[AZA 0]
2P.274/1999/hzg

II. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

2. März 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Hartmann,
Hungerbühler, Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichtsschreiber Häberli.

_____

In Sachen

ARGE X._____, Beschwerdeführerinnen, vertreten durch Rechtsanwalt Werner Marti, Postgasse 27, Glarus,

gegen

ARGE Y._____, Beschwerdegegnerinnen,
Regierungsrat des Kantons Thurgau, vertreten durch das Departement für Bau und Umwelt,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau,

betreffend
ArbeitsvergebungNationalstrasseA7
(Girsbergtunnel), hat sich ergeben:

A.- Das Tiefbauamt des Kantons Thurgau liess im Amtsblatt vom 5. Dezember 1997 die Bauarbeiten für den Girsbergtunnel der Nationalstrasse A 7 im offenen Verfahren ausschreiben. Es gingen insgesamt 15 Angebote von sieben Arbeitsgemeinschaften ein. Die E._____ AG wertete die Offerten aus und unterbreitete dem Tiefbauamt einen Vergabeantrag zugunsten der Arbeitsgemeinschaft Y._____; in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen schloss sich das Tiefbauamt diesem Antrag an. Mit Beschluss vom 28. April 1998 vergab der Regierungsrat des Kantons Thurgau die Arbeiten der ARGE Y._____. Das Bundesamt für Strassen stimmte dieser Arbeitsvergebung am 4. Mai 1998 zu. Am 13. Mai 1998 unterzeichnete das Tiefbauamt des Kantons Thurgau, welches zu diesem Zeitpunkt vom Eingang einer Beschwerde noch keine Kenntnis hatte, einen Werkvertrag mit der ARGE Y._____.

B.- Die als Konkurrentin an der Submission mitbeteiligte Arbeitsgemeinschaft X._____ erhob gegen den Vergebungsentscheid am 11. Mai 1998 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau. Die Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurde vom Präsidenten des Verwaltungsgerichts mit Verfügung vom 30. Juni 1998 unter Hinweis auf den bereits erfolgten Vertragsabschluss abgelehnt. Das Gesuch um volle Akteneinsicht wurde, soweit es die von der Konkurrentin ARGE Y._____ eingereichten Offertunterlagen betraf, vom Verwaltungsgericht mit Zwischenentscheid vom 28. Oktober 1998 abgewiesen. Mit Urteil vom 19. Mai 1999 wies das Gericht die Beschwerde in der Sache ab.

C.- Hiergegen hat die ARGE X._____ am 16. September 1999 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht mit dem Antrag, das Verwaltungsgerichtsurteil vom 19. Mai 1999 aufzuheben und die Rechtswidrigkeit der Verfügung (recte: Zuschlagsmitteilung) des Tiefbauamtes vom 28. April 1998 festzustellen; eventuell sei die Sache an die "Vorinstanz" zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht beantragt unter Hinweis auf die ergangenen Entscheide, die staatsrechtliche Beschwer-

de abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das thurgauische Departement für Bau und Umwelt stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen. Die ARGE Y._____ hat sich innert Frist nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid (Art. 86 und Art. 87 OG). Es betrifft eine - innerhalb der Schranken von Art. 44 ff. der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen (NSV; SR 725. 111) - vom Kanton nach kantonalem Recht durchzuführende Arbeitsvergebung, weshalb das Rechtsmittel der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zur Verfügung steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist damit zulässig (Art. 84 Abs. 2 OG; Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt [Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943. 02]; BGE 125 II 86 E. 3 S. 93 ff.).

