[AZA 0]
2P.151/1999/sch

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

30. Mai 2000

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

_____

In Sachen

Arbeitsgemeinschaft ARGE X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Otto Imboden, Bahnhofstrasse 2, Visp,

gegen

Arbeitsgemeinschaft Y._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Advokat Dr. Richard Steiner, Kapuzinerstrasse 29, Brig-Glis,

StaatsratdesKantons Wallis,
KantonsgerichtdesKantons Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung,

betreffend
Arbeitsvergebung, hat sich ergeben:

A.- Das Departement für Verkehr, Bau und Umwelt des Kantons Wallis schrieb im kantonalen Amtsblatt Nr. 26 vom 26. Juni 1998 im Rahmen des Baus der Rhoneautobahn A9/Oberwallis das Baulos 647 (”Tunnel Gamsen”) im offenen Verfahren zur öffentlichen Bewerbung aus. In der Folge reichten fünf Anbieter, unter anderem die im Ingress genannten Arbeitsgemeinschaften, ihre Angebote ein. Am 25. August 1998 wurden die Angebote geöffnet, wobei dasjenige der Arbeitsgemeinschaft ARGE X._____ mit Fr. 72’905’995. 70 das tiefste war, gefolgt von jenem der Arbeitsgemeinschaft Y._____ mit einem Betrag von Fr. 75’545’578. 60.

Die Position 591. 001 (”Präzisionsnivellement der Messbolzen im Scheitel des Gewölbes, Toleranz +/- 1 mm, inkl. sofortige Übermittlung des Messprotokolls an die Bauleitung. Pro Messeinsatz, einmessen von ca. 5 Bolzen. 750 St.”) wurde von der ARGE X._____ mit einem Stückpreis von Fr. 70.– (Gesamtbetrag: Fr. 52’500. –) und von der Y._____ mit Fr. 6’030. – pro Messeinsatz (Gesamtbetrag: Fr. 4’522’500. –) offeriert. In einer von der Vergabebe- hörde verlangten Preisanalyse führte die Y._____ am 24. September 1998 aus, sie habe in der Offerte irrtümlich als Einheitspreis Fr. 6’030. – anstatt Fr. 603. – eingegeben. Sie schlug vor, für den Offertvergleich diesen ”Eingabe- oder auch Schreibfehler” zu berichtigen, womit sich die Position 591. 001 um Fr. 4’070’250. – (Fr. 4’522’500. – abzüglich Fr. 452’250. –) reduziere; sie sei aber auch da- mit einverstanden, dass der Bauherr diese Position ausfallen lasse und die betreffende Arbeit direkt an ein Geometerbüro vergebe.

Am 15. Oktober 1998 erklärten sich die beiden Arbeitsgemeinschaften Y._____ und X._____ in einem gemeinsamen Schreiben mit dem Vorschlag des Departementsvorstehers einverstanden, die Arbeiten des Bauloses 647 (”Tunnel Gamsen”) auf der Preisgrundlage des Angebots der Y._____ gemeinsam auszuführen; hingegen müsse die Position 591. 001 pauschalisiert werden und als solche im Vertragsdevis aufgeführt sein. Mit Schreiben vom 25. und 27. Oktober 1998 beantragte die ARGE X._____ dem Departement sinngemäss, den Auftrag an sie zu vergeben, da sie das billigste Angebot eingereicht habe; durch die Streichung der fraglichen Position würde das höhere Angebot zum billigeren gemacht und der Vergabeentscheid verzerrt;

wenigstens sei eine Aufteilung dieses grossen Auftrags abermals in Wiedererwägung zu ziehen, weshalb der Vergabeentscheid auszusetzen und ihr, der ARGE X._____, das rechtliche Gehör zu gewähren sei.

Am 18. November 1998 vergab der Staatsrat des Kantons Wallis die Arbeiten des Bauloses 647 an die Y._____ zum Preis von Fr. 70'728'264. 10. Das Bundesamt für Strassenbau erteilte am 25. November 1998 seine Zustimmung. Der Entscheid wurde der ARGE X._____ und der Y._____ am 27. November 1998 mitgeteilt und im kantonalen Amtsblatt Nr. 49 vom 4. Dezember 1998 publiziert.

B.-Die ARGE X._____ focht den Vergabeentscheid am 9. Dezember 1998 mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht Wallis an. Sie machte geltend, ihr Angebot sei das kostengünstigste gewesen, weshalb sie den Zuschlag hätte erhalten müssen. Die Vergabebehörde habe stattdessen das zweitplatzierte Angebot der Y._____ reduziert, im Wesentlichen um die Position 591. 001, wodurch dieses tiefer ausgefallen sei als ihr eigenes. Mit dieser nachträglichen Änderung des Leistungsinhalts habe die Vergabebehörde gegen das Verbot von Abgebotsrunden und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstossen. Ferner habe sie die Anbieter zur Ausarbeitung von Unternehmervarianten ermutigt, sich aber alsdann mit den eingereichten Varianten nicht auseinandergesetzt; dieses Verhalten verstosse gegen Treu und Glauben. Schliesslich sei auch der Vergabeentscheid ungenügend begründet und damit der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die ARGE X._____ beantragte deshalb dem Kantonsgericht, die Verfügung des Staatsrats aufzuheben und entweder den neuen Vergabeentscheid unmittelbar gestützt auf die Akten selber zu fällen oder die Sache zwecks neuer Vergabe der Arbeiten des Bauloses 647 an den Auftraggeber zurückzuweisen oder festzustellen, dass die Vergabe rechtswidrig sei.

