

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 111/2018

Urteil vom 2. Juli 2019

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz, Haag,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte

A._____, c/o B._____, AG,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Stefan Hischier,

gegen

C._____,
Beschwerdegegner,

Kanton Luzern, handelnd durch das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern.

Gegenstand
Öffentliches Beschaffungswesen,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 18. Dezember 2017 (7H 17 320).

Sachverhalt:

A.

Zur Nachführung der amtlichen Vermessung nach dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG; SR 510.62) ist der Kanton Luzern in verschiedene Nachführungskreise gegliedert (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes des Kantons Luzern vom 8. September 2003 über die Geoinformation und die amtliche Vermessung [Geoinformationsgesetz, GIG; SRL Nr. 29]; § 18 Abs. 1 der Geoinformationsverordnung vom 13. Februar 2004 [GIV; SRL Nr. 29a]). Die Führung dieser Kreise überträgt der Regierungsrat des Kantons Luzern an Private (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 GIG).

Am 28. Juni 2017 reichte der für den Nachführungskreis Ost zuständige Geometer per 31. Dezember 2017 seine Kündigung ein.

B.

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (BUWD) schrieb mit Publikation im Kantonsblatt vom 8. Juli 2017 die Nachführung der amtlichen Vermessung im Kreis Ost für die Dauer vom 1. Januar 2018 bis 31. März 2020 im offenen Verfahren nach dem Gesetz des Kantons Luzern vom 19. Oktober 1998 über die öffentlichen Beschaffungen (öBG; SRL Nr. 733) aus. C._____ und A._____ unterbreiteten dem BUWD je eine Offerte.

Der Zuschlag ging mit Beschluss des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 24. Oktober 2017 an C._____.

Der unterlegene A. _____ gelangte dagegen mit Beschwerde an das Kantonsgericht des Kantons Luzern, das sein Rechtsmittel mit Urteil vom 18. Dezember 2017 abwies.

C.

A. _____ liess mit Eingabe vom 22. Dezember 2017 an das Bundesgericht ein "Gesuch um superprovisorische vorsorgliche Massnahmen nach Art. 103 Abs. 3 BGG/evtl. Art. 104 BGG" stellen. Er beantragte darin, "einer Beschwerde nach Art. 90 ff. und/oder nach Art. 113 ff. BGG gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 18. Dezember 2017 superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu erteilen für die Dauer der Rechtsmittelfrist, eventuell für die Dauer des Beschwerdeverfahrens". Mit Urteil 2C 1080/2017 vom 28. Dezember 2017 trat das Bundesgericht auf das Gesuch nicht ein.

D.

Mit als "Beschwerde nach Art. 82 lit. a BGG evt. Subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 BGG" bezeichneter Eingabe vom 1. Februar 2018 gelangt A. _____ erneut an das Bundesgericht. Er beantragt das Urteil des Kantonsgerichts vom 18. Dezember 2017 aufzuheben und ihm den Zuschlag für die ausgeschriebenen Nachführungsarbeiten der amtlichen Vermessung zu erteilen. Eventuell sei das Verfahren an die erste Instanz, subeventuell an die Vorinstanz zur Neu Beurteilung zurückzuweisen. Subsubeventuell verlangt er, die Nachführungsarbeiten der amtlichen Vermessung neu auszuschreiben.

Während sich C. _____ (Zuschlagsempfänger) nicht vernehmen liess, beantragt der Regierungsrat des Kantons Luzern die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten ist. Das Kantonsgericht und die zur Vernehmlassung eingeladene Wettbewerbskommission (WEKO) schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

A. _____ nimmt mit zwei Eingaben vom 30. Mai 2018 zu den Vernehmlassungen Stellung.

Dem Gesuch von A. _____ (Beschwerdeführer) um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurde mit Verfügung des präsidierenden Mitglieds der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 2. März 2018 entsprochen.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 141 II 113 E. 1 S. 116).

1.1. Mit dem Urteil des Kantonsgerichts vom 18. Dezember 2017 frist- und formgerecht angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher, verfahrensabschliessender Entscheid eines oberen Gerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG).

1.2. Auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur zulässig, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den massgebenden Schwellenwert des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Beschaffungsgesetz, BÖB; SR 172.056.1) oder des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (BAöB; SR 0.172.052.68) erreicht und wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 83 lit. f BGG; vgl. BGE 143 II 425 E. 1.3 S. 427; 133 II 396 E. 2.1 S. 398).