b) Das Submissionswesen wird heute namentlich durch das GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632. 231.422; für die Schweiz in Kraft seit 1. Januar 1996), das Binnenmarktgesetz und die Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVoeB; SR 172. 056.4; Beitritt des Kantons Thurgau per 1. Juli 1997) sowie daran anknüpfende kantonale Erlasse gekennzeichnet. Nach dieser Rechtslage, die einen möglichst freien Wettbewerb zu gewährleisten und auch die Interessen der Anbieter zu wahren sucht, ist der in einem Submissionsverfahren übergangene Bewerber gemäss Art. 88 OG legitimiert, den Vergebungsentscheid in formeller wie in materieller Hinsicht mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (BGE 125 II 86 E. 4 S. 95 f.; 125 I 406 E. 1 S. 408). Die Beschwerdeführerinnen waren am vorliegenden Submissionsverfahren beteiligt und sind damit grundsätzlich befugt, den ergangenen Vergebungsentscheid bzw. das diesen schützende Urteil des Verwaltungsgerichts - mit den nach Art. 84 Abs. 1 OG zulässigen Rügen - anzufechten.

c) Das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde bleibt auch dann zulässig, wenn mit dem ausgewählten Bewerber - wie vorliegend geschehen - bereits ein Vertrag abgeschlossen worden ist. Zwar wird die Gültigkeit dieses Vertrags durch die Gutheissung der Beschwerde eines Konkurrenten nicht berührt, doch behält der übergangene Bewerber insofern ein aktuelles praktisches Interesse am Verfahren, als das Bundesgericht aufgrund der speziellen Regelung von Art. 9 Abs. 3 des Binnenmarktgesetzes in diesem Falle wenigstens die Bundesrechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids festzustellen hat, um dem Betroffenen die allfällige Geltendmachung von Schadenersatz zu ermöglichen (BGE 125 II 86 E. 5b S. 97 f.). So können die Beschwerdeführerinnen beantragen, es sei die Rechtswidrigkeit des Vergebungsentscheids festzustellen (richtigerweise müsste sich ihr Begehren aber auf den Beschluss des Regierungsrats und nicht auf die Zuschlagsmitteilung des Tiefbauamtes beziehen). Im Übrigen bleibt es beim Grundsatz der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde, weshalb der Eventualantrag auf Rückweisung der Sache an das Verwaltungsgericht unzulässig ist (vgl. BGE 124 I 231 E. 1d S. 234 f.).

2.- a) Die Beschwerdeführerinnen verlangten vom Verwaltungsgericht Einsicht "in alle der Entscheidmatrix zugrunde liegenden Akten", jedenfalls aber in bestimmte Offertunterlagen der ARGE Y._____ (Installationsplan, detailliertes Bauprogramm mit Endtermin, Bezugsort Kies und Beton, Zufahrtsrouten zur Baustelle, Baustellenorganisation, Qualitätsmanagement-Konzept, technischer Bericht, Konzept Baulüftung mit Nachweis). Sie erblicken in der Nichtherausgabe dieser Unterlagen eine Verletzung sowohl des kantonalen Verfahrensrechts als auch von Art. 4 aBV und der einschlägigen Bestimmungen des Konkordats.

b) Das Gesuch um Akteneinsicht bildete Gegenstand eines Zwischenentscheids, den das Verwaltungsgericht am 28. Oktober 1998 traf. Darin verweigerte es den Beschwerdeführerinnen die Akteneinsicht (teilweise); weil dies vorliegend keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 87 OG zur Folge hatte, konnte der Zwischenentscheid nicht gesondert, sondern nur zusammen mit dem später getroffenen Endentscheid angefochten werden. Voraussetzung für die nachträgliche Überprüfung vorangegangener Zwischenentscheide ist jedoch, dass bei der Anfechtung des Endentscheids auch die Aufhebung des betreffenden Zwischenentscheids mitbeantragt wird (vgl. BGE 117 Ia 251 E. 1b S. 254; 115 II 288 E. 3c S. 293, mit Hinweisen). Mit dem vorliegenden Beschwerdebegehren wird nicht explizit ein entsprechender Antrag gestellt. Selbst wenn man darüber hinwegsehen bzw. der einlässlichen Beschwerdebegründung einen Antrag auf Aufhebung des Zwischenent-

scheids über die Akteneinsicht entnehmen wollte, vermöchte die Beschwerde aus den nachfolgenden Gründen in diesem Punkt nicht durchzudringen.