Das Kantonsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 8. April 1999 ab. Es erachtete die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs wegen der behaupteten mangelhaften Begründung des Vergabeentscheids als unbegründet; im Übrigen wäre eine allfällige Verletzung des Gehörsanspruchs im Beschwerdeverfahren ohnehin geheilt worden. Die Vergabebehörde habe ferner die Unternehmervarianten unter den konkreten Umständen genügend detailliert überprüft und somit nicht gegen Treu und Glauben verstossen. Betreffend die Position 591. 001 führte das Kantonsgericht aus, bei der vorgenommenen Änderung handle es sich nicht um eine Korrektur von Rechen- oder Schreibfehlern und auch nicht um die Durchführung von unzulässigen Abgebots- oder Preisrunden. Zwar könnten die SIA-Normen 118 und 153 nicht als Grundlage für die umstrittene Änderung des Leistungsverzeichnisses dienen, da diese Normen nicht das Vergabeverfahren durch Gemeinwesen regelten, sondern den anschliessenden Werkvertrag. Hingegen sei vorliegend der Auftraggeber nach Massgabe der allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts (Gebot der Gleichbehandlung, Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Verhalten nach Treu und Glauben, Willkürverbot) zur fraglichen Korrektur berechtigt und verpflichtet gewesen, nachdem die Position 591. 001 "falsch offeriert" worden sei. Der Auftraggeber hätte die Position 591. 001 auf Grund der neu definierten Leistung von den Anbietern nochmals offerieren lassen können. Er habe aber sein Ermessen nicht überschritten und nicht willkürlich gehandelt, wenn er sich stattdessen für die separate Vergabe entschieden habe. Das Kantonsgericht erachtete den Auftraggeber jedoch als "massgeblich verantwortlich für das Entstehen dieses Beschwerdeverfahrens", weil er die Leistung der Position 591. 001 "mangelhaft spezifiziert" habe, und trug diesem Umstand bei der Kostenverteilung Rechnung.

C.- Die ARGE X._____ hat am 10. Mai 1999 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

"1. Das Urteil des Kantonsgerichts Wallis vom 08. April 1999 in Sachen Arbeitsgemeinschaft ARGE X._____ gegen Kantonsgericht und Staatsrat des Kantons Wallis in Sachen Arbeitsvergebung Baulos 647 (Nationalstrasse A9; Tunnel Gamsen) wird aufgehoben.

2. Es wird festgestellt, dass das angefochtene Urteil des Kantonsgerichts Wallis vom 08. April 1999 sowie die Zuschlagsverfügung des Staatsrates des Kantons Wallis vom 18. November 1998 Bundesrecht verletzt und somit widerrechtlich sind. "

3./4. (Kosten/Parteientschädigung).

Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung von Art. 4 aBV (rechtliches Gehör; Willkürverbot) und Art. 2 ÜbBest. aBV (derogatorische Kraft des Bundesrechts) sowie eine Verletzung des Binnenmarktgesetzes (BGBM) und der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVoeB).

D.- Der Staatsrat des Kantons Wallis beantragt, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen und das angefochtene Urteil sowie die Zuschlagsverfügung als rechtmässig zu bestätigen. Das Kantonsgericht hat unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid auf eine Stellungnahme verzichtet und beantragt ebenfalls die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegner haben auf Stellungnahme und Antrag verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die umstrittene Arbeitsvergebung betrifft den Nationalstrassenbau, nämlich ein Baulos der Rhoneautobahn A9/Oberwallis. Gemäss Art. 41 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725. 11) sind Nationalstrassen nach den neuesten Erkenntnissen der Strassenbautechnik und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erstellen (Abs. 1); die Kantone vergeben und überwachen die Bauarbeiten nach den vom Bundesrat bestimmten Grundsätzen (Abs. 2). Die Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen (NSV; SR 725. 111) stellt zwar einige Verfahrensgrundsätze für das Beschaffungswesen auf (vgl. Art. 45), erklärt aber im Übrigen das kantonale Recht für anwendbar (Art. 46).

b) Am 1. Januar 1996 ist für die Schweiz das im Zuge der GATT/WTO-Abkommen von Marrakesch vom 15. April 1994 [Uruguay-Runde]abgeschlossene Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen in Kraft getreten (SR 0.632. 231.422). Es enthält sowohl detaillierte, unmittelbar anwendbare Bestimmungen (z.B. über den Inhalt einer Ausschreibung; vgl. etwa Artikel XII "Vergabeunterlagen") als auch konkretisierungsbedürftige Grundsätze (vgl. GATT-Botschaften 1 und 2 vom 19. September 1994, in: BBl 1994 IV1 ff. bzw. 950 ff., insbesondere 355 bzw. 1171; Peter Galli/Daniel Lehmann/Peter Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, Rz. 5). Die vorliegende Arbeitsvergebung fällt, da das Auftragsvolumen den massgebenden Schwellenwert übersteigt und Vergabestelle ein Kanton ist, in den Anwendungsbereich des Übereinkommens. Das bedeutet einerseits, dass die Ausschreibung den Anforderungen des Übereinkommens genügen muss, und anderseits, dass die Beschwerdeführerinnen sich auf jene Bestimmungen dieses völkerrechtlichen Vertrags berufen können, die direkt anwendbar ("self-executing") sind (Art. 84 Abs. 1 lit. c OG und dazu Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 89 ff., 297 f; vgl.
BGE 120 Ia 1 E. 5 S. 11, mit Hinweisen; Evelyne Clerc, L'ouverture des marchés publics: Effectivité et protection juridique, Diss. Freiburg 1997, S. 330 ff., 568; vgl. auch GATT-Botschaft 1, a.a.O., 418).

c) Anwendbar ist ferner, da es um eine öffentliche Beschaffung durch einen Kanton geht, das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943. 02), das seit dem 1. Juli 1996 (teils seit dem 1. Juli 1998) in Kraft ist. Auf dessen Bestimmungen, jedenfalls auf die Verfahrensgarantien gemäss Art. 9 BGBM, können sich sowohl ortsfremde als auch ortsansässige Anbieter berufen (BGE 125 I 406 E. 2d S. 410 f.).

d) Die Interkantonale Vereinbarung vom 25. Novem- ber 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVoeB; SR 172. 056.4; im Folgenden auch: Konkordat), welcher mittlerweile alle Kantone beigetreten sind (vgl. AS 2000 1015), der Kanton Wallis insbesondere am 3. September 1997 (AS 1997 2140), setzt sowohl das erwähnte GATT/WTO-Übereinkommen als auch das Binnenmarktgesetz auf interkantonaler Ebene um (Galli/Lehmann/Rechsteiner, a.a.O., Rz. 74; Renate Scherrer-Jost, Das öffentliche Beschaffungswesen der Kantone, in: Thomas Cottier/Remo Arpagaus, Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht [Hrsg.], Helbing & Lichtenhahn, Basel 1999, Rz. 90). Das Konkordat enthält ebenfalls zum Teil direkt anwendbare Bestimmungen, bedarf aber im Übrigen der Umsetzung durch die Kantone; es wird ergänzt durch die Vergaberichtlinien (VRoeB; vgl. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b IVoeB; Galli/Lehmann/Rechsteiner, a.a.O., Rz. 75).

e) Auf kantonaler Ebene wird das Konkordat ausgeführt durch das Gesetz vom 20. Mai 1996 betreffend den Beitritt des Kantons Wallis zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen und die

(staatsrätliche) Verordnung vom 10. Juli 1997 betreffend den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen. Kantonales Submissionsrecht enthält ferner das Reglement vom 9. April 1986 betreffend die Ausschreibung und die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen (Submissionsordnung; revidiert am 8. Juli 1992). In Ausführung des Binnenmarktgesetzes erliess der Kanton Wallis zu- dem das Gesetz vom 23. Juni 1998 betreffend das öffentliche Beschaffungswesen (im Folgenden: kGöB) und die Verordnung vom 26. Juni 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (im Folgenden: kVöB), die beide am 1. Juli 1998 in Kraft traten. Gemäss Art. 48 kVöB sind die alte Verordnung (vom 10. Juli 1997) sowie die widersprechenden Bestimmungen der erwähnten Submissionsordnung aufgehoben. Gemäss Art. 25 kGöB ("Übergangsbestimmungen") gilt dieses Gesetz für Vergaben, deren Ausschreibung nach seinem Inkrafttreten publiziert worden sind. Im vorliegenden Fall erfolgte die massgebende Ausschreibung am 26. Juni 1998 und damit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes. Die neue Verordnung (kVöB) enthält demgegenüber keine Übergangsbestimmungen. Ob sie deshalb im vorliegenden Fall bereits anwendbar ist, wie das Kantonsgericht anzunehmen scheint, oder ob noch die alte Verordnung Anwendung findet, wovon die Beschwerdeführerinnen ausgehen, braucht nicht entschieden zu werden, wie sich aus den nachstehenden Erwägungen ergibt.

2.- a) Gemäss Art. 84 Abs. 1 OG kann gegen kantonale Entscheide staatsrechtliche Beschwerde geführt werden unter anderem wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten der Bürger (lit. a), wegen Verletzung von Konkordaten (lit. b) sowie wegen Verletzung von Staatsverträgen mit dem Ausland, ausgenommen bei Verletzung zivilrechtlicher oder strafrechtlicher Bestimmungen von Staatsverträgen durch kantonale Verfügungen (lit. c). Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn kein anderes bundesrechtliches Rechtsmittel zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 OG) und der kantonale Instanzenzug zuvor ausgeschöpft wurde (Art. 86 und Art. 87 OG).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Anfechtungsgegenstand ist das Urteil des Kantonsgerichts. Dieses hat als verwaltungsunabhängige kantonale Beschwerdeinstanz im Sinn von Art. 9 Abs. 2 BGBM bzw. als unabhängige kantonale Instanz im Sinn von Art. 15 Abs. 1 IVoeB entschieden, deren Entscheid gemäss diesen Bestimmungen endgültig ist. Soweit dieser sich auf das kantonale Submissionsrecht stützt, ist als Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde gegeben. Das gilt nach den allgemeinen Regeln auch, soweit die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Binnenmarktgesetzes bzw. von Art. 2 ÜbBest. aBV rügen (BGE 123 I 313 E. 1 S. 316, mit Hinweisen). Im Übrigen sieht das Binnenmarktgesetz als Rechtsmittel gegen Verfügungen betreffend Beschränkungen des freien Zugangs zum Markt, insbesondere im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, ausdrücklich die staatsrechtliche Beschwerde vor (Art. 9 Abs. 2 letzter Satz BGBM). Auch der dem angefochtenen Rechtsmittelentscheid zu Grunde liegende Zuschlag, der in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen war (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a des Gesetzes vom 20. Mai 1996 betreffend den Beitritt des Kantons Wallis zum Konkordat; Art. 15 lit. a kGöB; vgl. auch § 33 lit. a VRoeB und Art. 9 Abs. 1 BGBM), stellt nach neuester Rechtsprechung einen kantonalen Hoheitsakt dar (dazu und zur früheren Praxis ausführlich BGE 125 II 86 E. 3 S. 93 ff., mit Hinweisen).

b) Nach ständiger Rechtsprechung zu Art. 88 OG ist zur staatsrechtlichen Beschwerde (nur) legitimiert, wer durch den angefochtenen Hoheitsakt in eigenen rechtlich geschützten Interessen getroffen ist und an dessen Aufhebung ein aktuelles und praktisches Interesse hat.

Nach früherer Praxis war der übergangene Submittent nicht legitimiert, den Vergabeentscheid materiell anzufechten, weil kein Anspruch auf den Zuschlag bestand (siehe BGE 119 Ia 424 E. 3 und 4 S. 427 ff.). Die Rechtslage hat sich mit dem Inkrafttreten der oben erwähnten Erlasse insofern geändert, als namentlich das Konkordat (IVoeB) und das Binnenmarktgesetz - bzw. die entsprechenden kantonalen Ausführungsvorschriften -, unter Umständen auch das GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, den Teilnehmern an einem Submissionsverfahren nunmehr spezifische rechtlich geschützte Interessen im Sinne von Art. 88 OG verschaffen (vgl. Clerc, a.a.O., S. 482 f., 567); so haben sie etwa Anspruch auf freien Marktzugang, auf faire und rechtsgleiche Behandlung und Würdigung der Angebote, allenfalls sogar einen (potenziellen) Anspruch auf den Zuschlag (vgl. Galli/Lehmann/Rechsteiner, a.a.O., Rz. 52). Wo kantonale Ausführungsbestimmungen fehlen, können die Bestimmungen des Konkordats direkt geltend gemacht werden (Art. 16 Abs. 3 IVoeB). Ein übergangener Bewerber ist somit insoweit legitimiert, den Vergabeentscheid sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (BGE 125 I 406 E. 1 S.

408, 125 II 86 E. 4 S. 95 f.). Das erforderliche aktuelle und praktische Interesse am Verfahren besteht auch dann fort, wenn mit dem ausgewählten Anbieter bereits ein Vertrag abgeschlossen worden ist. Zwar würde die Gültigkeit dieses Vertrages durch die Gutheissung der Beschwerde eines Konkurrenten nicht berührt, doch behielte der übergangene Bewerber insofern ein aktuelles praktisches Interesse am Verfahren, als das Bundesgericht auf Grund der speziellen Regelung von Art. 9 Abs. 3 BGBM in diesem Fall wenigstens die Bundesrechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids festzustellen hätte, um dem Betroffenen die allfällige Geltendmachung von Schadenersatz zu ermöglichen (vgl. auch Art. 18 Abs. 2 IVoeB; § 34 Abs. 1 VRoeB; Art. 19 Abs. 2 und Art. 20 kGöB; vgl. auch BGE 125 II 86 E. 5b S. 97 f.). Die Legitimation der Beschwerdeführerinnen, die den Zuschlag nicht erhalten haben, ist somit gegeben, obwohl der Werkvertrag mit den Beschwerdegegnern gemäss Akten bereits abgeschlossen wurde.

c) Die Beschwerdeführerinnen machen erstmals vor Bundesgericht geltend, das angefochtene Urteil bzw. die Zuschlagsverfügung verletzten das Binnenmarktgesetz (bzw. Art. 2 ÜbBest. aBV). Das schadet ihnen indessen nicht: Wo - wie hier - die letzte kantonale Instanz volle Überprüfungsbefugnis besass und das Recht von Amtes wegen anzuwenden hatte, sind neue rechtliche Einwendungen in der staatsrechtlichen Beschwerde - ausser der Willkürbeschwerde - grundsätzlich zulässig (vgl. BGE 119 Ia 88 E. 1 S. 90 f.; Walter Kälin, a.a.O., S. 369 f.).

d) Die Beschwerdeführerinnen beantragen über die Aufhebung des angefochtenen Entscheids hinaus, es sei festzustellen, dass auch die Zuschlagsverfügung des Staatsrats Bundesrecht verletze und somit widerrechtlich sei. Dieser Antrag ist zulässig, sieht doch der oben zitierte Art. 9 Abs. 3 BGBM einen entsprechenden Feststellungsentscheid durch das Bundesgericht ausdrücklich vor; nichts anderes kann gelten, wenn die Verletzung von Konkordatsvorschriften in Frage steht (vgl. Art. 18 Abs. 2 IVoeB; vgl. BGE 125 II 86 E. 5a S. 96 f., mit Hinweisen).

e) Dass das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Submissionsentscheid nach dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 BGBM gegebenenfalls feststellt, "inwiefern die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt", bedeutet weder, dass die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung von Bundesrecht schlechthin rügen können, noch, dass das Bundesgericht die Anwendung des Binnenmarktgesetzes von Amtes wegen umfassend überprüft. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde können vielmehr nur die oben zitierten Beschwerdegründe gemäss Art. 84 Abs. 1 OG vorgebracht werden, und die Beschwerdeschrift muss in jedem Fall den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügen (vgl. BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3/4). Im Rahmen der rechtsgenügend erhobenen Rügen prüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung der Konkordats- und Staatsvertragsbestimmungen sowie des Binnenmarktgesetzes grundsätzlich frei (vgl. dazu und zu den Einschränkungen BGE 125 II 86 E. 6 S. 98 f., mit Hinweisen; zur Kognition bei einer gerügten Verletzung von Art. 2 ÜbBest. aBV siehe im Einzelnen BGE 123 I 313 E. 2b S. 316 f., mit Hinweisen).

3.- Im Verfahren vor Bundesgericht ist einzig noch die Behandlung der Offertposition 591. 001 (Kontrollmessungen) streitig.

a) Die Beschwerdegegner hatten in der von der Vergabebehörde verlangten Preisanalyse einen internen "Eingabe- oder Schreibfehler" geltend gemacht und vorgeschlagen, die Position 591. 001 entsprechend zu reduzieren. Nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen handelte es sich dabei aber nicht um einen Rechen- oder Schreibfehler, der im Rahmen der Offertbereinigung hätte korrigiert werden können. Das Kantonsgericht teilt diese Auffassung. Es ist deshalb zunächst zu prüfen, wie es sich damit verhält.
b) Wie sich aus dem angefochtenen Entscheid und den übrigen Akten ergibt, hatten sich die Beschwerdegegner bei der Position 591. 001 um eine Zehnerpotenz verrechnet. Sie legten ihrem Angebot einen Einheitspreis pro Messein- satz von Fr. 6'030. – statt, wie von ihnen unter Hinweis auf den Stundentarif eines aussenstehenden Geometers glaubhaft dargelegt, von Fr. 603. – zu Grunde. Das ergab bei 750 einzumessenden Bolzen einen Betrag von Fr. 4'522'500. –, während richtigerweise ein solcher von Fr. 452'250. – hätte eingesetzt werden sollen. Bei den übrigen Bewerbern lagen die entsprechenden Stückpreise zwischen Fr. 60.– und Fr. 120. –, das Total der Position etwa zwischen Fr. 45'000. – und Fr. 90'000. –; bei den Beschwerdeführerinnen insbesondere, welche die Arbeiten laut ihren Angaben durch einen firmeneigenen Geometer hätten erbringen können, belief sich der Einheitspreis auf Fr. 70.–, der Gesamtpreis demnach auf Fr. 52'500. –.

Es war somit zum Vornherein klar, dass mit dem betreffenden Angebot der Beschwerdegegner etwas nicht stimmen konnte, lag es doch etwa 50- bis 100-mal höher als jenes der Mitbewerber. Es drängte sich daher auf, von ihnen eine Erläuterung über ihre Kalkulation einzuholen, wie dies sowohl in den Vergaberichtlinien als auch in den (alten und neuen) kantonalen Ausführungsvorschriften zum Konkordat vorgesehen ist (vgl. § 25 Abs. 1 VRoeB; Art. 27 Abs. 1 der Vollzugsverordnung und Art. 36 Abs. 1 kVöB); eine solche "Preisanalyse" war übrigens gemäss den Akten, wenngleich für andere Positionen, auch von den Beschwerdeführerinnen verlangt worden (vgl. Vergebungsbericht vom 23. Oktober 1998 S. 13). Wenn die Beschwerdegegner dabei auf ihr Versehen stiessen, so musste es ihnen gestattet sein, die Vergabebehörde darauf aufmerksam zu machen, und diese musste ihrerseits die Möglichkeit haben, ein derart offensichtliches Versehen im Rahmen der Offertbereinigung zu berichtigen.

Als unzulässige Abgebotsrunde kann dies schon deshalb nicht gelten, weil keine Verhandlungen über den Preis der betreffenden Offertposition geführt wurden (vgl. Art. 11 lit. c IVoeB in Verbindung mit § 26 VRoeB; Art. 28 der Vollzugsverordnung; Art. 8 lit. c kGöB in Verbindung mit Art. 37 kVöB). Gemäss § 24 Abs. 2 der Vergaberichtlinien und den gleich lautenden kantonalen Vollzugsvorschriften (vgl. Art. 26 Abs. 2 der Vollzugsverordnung und Art. 35 Abs. 2 kVöB) werden "offensichtliche Fehler, wie Rechnungs- und Schreibfehler, [...]berichtigt". Und Art. XIII Ziff. 1 lit. b des GATT/WTO-Abkommens schliesst eine Berichtigung von "unbeabsichtigten Formfehlern" nicht aus, sofern dies nicht zu "diskriminierenden Praktiken" führt. Die Auffassung des Kantonsgerichts, das anscheinend nur die Berichtigung solcher Rechnungsfehler zulassen will, die von der Vergabebehörde durch Nachrechnung des Angebots selber festgestellt werden können, ist zu eng. Nach den zitierten Bestimmungen sind "offensichtliche Fehler" generell zu berichtigen, Rechnungs- und Schreibfehler werden dort nur beispielhaft ("wie ...") genannt. Eine Korrektur ist demnach auch nicht auf "Rechnungsfehler" im Sinne von Art. 24 Abs. 3 OR beschränkt, wie die Beschwerdeführerinnen
unter Hinweis auf einen Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen anzunehmen scheinen. Abgesehen davon, dass sich die Grundsätze des Obligationenrechts nicht unbesehen auf das Submissionsverfahren übertragen lassen, ist Art. 24 Abs. 3 OR bereits im Wortlaut enger gefasst ("blosse Rechnungsfehler") als die zitierten Submissionsvorschriften. Im Übrigen bezieht sich Art. 24 Abs. 3 OR nur auf gemeinsame Rechnungsfehler der Parteien bei bereits abgeschlossenem Vertrag (vgl. BGE 119 II 341 E. 2 S. 343, mit Hinweisen), weshalb eine (direkte oder analoge) Anwendung im Stadium der Offertprüfung und -bereinigung ohnehin ausser Betracht fällt (vgl. Baurecht 4/98 S. 127 f. Nr. 337 Anm. 2). Wenn aber der Auftraggeber nach ausdrücklicher Submissionsvorschrift von den Anbietern schon Erläuterungen bezüglich ihres Angebots verlangen kann, so muss er dabei festgestellte offensichtliche Versehen auch korrigieren können, ansonsten diese Regelung in vielen Fällen, insbesondere bei Preisanalysen, ihren Sinn und Zweck verfehlen würde. Eine Berichtigung muss jedenfalls dann zulässig sein, wenn auf Grund der eingeholten Erläuterung der tatsächliche Wille des Anbieters eindeutig feststeht (vgl. Baurecht 4/98 S.
128 Nr. 337 Anm. 3a). Das trifft, wie oben ausgeführt wurde, für die Offertposition 591. 001 zu.

c) Aus dem Gesagten folgt, dass für den Vergleich der bereinigten Angebote, namentlich für die Ermittlung des preisgünstigsten Angebots, bei der Position 591. 001 in der Offerte der Beschwerdegegner der korrigierte Betrag (von Fr. 452'250. –) als massgebend betrachtet werden durfte. Deren Angebot betrug somit Fr. 71'209'910. 75 und war damit um gut drei Millionen Franken billiger als je- nes der Beschwerdeführerinnen ("korrigiertes Endtotal": Fr. 74'229'297. 05); diese Beträge sind im Übrigen nicht bestritten (vgl. Vergebungsbericht, a.a.O., S. 14 und 15). Demgegenüber hält das Kantonsgericht eine Korrektur der Position 591. 001 im Rahmen der Offertbereinigung für ausgeschlossen und geht von dem im Angebot der Beschwerdegeg- ner ursprünglich eingesetzten, krass fehlerhaften Preis aus, wenn es feststellt, das Weglassen jener Position sei für die Vergabe ausschlaggebend gewesen (zur Zulässigkeit dieser Substituierung durch das Bundesgericht vgl. BGE 112 Ia 129 E. 3c S. 135, mit Hinweis; Kälin, a.a.O., S. 391).

4.- Nun wurde aber die Position 591. 001 im Zuge der Offertbereinigung nicht bloss korrigiert, sondern die Vergabebehörde entschloss sich in der Folge, die Position ersatzlos zu streichen.
a) Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, nur durch diese unzulässige Änderung des Leistungsverzeichnisses sei das Angebot der Beschwerdegegner zum preisgünstigsten geworden. Sie rügen in der Sache, durch

dieses Vorgehen werde der Anspruch auf freien Marktzugang, insbesondere die Artikel 1, 2 und 5 BGBM und dadurch Art. 2 ÜbBest. aBV, verletzt; ferner die Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie das Verbot von Abgebotsrunden (Art. 11 IVoeB); schliesslich sei die Änderung von Angeboten beziehungsweise von "Leistungsinhalten" auch nach dem kantonalen Submissionsrecht ausgeschlossen. Gegen den angefochtenen Entscheid als solchen wenden die Beschwerdeführerinnen ein, die Tatsachenbehauptungen und Schlussfolgerungen stünden mit den Akten oder der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch und seien somit willkürlich. Zudem habe das Kantonsgericht ihren aus Art. 4 aBV (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV) abgeleiteten Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil es die Parteien "zu seiner eigenen und neuen Würdigung von Tatsachen" nicht angehört habe.

b) Vorweg ist zu präzisieren, dass das Angebot der Beschwerdegegner bereits auf Grund der notwendigen - und zulässigen - Berichtigung der Position 591. 001 im Offertbereinigungsverfahren das preisgünstigste war (oben E. 3), also nicht erst wegen des Verzichts auf diese. Als berechtigt erweist sich dagegen die Kritik der Beschwerdeführerinnen am angefochtenen Urteil:

Das Kantonsgericht erachtete das Vorgehen der Vergabebehörde als rechtmässig, weil bei der Position 591. 001 ein "klarer Dissens bezüglich der Leistung" bestanden habe. Die Anbieter, insbesondere auch die Beschwerdeführerinnen, hätten Umfang und Art der in jener Position zu erbringenden Leistungen nicht im Sinne des Auftraggebers erfasst. Dieser sei davon ausgegangen, dass die vorgesehenen Kontrollmessungen nicht von den Anbietern selber, sondern durch einen patentierten, unabhängigen Geometer zu erbringen seien. Der Auftraggeber habe die Arbeit nicht auf der Basis der eingereichten Angebote vergeben können, weil diese nicht vergleichbar gewesen seien. Bei einer Vergabe an die Beschwerdeführerinnen wäre der Werkvertrag "rechtlich nicht möglich" gewesen, weil über die Leistung kein Konsens bestanden hätte. Er habe deshalb nur die Möglichkeit gehabt, entweder die Position wegzulassen und sie separat zu vergeben oder diese Leistung auf Grund einer "klaren, unmissverständlichen Spezifikation" neu offerieren zu lassen.

Diese Begründung ist offensichtlich unhaltbar. Inhalt und Umfang der Position 591. 001 waren in den Ausschreibungsunterlagen so definiert, dass die Unternehmer ihre Offerten ausarbeiten und einreichen konnten. Die Beschwerdeführerinnen weisen zutreffend darauf hin, dass bei dieser Position keiner der Anbieter einen Vorbehalt gemacht habe und dass die Vergabebehörde ihrerseits - ausser der Preisanalyse bei den Beschwerdegegnern - dazu keinerlei Erläuterungen habe verlangen müssen. Die Unternehmer haben die zu erbringenden Leistungen auch nicht falsch verstanden. Es liegt auf der Hand, dass spezialisierte Tunnelbaufirmen für die verlangten Kontroll- und Präzisionsmessungen über unternehmenseigene Fachleute (Geometer) und das notwendige Instrumentarium verfügen, wie dies anscheinend bei den Beschwerdeführerinnen der Fall ist, während andere Firmen dafür aussenstehende Spezialisten beiziehen müssen. Davon musste auch die Vergabebehörde ausgehen, die sich ursprünglich gerade nicht für eine separate Ausschreibung und Vergabe dieser Position entschieden hatte. Ob ein Anbieter die Spezialarbeiten mit eigenen Fachleuten erbringen kann oder dafür Dritte beiziehen muss, wird sich auf die Kalkulation auswirken, ändert aber an der zu
erbringenden Leistung nichts. Von einem "Dissens" kann somit keine Rede sein, und die Vergabebehörde hätte die Arbeiten sehr wohl auf der Basis der eingereichten Angebote vergeben können.
Erweist sich somit die angefochtene Begründung materiell ohnehin als unhaltbar, kann offen bleiben, ob das Kantonsgericht die Parteien dazu vorgängig hätte anhören müssen (vgl. zum entsprechenden Gehörsanspruch aus Art. 4 aBV und zu den Ausnahmen BGE 108 Ia 293 E. 4c S. 294 f.; 115 Ia 94 E. 1b S. 96 f.; vgl. auch BGE 121 II 29 E. 2b/aa S. 32). Desgleichen erübrigt es sich, die andern in diesem Zusammenhang erhobenen Willkürrügen näher zu prüfen.

c) Auch der Schlussfolgerung des Kantonsgerichts, wegen des angeblichen "Dissenses" sei es im Ermessen der Vergabebehörde gestanden, auf die fragliche Position zu verzichten oder aber sie neu offerieren zu lassen, kann nicht zugestimmt werden. Das Leistungsverzeichnis bildet Teil der Ausschreibungsunterlagen und ist (auch) für den Auftraggeber verbindlich. Eine nachträgliche Änderung des Leistungsverzeichnisses, etwa wie hier durch einseitigen Verzicht auf eine ausgeschriebene Position, ist deshalb grundsätzlich unzulässig. Das ergibt sich - auch ohne ausdrückliche Submissionsvorschrift - schon aus den vergaberechtlichen Grundsätzen der Gleichbehandlung der Anbieter und der Transparenz des Vergabeverfahrens (vgl. dazu BGE 125 II 86 E.

7c S. 100 f.); abgesehen davon ist im vorliegenden Fall eine "Änderung des Leistungsinhalts" nach kantonalem Submissionsrecht sogar explizit ausgeschlossen (Art. 22 und 28 der [alten]Verordnung vom 10. Juli 1997 bzw. Art. 31 und 37 kVöB; vgl. ebenfalls § 26 VRoeB). Es liegt auf der Hand, dass eine Abänderung des Leistungsverzeichnisses nach der Offertöffnung es dem Auftraggeber ermöglichen würde, einen bestimmten Anbieter - diskriminatorisch - gezielt zu bevorzugen oder zu übergehen oder sonstwie
die Vergabe manipulativ zu beeinflussen und dadurch einen echten Wettbewerb zu verhindern. Ein Abänderungsverbot ist aber auch von der Sache her gerechtfertigt: Die Beschwerdeführerinnen weisen zutreffend darauf hin, dass der Submittent bei der Erstellung seines Angebots eine interne Kalkulationsfreiheit besitzen muss. Bei einem komplexen Gesamtbauwerk wie dem vorliegenden ist letztlich der offerierte Gesamtpreis entscheidend, während einzelne Positionen von den Anbietern rechnerisch sehr unterschiedlich beurteilt werden können und insofern nicht direkt miteinander vergleichbar sind. Durch den nachträglichen Verzicht auf Positionen einer gewissen Grössenordnung würde deshalb ein objektiver Gesamtpreisvergleich zwischen den in Frage kommenden Offerten verunmöglicht oder verfälscht.

Die Vergabebehörde berief sich für die Zulässigkeit des nachträglichen Verzichts auf die umstrittene Position 591. 001 auf Art. 11 der SIA-Norm 118, dessen Anwendung sie in den Ausschreibungsunterlagen vorbehalten habe. Das Kantonsgericht widersprach dieser Auffassung mit der Begründung, die SIA-Norm 118 (und 153) sei vorliegend gar nicht anwendbar, weil sie nicht das Vergabeverfahren durch das Gemeinwesen, sondern den anschliessenden Werkvertrag regle. Dies trifft zwar nicht zu, denn die SIA-Norm 118 enthält auch Bestimmungen über das Submissionsverfahren (vgl. Peter Gauch, Der Werkvertrag, 4. Aufl. , Zürich 1996, Rz. 267). Trotzdem geht die Auffassung der Vergabebehörde fehl: Gemäss Art. 11 SIA-Norm 118 kann sich der Bauherr "das Recht vorbehalten, eine im Leistungsverzeichnis vorgesehene einzelne Arbeit auch nach Abschluss des Werkvertrages durch einen Dritten (...) ausführen zu lassen. Dieser Vorbehalt ist jedoch nur dann wirksam, wenn er, unter Angabe der betreffenden Leistung, in den Ausschreibungsunterlagen vermerkt wird". Mit dem blossen Hinweis in den Ausschreibungsunterlagen (Ziff. 812 02 der Besonderen Bestimmungen), die Bauherrschaft behalte sich das Recht vor, "den Artikel 11 auf diese Ausschreibung anzuwenden", sind
die umschriebenen Anforderungen offensichtlich nicht erfüllt. Es erübrigt sich deshalb zu prüfen, ob die SIA-Norm 118 auf das Ausschreibungsverfahren überhaupt anwendbar ist, und, gegebenenfalls, unter welchen Voraussetzungen ein Vorbehalt im Sinne von Art. 11 der Norm gültig hätte vereinbart werden können.

d) Aus dem Gesagten folgt, dass der einseitige Verzicht der Vergabebehörde auf die Position 591. 001 eine Änderung des Leistungsverzeichnisses darstellte und unzulässig war. Daran ändert nichts, dass es sich bei den betreffenden Arbeiten (Präzisionsnivellement) nach Angaben der Vergabestelle nicht um "unternehmensspezifische" Bauarbeiten handelte, sondern um "ganz besondere Spezialleistungen", die üblicherweise nicht in das Leistungsverzeichnis der Ausschreibungen aufgenommen würden (was von den Beschwerdeführerinnen übrigens bestritten wird). Die Vergabebehörde hatte sich für eine Ausschreibung entschieden und blieb daran gebunden, auch wenn sie nachträglich zur Überzeugung gelangte, mit einer separaten Vergabe der Kontrollarbeiten an ein unabhängiges Geometerbüro sei der Sache besser gedient (vgl. Stellungnahme des Staatsrats vom 23. Juni 1999, S. 7). Dass das Bundesamt für Strassenbau den Vergabeentscheid genehmigt hat, ist in diesem Zusammenhang ebenso unbeachtlich wie der Umstand, dass sich die Beschwerdegegner in der von ihnen verlangten Preisanalyse damit einverstanden erklärt hatten, die fragliche Position ausfallen zu lassen. Nachdem das Kantonsgericht zur (wenn auch unzutreffenden) Auffassung gelangt war, die fragliche
Position sei für den Zuschlag ausschlaggebend gewesen, hätte es seinerseits die Unzulässigkeit des Verzichts auf diese feststellen müssen.

5.- Die nachträgliche Änderung des Leistungsinhalts durch den Verzicht auf die Position 591. 001 stellt einen Verfahrensfehler dar. Es bleibt zu prüfen, ob dieser Feh- ler derart erheblich war, dass er die Vergabe insgesamt als bundesrechtswidrig (im Sinne von Art. 9 Abs. 3 BGBM) bzw. als rechtswidrig (im Sinne von Art. 18 Abs. 2 IVoeB und Art. 19 Abs. 2 kGöB) erscheinen lässt (vgl. oben E. 2b).

a) Die bereinigte Offerte der Beschwerdegegner betrug Fr. 71'209'910. 75 mit, bzw. Fr. 70'728'264. 10 ohne die Position 591. 001 (vgl. Vergebungsbericht, a.a.O., S. 15 und 17), jene der Beschwerdeführerinnen Fr. 74'229'297. 05 bzw. Fr. 74'173'384. 55 (vgl. Vergebungsbericht, a.a.O., S. 14 und 16); die Arbeiten wurden

den Beschwerdegegnern schliesslich zum Preis von Fr. 70'728'264. 10 zugeschlagen. Damit steht fest, dass das Angebot der Beschwerdegegner auch unter Berücksichtigung der streitigen Position das kostengünstigste war und dass deren Streichung für die Vergabe nicht ausschlaggebend war. Insofern können die Beschwerdeführerinnen daraus, dass die Arbeiten ohne die Position 591. 001 an die Beschwerdegegner vergeben wurden, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Bei den betreffenden Arbeiten handelte es sich im Übrigen umfangmässig nur um einen Nebenposten (ca. sieben Promille der Gesamtoffertsumme der Beschwerdegegner bzw. ca. ein Promille bei den übrigen Angeboten), der überdies unbestrittenermassen technisch leicht abgetrennt werden konnte. Auf Grund dieser Grössenverhältnisse konnte durch die Streichung dieses Postens weder der direkte Offertpreisvergleich verzerrt noch sonstwie der Wettbewerb verfälscht werden, zumal die übrigen Zuschlagskriterien ausdrücklich nicht umstritten sind.

Im Vorgehen der Vergabebehörde kann - entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerinnen - auch keine verbotene Abgebotsrunde (oben E. 3b) und kein Verstoss gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung (vgl. Art. 11 lit. a IVoeB, Art. 8 lit. a kGöB) erblickt werden: Nach den unbestrittenen Feststellungen im angefochtenen Urteil hat die Vergabebehörde die fragliche Position bei allen Angeboten weggelassen und insofern alle Anbieter gleich behandelt. Dass sie dieses Vorgehen gewählt habe, "um missliebige Anbieter auszuschalten" oder den Auftrag dem einheimischen Gewerbe erteilen zu können, hat das Kantonsgericht verneint. Dieser Beurteilung schliesst sich das Bundesgericht an, liegen doch keine Anzeichen für ein derartiges diskriminierendes Verhalten vor. Inwiefern schliesslich der Anspruch auf freien Zugang zum Markt (Art. 1, 2 und 5 BGBM) verletzt sein soll, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführerinnen jedenfalls nicht substantiiert dargetan, weshalb auf diese Rüge nicht einzutreten ist (vgl. E. 2e).

b) Damit ergibt sich, dass die umstrittene Streichung der Position 591. 001 zwar unzulässig, aber für die Vergabe im aufgezeigten Sinn nicht entscheidend war. Der Verfahrensfehler war auch insofern nicht erheblich, als er, soweit dies vorliegend zu prüfen ist, unter den konkreten Umständen keinen Verstoss gegen die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten "elementaren Grundprinzipien des Binnenmarkt- und Submissionsrechts" darstellte. Die Zuschlagsverfügung und im Ergebnis auch das sie schützende angefochtene Urteil erweisen sich, mit der im Sinn der vorstehenden Erwägungen teilweise substituierten Begründung, als rechtmässig.

6.- a) Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführerinnen grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Da sie sich auf Grund der unhaltbaren Begründung des angefochtenen Urteils in guten Treuen zur Prozessführung veranlasst sehen konnten, sind die Kosten indessen verhältnismässig auf sie und den Kanton Wallis, um dessen Vermögensinteressen es in der vorliegenden Streitsache geht, zu verlegen (Art. 156 Abs. 2 und 3 OG). Aus dem gleichen Grund hat der Kanton zudem den Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 3 OG); dem Kanton ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG analog). Die Beschwerdegegner haben sich am bundesgerichtlichen Verfahren nicht beteiligt und dieses auch nicht veranlasst; sie haben deshalb weder Kosten zu tragen noch eine Parteientschädigung zu bezahlen noch selber Anspruch auf eine solche.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

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

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000. – wird je zur Hälfte dem Kanton Wallis und den Beschwerdeführerinnen, die für ihren Anteil solidarisch haften, auferlegt.

3.-Der Kanton Wallis hat den Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung von insgesamt Fr. 5'000. – zu bezahlen.

4.- Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Staatsrat und dem Kantonsgericht (Öffentlichrechtliche Ab-

teilung) des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 30. Mai 2000

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