1.2.1. Das Bundesgerichtsgesetz führt nicht näher aus, was unter einer öffentlichen Beschaffung im Sinne von Art. 83 lit. f BGG zu verstehen ist. Von einem beschaffungsrechtlichen Entscheid im Sinne der genannten Bestimmung ist aber jedenfalls dann auszugehen, wenn er gestützt auf einschlägige submissionsrechtliche Erlasse erging, die der Umsetzung des Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422; nachfolgend: GPA), des BAöB oder von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) dienen (vgl. BGE 144 II 184 E. 2.1 S. 188 f.; 144 II 177 E. 1.3.1 S. 180 f.).

1.2.2. Die Ausschreibung der Arbeiten zur laufenden Nachführung der amtlichen Vermessung erfolgte gestützt

auf § 14 Abs. 1 GIG nach dem kantonalen Beschaffungsgesetz (öBG) und der Verordnung des Kantons Luzern vom 7. Dezember 1998 zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBV; SRL Nr. 734). Dass der Kanton Luzern bloss sinngemäss nach den genannten Erlassen verfahren ist, um den Anforderungen von Art. 2 Abs. 7 BGBM bei der Übertragung kantonalen und kommunalen Monopole zu genügen (vgl. dazu BGE 143 II 598 E. 4.1 S. 604 ff.; 143 II 120 E. 6.3 S. 127 ff.; Urteil 2C 351/2C 352/2017 vom 12. April 2018 E. 3.3), wird jedenfalls nicht rechtsgenügend geltend gemacht und liegt auch nicht auf der Hand. Das angefochtene Urteil ist daher als Entscheid auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungsrechts im Sinne von Art. 83 lit. f BGG zu behandeln (vgl. BGE 134 II 120 E. 1 S. 121; Urteile 9C 787/2017 vom 16. August 2018 E. 1; 2C 1006/2016 vom 20. Februar 2017 E. 1.2.1).

1.2.3. In vertretbarer Weise macht der Beschwerdeführer geltend, dass der Auftragswert den massgeblichen Schwellenwert für Dienstleistungen gemäss Art. 83 lit. f Ziff. 1 BGG erreicht (vgl. Art. 6 Abs. 2 BöB; Art. 1 lit. b der Verordnung des WBV vom 22. November 2017 über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2018 und 2019 [SR 172.056.12]; BGE 143 II 425 E. 1.3.1 S. 428). Als Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 83 lit. f Ziff. 2 BGG; vgl. BGE 143 II 425 E. 1.3.2 S. 428 f.; 141 II 113 E. 1.4.1 S. 118 f.; 141 II 14 E. 1.2 S. 20 f.) möchte der Beschwerdeführer in Präzisierung zu BGE 143 I 177 sodann sinngemäss beantwortet wissen, ob die Eignungskriterien im Zeitpunkt des Vergabeentscheids oder erst anlässlich der Vertragsdurchführung erfüllt sein müssen. Unter Berücksichtigung der Erwägungen des angefochtenen Urteils ist der grundsätzliche Charakter der aufgeworfenen Frage zu bejahen. Zudem ist sie für den Ausgang des Verfahrens entscheidend, wie sich aus dem Folgenden ergibt (vgl. E. 3.3 hiernach; BGE 141 II 113 E. 1.4.1 S. 118; Urteil 2C 994/2016 vom 9. März 2018 E. 1.3.8, nicht publ. in: BGE 144 II 177).

1.2.4. Unter dem Blickwinkel von Art. 83 lit. f BGG erweist sich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten daher als zulässig, was die eventualiter erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde ausschliesst (Art. 113 BGG).

1.3. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Er ist als zweitplatziertes Angebot im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG in schutzwürdigen Interessen besonders betroffen und zur Beschwerde berechtigt (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.8 S. 33). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen nach Art. 95 BGG gerügt werden. Dazu zählen Verstösse gegen Bundes-, Völker- und interkantonalen Recht (Art. 95 lit. a, lit. b und lit. e BGG). Abgesehen von den hier nicht einschlägigen Fällen von Art. 95 lit. c und lit. d BGG wird die Anwendung des kantonalen Rechts als solche durch das Bundesgericht nicht überprüft. Diesbezüglich ist nur die Rüge möglich, die Anwendung kantonalen Rechts widerspreche dem in Art. 95 BGG genannten Katalog von Rechtsnormen, wozu auch das Willkürverbot zählt (Art. 95 lit. a BGG i.V.m. Art. 9 BV; vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372; Urteil 2C 1021/2016 / 2D 39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 5.1, nicht publ. in: BGE 141 II 553).

2.2. Das Recht wird vom Bundesgericht von Amtes wegen angewendet (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f.). Die Verletzung verfassungsmässiger Rechte sowie von kantonalem und interkantonalen Recht prüft das Bundesgericht nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde klar und detailliert vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372; Urteil 2C 1021/2016 / 2D 39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 5.1, nicht publ. in: BGE 141 II 553).