c) aa) Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, weder das thurgauische Gesetz vom 18. Dezember 1996 über das öffentliche Beschaffungswesen (GöB) noch die regierungsrätliche Verordnung vom 10. Juni 1997 zu diesem Gesetz (VöB) enthielten spezielle Verfahrensregeln über die Akteneinsicht bei Submissionsstreitigkeiten. Massgebend seien daher die "allgemeinen Verfahrensregeln" des Kantons Thurgau, aufgrund derer ein Einsichtsrecht in alle Verfahrensakten bestehe; dies ergebe sich zudem bereits aus Art. 4 aBV. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerinnen lässt sich jedoch aus den unmittelbar durch Art. 4 aBV gewährleisteten Minimalgarantien für das besonders geartete Verfahren der Submission kein Anspruch auf Einsicht in die Offertunterlagen der Konkurrenten ableiten (vgl. BGE 119 Ia 424 E. 4 b/cc S. 431). Ein solcher Anspruch könnte auch in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren gegen einen Vergebungsentscheid nur nach Massgabe der einschlägigen Verfahrensvorschriften bestehen. Der Hinweis auf die "allgemeinen" kantonalen Verfahrensregeln genügt nicht. Soweit die Beschwerdeführerinnen damit die (willkürliche) Missachtung positiver Normen des kantonalen Verfahrensrechts rügen wollen, fehlt eine den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1
lit. b OG genügende Begründung.

bb) Die Beschwerdeführerinnen werfen dem Verwaltungsgericht weiter vor, die Regel von Art. 11 lit. g IVoeB, wonach bei der Vergabe von Aufträgen die "Vertraulichkeit von Informationen" zu wahren ist, falsch ausgelegt zu haben. Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann gestützt auf Art. 84 Abs. 1 lit. b OG die Verletzung von Konkordaten gerügt werden, soweit es sich um Bestimmungen handelt, welche unmittelbar die Rechtsstellung des Privaten betreffen (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 276 f.). Letzteres trifft für die angerufene Bestimmung an sich zu. Art. 11 lit. g IVoeB statuiert aber lediglich in allgemeiner Weise einen Anspruch der Offerenten darauf, dass ihre Eingaben vertraulich behandelt werden; er legt nicht zugleich auch fest, inwiefern der Inhalt der Offerten den Konkurrenten bekannt zu geben ist. Das Verwaltungsgericht durfte deshalb ohne Willkür und ohne Verletzung der Interkantonalen Vereinbarung davon ausgehen, es bestehe einzig ein Anspruch auf Bekanntgabe der in § 32 VöB (Protokoll über die Öffnung der Angebote) und § 40 VöB (Bekanntmachung des Zuschlages) umschriebenen Angaben. Dies betrifft im Wesentlichen nur den Namen des berücksichtigten Anbieters und den Preis
seines Angebots, wobei den übergangenen Anbietern - auf Gesuch hin - immerhin die "wesentlichen Gründe" für ihre Nichtberücksichtigung mitzuteilen sind (§ 40 Abs. 2 VöB). Für das Submissionsverfahren im Bund gilt eine entsprechende Regelung (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 23 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen [BoeB; SR 172. 056.1]). 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 Offertunterlagen zum Ausdruck kommenden unternehmerischen Know-hows zurücktreten (vgl. dazu Peter Galli/Daniel Lehmann/Peter Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, S. 85 ff.).

Die dargelegten Schranken sind, soweit die Konkurrenten einer weitergehenden Bekanntgabe nicht zustimmen, selbstverständlich auch in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren zu beachten; andernfalls könnte die gesetzlich garantierte Vertraulichkeit der Offerten durch die blosse Einlegung eines Rechtsmittels unterlaufen werden. Es ist nicht zu verkennen, dass eine solche Einsichtsbeschränkung dem unterlegenen Konkurrenten die Möglichkeit erschwert, vermutete Mängel des Vergebungsentscheids auf dem Rechtsmittelweg geltend zu machen. Schutzlos sind die übergangenen Anbieter jedoch nicht: Sie können von der Vergebungsbehörde eine Begründung für die Nichtberücksichtigung ihres Angebots verlangen, deren Stichhaltigkeit dann von der Rechtsmittelinstanz - gestützt auf einen vollumfänglichen Einblick in die Konkurrenzofferten - überprüft wird. Für die von den Beschwerdeführerinnen postulierte Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse, die Richtigkeit der Vergebung abzuklären, sowie ihrem eigenen privaten Interesse einerseits und den privaten Interessen der übrigen Konkurrenten andererseits besteht bei der geschilderten Rechtslage kein Raum. Die Rüge der ungerechtfertigten Verweigerung der Akteneinsicht erweist sich als unbegründet,
soweit darauf einzutreten ist.

3.- a) Materiell fechten die Beschwerdeführerinnen den Vergebungsentscheid an wegen Verletzung von Bestim-

mungen der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen wie auch wegen Missachtung des GATT/ WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (nachfolgend: GATT/WTO-Übereinkommen). Sie machen geltend, es sei gegen das Diskriminierungsverbot, gegen das Gebot der Transparenz sowie gegen den Grundsatz der Berücksichtigung des wirtschaftlich günstigsten Angebots verstossen worden. Sämtliche Mitglieder der ARGE X._____ hätten ihren Sitz ausserhalb des Kantons Thurgau; die an der Arbeitsgemeinschaft mitbeteiligte, in Konstanz domizilierte Z._____ GmbH könne sich als ausländische Unternehmung zudem auf eine Verletzung des GATT/WTO-Übereinkommens berufen.

b) Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann neben der Verletzung von Konkordaten (Art. 84 Abs. 1 lit. b OG; vgl. oben E. 2c) auch die Verletzung von Staatsverträgen gerügt werden, soweit es sich nicht um zivilrechtliche oder strafrechtliche Bestimmungen handelt (Art. 84 Abs. 1 lit. c OG). Der Beschwerdeführer kann sich dabei aber (ebenfalls) nur auf solche Normen berufen, welche unmittelbar anwendbar ("self-executing") sind; die Staatsvertragsbeschwerde dient lediglich der Durchsetzung jener Vertragsbestimmungen (auf kantonaler Ebene), welche die Rechtsstellung des Einzelnen direkt regeln (BGE 120 Ia 1 E. 5b S. 11, mit Hinweisen). Zu Recht wird von keiner Seite bestritten, dass die vorliegende Arbeitsvergebung - nach Art, Gegenstand und Wert des Auftrags sowie nach der Stellung des Auftraggebers und der Offerenten - grundsätzlich in den Geltungsbereich sowohl des Konkordats wie auch des GATT/WTO-Übereinkommens fällt, so dass sich weitere Ausführungen hierzu erübrigen.

c) Das kantonale Tiefbauamt eröffnete in den Ausschreibungsunterlagen, den Zuschlag erhalte das wirtschaftlich günstigste Angebot. Ermittelt werde dieses nach verschiedenen (in den Unterlagen wiedergegebenen) Kriterien, die in der aufgezählten Reihenfolge berücksichtigt würden. Den publizierten Zuschlagskriterien ordnete die E._____ AG in der Folge bei der Evaluation je eine Anzahl Punkte zu, welche die eingegangenen Angebote maximal erreichen konnten. Daraus ergab sich folgendes Bewertungsschema:

- Qualität 500 Punkte
-Termineinhaltung, Wirtschaftlichkeit 450 "
-Installationen, Baumethode, Bauvorgang 430 "
-Unterhalts- und Betriebsaspekte 420 "
-Ökologie 410 "
-Preis400 "
-Technischer Wert 390 "
_____
Total 3'000 Punkte
_____

Nach einer auf diesem Schema aufbauenden Bewertungstabelle wurde das Angebot der ARGE Y._____ als das wirtschaftlich günstigste ermittelt (2'381 Punkte bei einem Preis von 69,7 Mio. Franken); sie erhielt in der Folge den Zuschlag. Die Beschwerdeführerinnen, welche neben einem dritten Offerenten in die engste Wahl gekommen waren, erreichten mit ihrer Offerte ein Total von 2'335 Punkten. Sie hatten - nach dem Vergleich der "korrigierten Angebotspreise" - mit 67,1 Mio. Franken das billigste von allen sieben eingegangenen Angeboten unterbreitet; in der Bewertungstabelle wurde für ihre Offerte zusätzlich ein Rabatt von 3 Mio. bzw. 5 Mio. Franken berücksichtigt, welcher den Preis (für eine Unternehmervariante) auf netto 61,7 Mio. Franken reduziert und den Beschwerdeführerinnen für diese Position die maximale Punktzahl von 400 einbrachte.

d) Die Beschwerdeführerinnen bestreiten zunächst die sachliche Richtigkeit bzw. die Nachvollziehbarkeit der punktemässigen Bewertung ihres Angebots im Vergleich zur obsiegenden Offerte der ARGE Y._____. In einer Reihe von Positionen erachten sie die unterschiedliche Bewertung als unbegründet; gestützt darauf rügen sie eine Verletzung des Gebotes der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieter (Art. 11 lit. a IVoeB; Art. III des GATT/WTO-Übereinkommens).

Bei der materiellen Überprüfung eines Vergebungsentscheids auferlegt sich das Bundesgericht grosse Zurück-

haltung. Das versteht sich von selbst, wo lediglich der Beschwerdegrund der Willkür in Frage steht; das Bundesgericht muss jedoch den Spielraum, welcher den zuständigen kantonalen Instanzen bei solchen Bewertungen zusteht, auch dann respektieren, wenn es um die Handhabung von unbestimmten Normen des Konkordats- und Staatsvertragsrechts geht (BGE 125 II 86 E. 6 S. 98 f.). Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht die Bewertungsdifferenzen, die bei den einzelnen Positionen beanstandet worden waren, anhand des gewählten Bewertungsschemas und der Begründung, welche im Vergabeantrag der E._____ AG enthalten war, auf ihre Plausibilität hin geprüft und als zulässig erachtet. Die Beschwerdeführerinnen bringen nichts vor, was diese Beurteilung als unhaltbar erscheinen liesse. Der blosse Umstand, dass der bestehende Spielraum auch eine andere Bewertung erlaubt hätte, vermag den Vorwurf einer Diskriminierung oder Ungleichbehandlung des unterlegenen Konkurrenten noch nicht zu begründen.

e) Zur erforderlichen Transparenz des Vergabeverfahrens (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c IVoeB sowie Präambel des GATT/WTO-Übereinkommens) gehört unter anderem, dass die Kriterien für den Zuschlag bei der Ausschreibung bekannt gegeben werden, und zwar in der Reihenfolge ihrer Bedeutung (BGE 125 II 86 E. 7 S. 99 ff.; § 14 Abs. 1 lit. i der Vergaberichtlinien zur IVoeB). Die Beschwerdeführerinnen rügen vorliegend zu Unrecht eine Verletzung des Transparenzgebots: Die Zuschlagskriterien wurden zwar nicht, wie dies der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 des Binnenmarktgesetzes an sich verlangt, amtlich publiziert. Sie waren aber in den Ausschreibungsunterlagen enthalten, welche den Bewerbern ausgehändigt wurden, und zwar mit dem ausdrücklichen Hinweis auf ihre Gewichtung gemäss Reihenfolge (vgl. oben E. 3c). Das von der Vergebungsbehörde angewendete Punktesystem hat sich an die veröffentlichte Reihenfolge gehalten, indem für die Qualität der Offerte die höchste maximale Punktzahl vergeben wurde, während für die weiteren Kriterien sukzessive etwas geringere Werte vorgesehen waren. Unter dem Gesichtswinkel des Transparenzgebots genügte die Bekanntgabe der Kriterien für den Zuschlag sowie der Reihenfolge ihrer Bedeutung. Dass die genaue Gewichtung der
einzelnen Kriterien damals noch nicht festgelegt war, wurde von den Beschwerdeführerinnen und allen anderen Bewerbern akzeptiert. Sie hätten gegebenenfalls näheren Aufschluss verlangen können oder aber die Ausschreibung des Auftrages wegen Unvollständigkeit anfechten müssen (vgl. § 4 Abs. 1 Ziff. 2 GöB).

f) Schliesslich rügen die Beschwerdeführerinnen einen Verstoss gegen den - u.a. in Art. 13 lit. f IVoeB sowie Art. XIII Ziff. 4 lit. b des GATT/WTO-Übereinkommens verankerten - Grundsatz, wonach der Zuschlag dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen sei. Wohl sei unbestritten, dass nicht allein der niedrigste Preis für den Zuschlag ausschlaggebend sei. Die für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots massgeblichen Kriterien müssten aber sachgerecht gehandhabt werden. Das vorliegend gewählte Bewertungssystem trage dem offerierten Preis völlig ungenügend Rechnung, indem dieses Kriterium - mit einem Gewicht von bloss 13 Prozent bzw. maximal 400 von 3000 möglichen Punkten - marginalisiert werde. Die Preisdifferenz von 8 Mio. Franken zwischen ihrem Angebot und jenem der berücksichtigten Konkurrentinnen habe sich lediglich in einem Unterschied von 94 Punkten niedergeschlagen. Sie sei damit nur mit 3,1 Prozent gewichtet worden, obwohl der Preis der Beschwerdeführerinnen 13 Prozent unter jenem der berücksichtigten Konkurrentinnen gelegen habe.

Dem ist vorab entgegenzuhalten, dass die beanstandete sekundäre Gewichtung des Preises den bereits bei der Ausschreibung festgelegten Vorgaben entspricht (Preis an zweitletzter Stelle der dort genannten sieben Zuschlagskriterien). Die Beschwerdeführerinnen hätten damals die Möglichkeit gehabt, diese Vorgaben anzufechten oder die erwünschten Präzisierungen zu beantragen. Im Übrigen ist richtig, dass der Preis einer Offerte naturgemäss zu den primären Elementen eines Angebots zählt, weshalb er zu jenen wenigen Informationen gehört, welche bei jedem Zuschlag zwingend bekannt gegeben werden müssen (vgl. § 40 Abs. 1 Ziff. 6 VöB; § 30 Abs. 1 lit. f der Vergaberichtlinien zur IVoeB; vgl. auch Art. 23 BoeB). Er kann jedoch, wie auch die Beschwerdeführerinnen einräumen, für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots nicht allein ausschlaggebend sein. Neben dem Preis spielen bei einem Bauwerk z.B. auch Qualität, Termin, Umweltverträglichkeit und spätere Betriebs- oder Unterhaltskosten als Zuschlagskriterien eine wichtige Rolle. Wohl mag sich fragen, wieweit eine punktemässige Taxierung der Offerten gemäss einzelnen bestimmten Kriterien überhaupt eine zuverlässige Grundlage für die Evaluation zu liefern vermag. Weiter erscheint
in der Tat zweifelhaft, ob das vorliegend gewählte Bewertungssystem der Sache völlig gerecht wird. Letztlich geht es aber darum, jene Offerte auszuwählen, welche - im Rahmen der gemachten Vorgaben - unter Abwägung

von Preis und Leistung am vorteilhaftesten ist, was naturgemäss mit einem erheblichen Spielraum verbunden ist. Dem Kriterium des Preises wurde vorliegend insofern ein wichtiger Stellenwert eingeräumt, als nur die drei billigsten Angebote einer vertieften Evaluation unterzogen wurden. Wenn die kantonale Vergebungsstelle in dieser Beurteilungsphase - im Einklang mit der eidgenössischen Subventionsbehörde - dem Kriterium des Preises aufgrund der mit Tunnelbauten verbundenen besonderen Probleme und Risiken nur einen beschränkten Raum zugestand, kann deswegen noch nicht von einer Verletzung des Grundsatzes der Berücksichtigung des wirtschaftlich günstigsten Angebots gesprochen werden. Die Beschwerde vermag auch in diesem Punkt nicht durchzudringen.

4.- Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 156 OG). Der Kanton Thurgau hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000. – wird den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.- Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.- Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Regierungsrat, Departement für Bau und Umwelt, und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 2. März 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: