheinungsbild gehören zum Zuschlagskriterium 3 «Betriebskonzept» (vgl. S. 143). Es handelt sich um geschäftlich relevante Informationen zur Betriebsorganisation der Mitbewerber, an welcher ein Geheimhaltungsinteresse besteht (siehe oben E. 5.4.2). Wie bereits dargelegt hat der Beschwerdeführer die Möglichkeit erhalten, seine eigene Bewertung sowie die Rangliste der Bewerbungen einzusehen, aus der die Schlussnote und Rangierung jeder Bewerbung hervorgeht. Er bringt bloss allgemeine Kritik an der Auswahl und Bewertung der Kriterien, jedoch keine konkreten Verdachtsmomente für eine rechtsungleiche Behandlung der Bewerber vor (siehe oben E. 4.8). Er vermag daher kein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe von vertraulichen Informationen der anderen Bewerber zur Betriebsorganisation darzulegen.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer rügt weiter, mit Verfügung vom 31. August 2023 seien zwei Taxibewilligungen, auf die nachträglich verzichtet worden sei, neu an B _____ vergeben worden. Weshalb er und sein Bruder bei dieser zweiten Zuteilung keine Bewilligung erhalten hätten und die Familie B _____ mittlerweile insgesamt über 15 Bewilligungen verfüge, sei unerklärlich. Der Verdacht der rechtsungleichen Beurteilung der Bewerber manifestiere sich, da B _____ nun vier Bewilligungen erhalte, obwohl der Beschwerdeführer überhaupt keine erhalten habe.

6.2 Die Gemeinde entgegnet, die Behauptungen betreffend die zwei nicht beanspruchten Taxibewilligungen seien unverständlich. Diese Bewilligungen seien an die nächst-rangierte Bewerberin desselben Verfahrens vergeben worden, was zulässig sei. Es habe kein neues Verfahren stattgefunden. Die Familie B _____ verfüge über vier selbständige im Handelsregister eingetragene Betriebe und jede Bewerbung sei einzeln nach denselben Kriterien geprüft worden. Der Beschwerdeführer stelle unbewiesene Behauptungen auf.

6.3 Die Gemeinde hat dem Bruder des Beschwerdeführers am 11. September 2024 mitgeteilt, es seien insgesamt 19 Taxibewilligungen vergeben worden, davon je zwei an zwei neue Bewilligungsnehmer (S. 345). Einer dieser Neuzugänge habe im August 2023 erklärt, auf die beiden Bewilligungen zu verzichten. Die zwei freigewordenen Bewilligungen seien am 31. August 2023 an die nächstrangierte Bewerberin aus dem Vergabeverfahren auf den Rängen 20 und 21 vergeben worden. Die Tabelle der Rangierungen vom 17. Mai 2024 bestätigt, dass sich die Bewerbungen von B _____ mit der Note 7.575 auf den Rängen 20 und 21 befinden (S. 42).

6.4 Für die Behauptung des Beschwerdeführers, es sei ein zweites Bewerbungsverfahren durchgeführt worden, finden sich keinerlei Hinweise in den Akten. Der Beschwerdeführer selbst hat das genannte Schreiben der Gemeinde vom 11. September 2023 hinterlegt (S. 345, Beilage Nr. 7 zu Verwaltungsgerichtsbeschwerde), wonach die zwei freigewordenen Bewilligungen an die Bewerbungen auf den Rängen 20 und 21 des Bewilligungsverfahrens 2022 vergeben worden sind. Die Rangierungen der Bewerbungen gehen unzweifelhaft aus der vom Gemeinderat erstellten Tabelle hervor, welche das Datum vom 17. Mai 2022 trägt. Demnach sind die ersten zwei unberücksichtigten Bewerbungen auf den Rängen 20 und 21 diejenigen von B _____. Die Bewerbungen des Beschwerdeführers hingegen liegen auf den Rängen 30, 31, 41,50 und 53, die nicht berücksichtigten seines Bruders auf den Rängen 34, 44 und 51. Die Gemeinde hat die

Vergabe folglich gemäss der im Mai 2022 erstellten Rangliste vorgenommen. Aus diesem Vorgehen kann kein begründeter Verdacht auf eine Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers und seiner Familie abgeleitet werden.

6.5 Der Beschwerdeführer kann auch aus der Neuzuteilung zweier Bewilligungen kein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe von vertraulichen Informationen der anderen Bewerber ableiten.

7. Der Beschwerdeführer hat mehrmals die Möglichkeit erhalten, die Verfahrensakten einzusehen, welche auch eine Tabelle mit den Schlussnoten und Rangierungen aller Mitbewerber enthalten. Die Gemeinde hat damit den wesentlichen Inhalt der übrigen Bewerbungen bekanntgeben (Art. 26 Abs. 2 VVRG). Es liegt kein überwiegendes Interesse des Beschwerdeführers an der Bekanntgabe von Geschäftsgeheimnissen der Mitbewerber vor. Die Verweigerung der Einsicht in die Bewerbungsunterlagen der Mitbewerber verletzt weder Art. 25 VVRG noch Art. 29 Abs. 2 BV.

8.

8.1 Die Beschwerde wird nach dem Gesagten abgewiesen. Dieser Ausgang des Verfahrens bestimmt nach Art. 89 VVRG die Kostentragung und ist nach Art. 91 VVRG für den Entscheid über die Zusprechung einer Parteientschädigung massgebend.

8.2 Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von der Grundregel abzuweichen, weshalb der Beschwerdeführer die Gerichtsgebühr bezahlen muss. Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der Öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.00 und Fr. 5 000.00 (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1 500.00 festgesetzt.

8.3 Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 91 Abs. 1 VVRG e contrario). Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Vorliegend besteht kein Grund, von dieser Regel abzuweichen.

Demnach erkennt das Kantonsgericht

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
3. Die Gerichtskosten von Fr. 1'500.00 werden X _____ auferlegt.
4. Das Urteil wird X _____, Einwohnergemeinde Y _____ und dem Staatsrats des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 27. August 2023