2.3. Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von den Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz weicht es von Amtes wegen oder auf

ausreichend begründete Rüge hin ab, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG, vgl. BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6 S. 96; 136 I 332 E. 2.2 S. 334; Urteil 2C 1021/2016 / 2D 39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 5.1, nicht publ. in: BGE 141 II 553).

3.

Zunächst zu prüfen sind die Rügen des Beschwerdeführers betreffend die Eignungskriterien.

3.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Zuschlagsempfänger habe die Eignungskriterien im nach der Rechtsprechung (vgl. BGE 143 I 177) und dem kantonalen Recht (vgl. § 32 öBG) massgeblichen Zeitpunkt nicht erfüllt. Folglich hätte der Zuschlagsempfänger aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen. Die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht auf Willkür hin (vgl. E. 2.1 hier vor; BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372; zur qualifizierten Rüge- und Begründungsobliegenheit vgl. E. 2.2 hiervor).

3.1.1. Der Beschwerdeführer bezieht sich dabei auf die Ausschreibungsunterlagen, in denen als erforderliches Kriterium namentlich ein "Bürostandort im Nachführungskreis" erwähnt wurde. Nach den vorinstanzlichen Erwägungen hatte der Zuschlagsempfänger im Zeitpunkt des Zuschlags keinen Bürostandort im Nachführungskreis, plante aber die Eröffnung einer entsprechenden Niederlassung auf den Mandatsbeginn hin. Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass er selber das genannte Eignungskriterium erfüllt, weil er Geschäftsleitungsmitglied der B. _____ AG mit Sitz im betreffenden Nachführungskreis ist, deren Inhaber schon bisher mit der amtlichen Nachführung der Vermessung betraut war.

3.1.2. Die Vorinstanzerwägt hierzu, dass für die Beurteilung einer Beschwerde nach § 32 öBG die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der angefochtenen Ausschreibung oder Verfügung massgebend sind, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt. Im vorliegenden Fall sei ein Bürostandort im Nachführungskreis erst auf den Zeitpunkt des Mandatsbeginns hin verlangt. Bei einem anderen Verständnis der Ausschreibungsunterlagen wäre im Zusammenspiel mit weiteren Eignungskriterien nur der bisherige Nachführungsgeometer in der Lage, die Eignungskriterien zu erfüllen, was dem Zweck eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens zuwiderlaufen würde. Mit seiner ausdrücklichen Zusicherung, einen Bürostandort im Nachführungskreis auf den Zeitpunkt des Mandatsbeginns zu eröffnen, erfülle der Zuschlagsempfänger dieses Eignungskriterium, zumal keine Gründe ersichtlich seien, die diesem Vorhaben entgegen stünden.

3.1.3. Die WEKO vertritt in ihrer Stellungnahme die Auffassung, dass das Ausschreibungskriterium des Bürostandorts binnenmarktrechtlich unzulässig sei. Sie geht davon aus, dass eine öffentliche Beschaffung im Sinne von Art. 5 BGBM vorliegt. Vergaberegeln wie die hier umstrittenen, die auf den Wohnsitz oder die Geschäftsniederlassung abstellen, sind nach Auffassung der WEKO unzulässig, soweit sie nicht nach Art. 3 BGBM gerechtfertigt werden können. Gründe, die eine derartige Beschränkung des Marktzugangs zu rechtfertigen vermöchten, seien nicht ersichtlich. Daher sei die Beschwerde insoweit abzuweisen, als mit ihr die Nichteinhaltung des unzulässigen Eignungskriteriums "Bürostandort" durch den Zuschlagsempfänger gerügt werde.

3.2. Verfügungen, die im Bereich öffentlicher Beschaffungen von Kantonen, Gemeinden und anderen Trägern kantonaler oder kommunaler Aufgaben gestützt auf kantonales oder interkantonales Recht ergehen, dürfen Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz nicht in einer Weise benachteiligen, die Art. 3 BGBM widerspricht (vgl. Art. 5 Abs. 1 BGBM). Die hier umstrittenen Nachführungsarbeiten der amtlichen Vermessung wurden gestützt auf § 14 Abs. 1 GIG nach den Bestimmungen des kantonalen Beschaffungsgesetzes (öBG) ausgeschrieben. Dieses Vorgehen steht mit Art. 45 Abs. 2 der Verordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung im Einklang. Danach sind Arbeiten der amtlichen Vermessung, die in einem bestimmten geografischen Raum zur ausschliesslichen Ausführung vergeben werden, öffentlich auszuschreiben. Weder wird im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG rechtsgenügend geltend gemacht, noch liegt auf der Hand, dass der Vorgang ungeachtet der Anwendbarkeit des kantonalen Beschaffungsgesetzes keine öffentliche Beschaffung im Sinne von Art. 5 BGBM darstellen könnte (vgl. bereits E. 1.2.2 sowie E. 2.2 hiervor). Folglich bleibt unter dem Blickwinkel von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM zu prüfen, wie das Eignungskriterium "Bürostandort im Nachführungskreis" aus binnenmarktrechtlicher Sicht zu verstehen ist.

3.2.1. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM verankert einen mit Art. 2 BGBM parallel laufenden, aber eigenständigen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu den kantonalen und kommunalen Beschaffungsmärkten (vgl. EVELYNE CLERC, in: Vincent Martenet/Christian Bovet/Pierre Tercier [Hrsg.], *Commentaire romand, Droit de la concurrence*, 2. Aufl., 2013, N. 3 zu Art. 5 BGBM; THOMAS ZWALD, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch [Hrsg.], *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, SBVR Bd. XI, 2. Aufl. 2007 S. 439 Rz. 108). Die Bestimmung bezweckt mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 BGBM, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben (vgl. BGE 141 II 280 E. 5.1 S. 284; CLERC, a.a.O., N. 3 zu Art. 5 BGBM), wobei sich das binnenmarktrechtliche Diskriminierungsverbot im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM gleichermassen auf die verfahrensrechtlichen Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens bezieht (vgl. BGE 143 II 120 E. 6.4.1 S. 129 [betreffend Konzessionsvergabe im Sinne von Art. 2 Abs. 7 BGBM]; CLERC, a.a.O., N. 116 zu Art. 5 BGBM; ZWALD, a.a.O., S. 439 Rz. 109).

3.2.2. Vor dem Hintergrund eines diskriminierungsfreien Marktzugangs können sich Ausschreibungsbedingungen, die im Zusammenhang mit der Auftragserfüllung auf geografische Kriterien abstellen, im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM benachteiligend auswirken (vgl. CLERC, a.a.O., N. 120 ff. zu Art. 5 BGBM; ZWALD, a.a.O., S. 439 Rz. 110; PETER GALLI ET AL., *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts*, 3. Aufl., 2013, S. 26 Rz. 55). Im Rahmen der Vergabe eines Auftrags zur Kehrriechtabfuhr hat das Bundesgericht das Zuschlagskriterium "Ortskenntnis" entsprechend als Beschränkung des Marktzugangs im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGBM qualifiziert, das gegen das binnenmarktrechtliche Diskriminierungsverbot versties (vgl. Urteil 2P.342/1999 vom 31. Mai 2000 E. 5a). Als Marktzugangsbeschränkung, aber "nicht zwingend [als] willkürlich und rechtswidrig" beurteilte das Bundesgericht hingegen das Kriterium "Ortskenntnis" bei der Vergabe von Ingenieur- und (Zweit-) Vermessungsarbeiten im Rahmen einer Gesamtmelioration der Gemeinden St. Peter und Peist (vgl. Urteil 2P.46/2005 und 2P.47/2005 vom 16. September 2005 E. 5). Unter dem im Verhältnis zu Art. 5 Abs. 1 BGBM weniger strengen Blickwinkel von Art. 2 Abs. 7 BGBM erachtete es das Bundesgericht weiter als diskriminierend, dass die Stadt Lausanne bei der Vergabe einer Plakatkonzession die auf dem Stadtgebiet zentralisierte Infrastruktur einer Bewerberin zu deren Gunsten berücksichtigt hatte (vgl. BGE 143 II 120 E. 6.3.1 f. S. 127 ff. und E. 6.5.3 S. 132).

3.2.3. Wie die WEKO zutreffend geltend macht, ist das hier zu beurteilende Eignungskriterium "Bürostandort im Nachführungskreis" geeignet, eine Benachteiligung von Personen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM nach sich zu ziehen. Das gilt insofern, als mit dem Beschwerdeführer davon ausgegangen würde, dass nach der Ausschreibung des BUWD nur Anbieter in Frage kämen, die bereits im Zeitpunkt der Offerteneinreichung über einen Bürostandort im Nachführungskreis verfügen. Mit Blick auf das umstrittene Eignungskriterium "Bürostandort im Nachführungskreis" dürfen Anbieter mit Sitz oder Niederlassung ausserhalb des Nachführungskreises im Verhältnis zu ortsansässigen Anbietern im Zeitpunkt der Offerteneinreichung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM nicht benachteiligt werden. Sie müssen zum Vergabeverfahren zugelassen werden, ansonsten eine unzulässige Beschränkung des freien Marktzugangs vorliegen könnte, die nicht nach Art. 3 Abs. 1 BGBM gerechtfertigt werden kann. Die hierfür erforderliche Verhältnismässigkeit ist gesetzlich explizit ausgeschlossen (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c BGBM).

3.3. Die soeben dargelegten binnenmarktrechtlichen Vorgaben sind als Anforderungen an die Formulierung und Anwendung von Eignungskriterien sowie bei der Auslegung der Eignungskriterien zu berücksichtigen. Dies ist vorliegend für das willkürfreie Verständnis des Eignungskriteriums "Bürostandort im Nachführungskreis" von Bedeutung.

3.3.1. In BGE 143 I 177 E. 2.3 S. 181 ff. und der dort zitierten Rechtsprechung hat das Bundesgericht dargelegt, was unter dem Begriff des Eignungskriteriums im beschaffungsrechtlichen Sinne zu verstehen ist. Weiter hat es ausgeführt, dass der Zeitpunkt des Vergabeentscheids im System des Beschaffungsrechts in Nachachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes den entscheidenden Moment im Submissionsverfahren darstellt. Daher dürfen (für den Anbieter positive) Tatsachen, die sich erst nach Ablauf des Eingabetermins für die Angebote ereignet haben, grundsätzlich nicht berücksichtigt werden (vgl. BGE 143 I 177 E. 2.5 S. 184 f.). Auf die entsprechenden Erwägungen kann an dieser Stelle verwiesen werden. Die kantonale Bestimmung, wonach für die Beurteilung

einer beschaffungsrechtlichen Beschwerde die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der angefochtenen Ausschreibung oder Verfügung massgebend sind, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt (vgl. § 32 Abs. 1 öBG), ist einer Auslegung im Sinne dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung ohne Weiteres zugänglich (vgl. insbesondere auch Urteil 2D 25/2018 vom 2. Juli 2019 E. 3.3).

3.3.2. Zu beachten bleibt, dass die im Rahmen einer Ausschreibung formulierten Eignungskriterien bei einer unklaren Formulierung auslegungsbedürftig sind. Auszulegen und anzuwenden sind die Eignungskriterien diesfalls derart, wie sie von den Anbietern in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle oder der dort tätigen Personen kommt es nicht an, doch verfügt die Vergabestelle bei der Formulierung und Anwendung der Eignungskriterien über einen grossen Ermessens- oder Beurteilungsbereich, in den die Beschwerdeinstanzen - im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle - unter dem Titel der Auslegung nicht eingreifen dürfen (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 S. 35 f.; Urteil 2C 994/2016 vom 9. März 2018 E. 4.1.1, nicht publ. in: BGE 141 II 177; Art. 16 der Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 / 15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; SRL Nr. 733a], welcher der Kanton Luzern mit Dekret vom 14. Juni 2004 beigetreten ist). Von mehreren möglichen Auslegungen hat die gerichtliche Beschwerdeinstanz nicht die ihr zweckmässig scheinende auszuwählen, sondern die Grenzen des rechtlich Zulässigen abzustecken. Diese Grenzen werden unter anderem auch durch binnenmarktrechtliche Bestimmungen vorgegeben. Bei technisch geprägten Begriffen ist zudem dem Verständnis Rechnung zu tragen, wie es in der Fachwelt verbreitet ist oder im Zusammenhang mit dem konkreten Projekt von den Beteiligten verstanden worden ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 S. 36; Urteil 2C 994/2016 vom 9. März 2018 E. 4.1.1, nicht publ. in: BGE 141 II 177).

3.3.3. Was unter der Eignung zur Auftragsausführung zu verstehen ist und im relevanten Zeitpunkt nachgewiesen werden muss (vgl. E. 3.3.1 hiervor), entscheidet sich bei einer unklaren Formulierung der Eignungskriterien massgeblich anhand einer Auslegung der Ausschreibung (vgl. E. 3.3.2 hiervor). Dabei kann sich aufgrund der Grenzen des rechtlich Zulässigen durchaus ergeben, dass die Eignung in der Fähigkeit des Bewerbers besteht, mit hinreichender Sicherheit erst auf den Zeitpunkt der Vertragsausführung hin gewisse Bedingungen zu erfüllen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers sind in diesem Auslegungsrahmen gegebenenfalls auch beschaffungsrechtliche Zielsetzungen wie die Förderung des wirksamen Wettbewerbs, die Gleichbehandlung der Anbieter sowie die Sicherstellung von Transparenz und einer wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel (vgl. Art. 16 Abs. 3 IVöB; vgl. BGE 143 II 425 E. 4.4.2 S. 433 f.) zu beachten, weil die Anbieter nach Treu und Glauben davon ausgehen können, dass die Vergabestelle die Eignungs- und Zuschlagskriterien unter Berücksichtigung dieser Grundsätze der Submissiongesetzgebung formuliert.

3.3.4. Unter dem Titel "Vergabegrundsätze/Eignungskriterien" führen die sich in den Akten befindlichen Ausschreibungsunterlagen (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG) "als geforderte Eignungskriterien" unter anderem das Erfordernis "Bürostandort im Nachführungskreis" auf. Aus den Ausschreibungsunterlagen ergibt sich nicht hinreichend klar, ob es sich um ein Eignungskriterium handelt, das im Zeitpunkt des Zuschlags erfüllt sein muss. Aufgrund seiner unklaren Formulierung hinsichtlich des Erfüllungszeitpunkts ist das Erfordernis deshalb auslegungsbedürftig. Der Beschwerdeführer wie auch die WEKO sehen darin ein bei der Offerteneinreichung zu erfüllendes Kriterium (vgl. E. 3.1.1 und E. 3.1.3 hiervor), während die Vergabestelle und die Vorinstanz in ihrem Verständnis des Kriteriums die Erfüllung erst auf den Zeitpunkt des Mandatsbeginns hin verlangen (vgl. E. 3.1.2 hiervor). Mit Blick auf die binnenmarktrechtlichen Ausführungen (vgl. E. 3.2 hiervor) ist dem Verständnis der Vergabestelle und der Vorinstanz zu folgen, da sie mit ihrer Auslegung des Kriteriums die Ausschreibungsunterlagen für den hier streitbetroffenen Zeitpunkt der Offerteneinreichung und die Durchführung des Vergabeverfahrens in einer Weise verstehen und anwenden, welche sich an den binnenmarktrechtlichen Vorgaben orientiert (vgl. E. 3.2.3 hiervor). Der Beschwerdeführer bringt in seiner Eingabe an das Bundesgericht keine stichhaltigen Gründe vor, nach denen das Kriterium anders auszulegen wäre, als es die Vergabestelle und die Vorinstanz taten. Namentlich legt er nicht nachvollziehbar dar, aus welchen zulässigen Überlegungen nur Anbieter mit bestehendem Bürostandort im Nachführungskreis als für die Offerteneinreichung geeignet anzusehen gewesen wären. Folglich ist die vorinstanzliche Auffassung, das Kriterium "Bürostandort im Nachführungskreis" müsse nicht bei Offerteneinreichung erfüllt sein, nicht willkürlich (vgl. E. 2.1 hiervor), da sie es im Rahmen der (binnenmarkt-) rechtlichen Bestimmungen in dieser Weise ver-

stehen durfte. Die binnenmarktrechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM i.V.m. Art. 3 Abs. 2 lit. c BGBM) an die Auslegung des Kriteriums werden insoweit berücksichtigt, als eine nicht ortsansässige Person zur Teilnahme am Vergabeverfahren zugelassen und ihr letztlich der Zuschlag erteilt wurde.

3.4. Im Rahmen des Zulässigen bewegt sich weiter die von der Vorinstanz geteilte Einschätzung der Vergabestelle, wonach der Zuschlagsempfänger die weiteren Eignungskriterien im beschriebenen Sinne auch tatsächlich erfüllt. Soweit sie überhaupt ausreichend substantiiert sind, erweisen sich die diesbezüglichen Einwände des Beschwerdeführers als nicht stichhaltig und teilweise als widersprüchlich. Dass der Zuschlagsempfänger schon umfangmässig nicht in der Lage sein soll, neben dem Nachführungsmandat in einem anderen Kanton auch jenes im hier betroffenen Nachführungskreis auszuüben, wird nicht ausreichend belegt. Damit bleibt es bei der Feststellung der Vorinstanz, die von einer geringfügigen und über weite Strecken delegierbaren Aufgabe im Nachbarkanton ausgeht. Angesichts der bisherigen Tätigkeit des Zuschlagsempfängers mitsamt Führung einer Firmengruppe im Vermessungsbereich durfte die Vergabestelle weiter davon ausgehen, dass der Zuschlagsempfänger in der Lage ist, innert kurzer Frist eine Organisation aufzubauen, die in fachlicher, personeller und sachlicher Hinsicht für eine einwandfreie Nachführung der amtlichen Vermessung sorgt. Soweit sich der Beschwerdeführer sinngemäss auf den Standpunkt stellt, dass seine Mitarbeitenden gegebenenfalls gar nicht bereit seien, auf das Angebot einer Weiterbeschäftigung beim Zuschlagsempfänger einzugehen, ist er darauf hinzuweisen, dass er selbst mehrere Vermessungsbüros allein im hier betroffenen Nachführungskreis erwähnt, von denen ebenfalls Personal rekrutiert werden kann. Hinzu kommt, dass der Zuschlagsempfänger nach der Aktenlage (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG) in Aussicht gestellt hat, von seiner bisherigen Arbeitgeberin, deren Geschäftsführung er innehat, ebenfalls Personal übernehmen zu können.

3.5. Nach diesen Ausführungen besteht kein Grund, von der willkürfreien Einschätzung der Vorinstanz abzuweichen. Der Zuschlagsempfänger erfüllt - auch unter Beachtung der Vorgaben des Binnenmarktgesetzes (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BGBM i.V.m. Art. 3 Abs. 2 lit. c BGBM) - die Anforderungen für seine Teilnahme am Vergabeverfahren. Folglich hält das vorinstanzliche Urteil mit Blick auf die Eignungskriterien dem Willkürverbot stand (vgl. Art. 9 BV; E. 2.1 und E. 3.1 hiervor).

4.

Weitere Rügen erhebt der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Bewertung der Zuschlagskriterien. Das Gericht hat dabei den Ermessensbereich der Vergabestelle zu respektieren, soweit nicht frei zu prüfende Rechtsfragen zur Diskussion stehen (vgl. BGE 141 II 14 E. 8.3 S. 38; Urteil 2D 49/2011 vom 25. September 2012 E. 9).

4.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass es sich beim Angebot des Zuschlagsempfängers nicht um das wirtschaftlich günstigste Angebot handle. Entgegen § 5 Abs. 2 öBG seien die Kosten infolge der Übertragung von Operaten, d.h. einheitlich zu bearbeitender Teile des Vermessungswerks, bei einer Mandatsübergabe und massiver Mehraufwand bei den Gemeinden nicht berücksichtigt worden. Allerdings belegt der Beschwerdeführer nicht näher, worauf er seine Berechnung möglicher Folgekosten stützt, sodass diese einer Überprüfung von vornherein nicht standhalten. Ohnehin sind die Folgekosten im Rahmen der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots nur eines von mehreren möglichen Kriterien (vgl. Art. 13 lit. f IVöB; § 5 Abs. 1 und Abs. 2 öBG). Hinzu kommt, dass staatliche Stellen an den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität gebunden sind (vgl. BGE 143 II 425 E. 4.4.2 S. 433 f.) und in der Vergangenheit berücksichtigte Anbieter angesichts dessen grundsätzlich keine Vorteile geniessen dürfen. Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich vor diesem Hintergrund als unbegründet.

4.2. Gleich verhält es sich mit den Vorbringen des Beschwerdeführers, mit denen er die konkrete Punkteverteilung durch die Vergabestelle beanstandet. Nach den Feststellungen der Vorinstanz hat die Vergabestelle den beiden Bewerbern bei den Zuschlagskriterien als Basisbewertung jeweils zwei Drittel der maximalen Punktzahl und darüber hinaus je detailliert begründete Zuschlüsse zwischen 0,25 und 2 Punkten erteilt. Die unterschiedslose Zuteilung von zwei Dritteln der Punktzahl bei gewissen Zuschlagskriterien kann mit dem Transparenzprinzip (vgl. Art. 5 BGBM; Art. 1 Abs. 3 lit. c und Art. 13 lit. a IVöB; § 8 Abs. 1 lit. f öBV; BGE 143 II 553 E. 7.7 S. 565 f.) in Konflikt geraten, weil sich damit die in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegebene Gewichtung der Kriterien verschiebt. Nach den Erwägungen der Vorinstanz, die vom Beschwerdeführer jedenfalls nicht rechts-

genüchlich in Frage gestellt werden, wählte die Vergabestelle dieses Vorgehen indes nicht ohne Rücksicht auf die konkreten Offerten. Vielmehr schätzte sie deren Qualität in einem ersten Schritt grundsätzlich als sehr gut ein. Basierend auf dieser Einschätzung erteilte sie beiden Offerten pauschal eine gewisse Grundpunktzahl. Darüber hinaus nahm sie weitere, detailliert begründete Zuschläge vor. Mit den Anforderungen des Transparenzprinzips ist dieses Vorgehen unter den konkreten Umständen vereinbar.

4.3. Der Beschwerdeführer vertritt des Weiteren die Auffassung, dass die Vergleichbarkeit der Angebote nicht gegeben sei, weil der Zuschlagsempfänger im Zeitpunkt des Zuschlags verschiedene Kriterien noch gar nicht erfüllt habe. Zudem macht er geltend, dass die Offerte des Zuschlagsempfängers in verschiedenen Punkten deutlich schlechter bewertet werden müsse.

4.3.1. Mit seiner Argumentation verkennt der Beschwerdeführer, dass kein allgemeiner Grundsatz besteht, wonach bisherige Leistungserbringer von vornherein besser zu bewerten sind als neue Anbieter. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass der Zuschlagsempfänger nach der Vorinstanz aufgrund seines beruflichen und fachlichen Hintergrunds ausreichend Gewähr dafür bietet, dass er innert vergleichsweise kurzer Zeit eine gut funktionierende Betriebsorganisation aufstellen kann, die der Beurteilung durch die Vergabestelle beim Kriterium "Unternehmenskonzept" - abgesehen von geringfügigen Korrekturen - entspricht. Mit den diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz setzt sich der Beschwerdeführer über weite Strecken aber nur oberflächlich auseinander. Soweit er der Bewertung der Vergabestelle etwa bloss seine eigene Einschätzung zur Offerte des Zuschlagsempfängers gegenüberstellt, vermag er eine rechtswidrige Ermessensausübung nicht darzutun.

4.3.2. Zutreffend ist immerhin, dass nicht ohne Weiteres einleuchtet, wieso die fehlende "Abgrenzung [zur] D. _____ AG" nach Auffassung der Vorinstanz zum Abzug von 0,5 Punkten beim Beschwerdeführer führen müsste. Bei der D. _____ AG handelt es sich nach der Darstellung des Beschwerdeführers und den kantonalen Akten (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG) um eine Aktiengesellschaft, die bereits mit Nachführungsarbeiten der amtlichen Vermessung in einem anderen Kreis betraut ist. Ihre Aktionäre oder die D. _____ AG selber sollen sich künftig an der B. _____ AG des bisherigen Nachführungsgeometers beteiligen. Inwieweit sich dies negativ auf das "Unternehmenskonzept" des Beschwerdeführers auswirken sollte, geht aus dem vorinstanzlichen Urteil nicht hervor und ist auch nicht ersichtlich, sodass ein Abzug nicht gerechtfertigt wäre. An der Rangfolge der Angebote ändert sich mit einer Verbesserung der Offerte des Beschwerdeführers um 0,5 Punkte allerdings nichts. Der Beschwerdeführer macht zwar geltend, dass die künftigen Beteiligungsverhältnisse an der B. _____ AG die Bewertung seiner Offerte darüber hinaus negativ beeinflusst hätten. Das ist im Einzelnen allerdings nicht konkret belegt. Namentlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Beteiligungsverhältnisse an den Gesellschaften sowohl des Zuschlagsempfängers als auch des Beschwerdeführers in der Aktennotiz zum Regierungsratsbeschluss vom 24. Oktober 2017 erwähnt wurden. Auf eine Benachteiligung des Beschwerdeführers lässt dies indes nicht schliessen.

4.4. Der Beschwerdeführer erachtet sodann § 19 GIV als verletzt, wo-bei mangels Anrufung anderer materiellrechtlicher Normen nur das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV als Prüfungsmassstab in Betracht fällt (vgl. E. 2.1 hiervor). Nach § 19 GIV wählt das BUWD unter Berücksichtigung der begründeten Anliegen der Gemeinden die Nachführungsgeometer und legt ihre Rechte und Pflichten in einem Dienstvertrag fest. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Gemeinden im betreffenden Nachführungskreis einen Wechsel des Nachführungsgeometers abgelehnt hätten. In welcher Form die Anliegen der Gemeinden zu berücksichtigen sind und welches Gewicht ihnen zu-kommt, legt § 19 GIV allerdings nicht ausdrücklich fest. Der Beschwerdegegner macht in seiner Vernehmlassung geltend, dass die Bedürfnisse der betroffenen Gemeinden bereits im Jahr 2005 erhoben worden seien und sich die zuständige Dienststelle ausserdem in konstantem Kontakt und Austausch mit ihnen befinde. Diese Vorgehensweise erscheint nicht als geradezu unhaltbar und hält folglich vor dem Willkürverbot stand. Die Rüge des Beschwerdeführers ist unbegründet.

4.5. Der Beschwerdeführer rügt darüber hinaus in verschiedenen Punkten eine Verletzung des Willkürverbots, des Rechtsgleichheitsgebots, des Verbots der Rechtsverweigerung und des rechtlichen Gehörs. Soweit seine Vorbringen den qualifizierten Rügeanforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG überhaupt genügen, sind

sie jedenfalls unbegründet. Das gilt namentlich für die Verletzung des rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV). Dieser verfassungsrechtliche Anspruch verlangt von der zuständigen Behörde nicht, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich behandelt. Die Behörde kann sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken, soweit die Begründung so abgefasst ist, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 S. 145; 136 I 229 E. 5.2 S. 236). Diesen Anforderungen wird das vorinstanzliche Urteil gerecht.

5.

Nach dem Dargelegten dringt der Beschwerdeführer mit seinen Rügen nicht durch. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist daher sowohl im Haupt- als auch in sämtlichen Eventualbegehren abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang gehen die Gerichtskosten zulasten des Beschwerdeführers (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet, da der Kanton Luzern in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (Art. 68 Abs. 3 BGG) und dem Zuschlagsempfänger mangels Vernehmlassung kein entschädigungswürdiger Aufwand entstanden ist (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 6'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, und der Wettbewerbskommission schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. Juli 2019

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger