

Bericht des Rechnungshofes

**ÖBB–Infrastruktur AG:
Erste Teilprojekte der Koralmbahn**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	436
Abkürzungsverzeichnis	437
Glossar	439

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****ÖBB-Infrastruktur AG: Erste Teilprojekte der Koralmbahn**

KURZFASSUNG	444
Prüfungsablauf und -gegenstand	453
Projektbeschreibung	455
Finanzierung und Kostenentwicklung	464
Technische Beschreibung Koralmtunnel	476
Vergabewesen	478
Baulose – Überblick	485
Baulos Hengsberg B 1581	490
Baulos Erkundungstunnel Paierdorf B 1258	493
Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling B 1260	514
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	527
ANHANG Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen	531

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Koralmbahn Chronologie _____	456
Tabelle 2:	Koralmbahn Projektabschnitte _____	457
Abbildung 1:	Koralmbahn Projektabschnitte _____	458
Abbildung 2:	Koralmbahn; Zeitliche Kostenverteilung _____	463
Tabelle 3:	Zuschüsse der Länder zur Finanzierung der Koralmbahn _____	465
Tabelle 4:	Baulos Hengsberg: Vereinbarungen der ÖBB-Infrastruktur AG mit Gemeinden _____	467
Tabelle 5:	Baulos Hengsberg: Vereinbarungen der ÖBB-Infrastruktur AG mit Land Steiermark _____	469
Tabelle 6:	Koralmbahn Kostenschätzungen 2004 bis 2012 _____	473
Abbildung 3:	System der Erkundungstunnel zum Koralmtunnel _____	477
Tabelle 7:	Koralmbahn Vergabeverfahren _____	480
Tabelle 8:	Organisation der Baulose und festgestellte Mängel _____	487
Tabelle 9:	Abrechnungsstand _____	488
Tabelle 10:	Erkundungstunnel Paierdorf, Abrechnungsstand 1. Teilschlussrechnung _____	493
Tabelle 11:	Erkundungstunnel Paierdorf, Abrechnungs-entwicklung _____	493
Tabelle 12:	Erkundungstunnel Paierdorf, Abrechnungs-Verteilung _____	498
Abbildung 4:	Einheitspreise Ausbruch „Sonstiges“ für diverse Basisvortriebe Erkundungstunnel Mitterpichling, Leistungsverzeichnis und Mehrkostenforderung _____	519
Abbildung 5:	Abrechnungsentwicklung Mehrkostenforderung 10 _____	521

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HBF	Hauptbahnhof
HL-AG	Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angabe
km	Kilometer
LV	Leistungsverzeichnis
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
PLK	Projektleitung zu einem Projektabschnitt der Koralmbahn

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
TEN	Transeuropäische Netze
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung(en)
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Abschlagslänge

Arbeitstiefe des in einem Arbeitstakt geschaffenen Hohlraums

Ausbruchsquerschnitt

Querschnittsfläche des auszubrechenden Tunnelhohlraums

Begleitende Kontrolle

eine delegierbare Funktion des Auftraggebers; sie umfasst eine zeitnahe Prüfung sowie Nachkontrolle der Projektunterlagen und ermöglicht damit noch Korrekturen im Projektablauf; sie stellt eine zweite Betrachtungsebene für den Auftraggeber dar (Vier-Augen-Prinzip) und bereitet Entscheidungsprozesse auf

Kalotte

obere Teilausbruchsfläche eines Tunnels

(Zeit-)Kritischer Weg

Folge der Vorgänge eines Projekts, die die Mindestdauer des Projekts bestimmen

Leistungsverzeichnis

eine Beschreibung der Leistung für ein bestimmtes Bauvorhaben, zumeist gegliedert nach Positionen

Leistungsgruppe

Gruppe zusammengehöriger Leistungen im Leistungsverzeichnis

Mehr-/Minderkostenforderung

auf den Preisgrundlagen des Bauvertrags aufzubauende Forderung eines Vertragspartners betreffend die terminliche oder preisliche Anpassung des Vertrags

Örtliche Bauaufsicht

Vertretung der Interessen des Bauherrn auf der Baustelle

Preisgleitung

bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen Anpassung der Angebotspreise bei Veränderung definierter Preisgrundlagen (bspw. Baukostenindex) unter bestimmten Voraussetzungen

Regieleistungen

Bauleistungen, die auf Basis der tatsächlich angefallenen Stunden und des tatsächlich angefallenen sonstigen Aufwands vergütet werden, weil Art und Umfang in der Ausschreibungsphase nicht exakt bestimmbar sind

Sohle

untere Teilausbruchsfläche eines Tunnels

Strosse

mittlere Teilausbruchsfläche eines Tunnels

Stützmaßnahmen

Vorkehrungen zur Stützung des Gebirges und zur Sicherung des Hohlraums

Stützmittel

technische Elemente der Stützmaßnahmen (wie bspw. Anker, Spieße, Stahlbögen, Spritzbeton und Bewehrung)

Vortrieb

Leistungen zur Herstellung eines untertägigen Hohlraums, insbesondere Lösen, Laden und Verfuhr sowie Stützmitteleinbau

Vortriebsklasse (Basisvortrieb)

Einteilung der Ausbruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB–Infrastruktur AG: Erste Teilprojekte der Koralmbahn

Bis zum Jahr 2011 wickelte die ÖBB–Infrastruktur AG Leistungen im Umfang von rd. 1,337 Mrd. EUR für das Projekt Koralmbahn ab. Teile der Strecke sind seit Ende 2011 eingleisig und nicht elektrifiziert in Betrieb. Die drei Baulose, die der RH überprüfte, wurden mit rd. 162,98 Mio. EUR abgerechnet.

Der zwischen Bund und den Ländern Kärnten sowie Steiermark ursprünglich vereinbarte ambitionierte Terminplan zur Gesamtfertigstellung der Koralmbahn bis zum Jahr 2018 kann nicht eingehalten werden. Die Zeitvorgaben führten aber zu Forcierungsmaßnahmen, die rückblickend nicht notwendig gewesen wären. Wesentliche Kostenelemente waren in der betreffenden Finanzierungsvereinbarung nicht enthalten. Zum Stand Rahmenplan 2012 bis 2017 betragen die Gesamtprojektkosten rd. 5,373 Mrd. EUR einschließlich Vorausvalorisierung; diese wurden aber nicht vollständig dargestellt. Der endgültige Finanzierungsanteil der Länder wird – verglichen mit dem Finanzierungsvertrag – geringer sein.

Die Vergaben von Dienstleistungen wiesen Mängel auf, die Vergabeverfahren der Bauleistungen wurden entsprechend den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes abgewickelt.

Bei der Bauabwicklung wurden nicht alle Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen durch die zuständigen Organe genehmigt; eine Vereinbarung wurde als kostenneutral genehmigt, obwohl sie zu Mehrkosten führte. Veränderungen des Leistungsumfangs spiegelten sich teilweise nicht entsprechend in den Abrechnungssummen wider. Nicht in allen Fällen wiesen die Abrechnungsunterlagen die erforderliche Transparenz auf.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, den Stand der Planungs- und Baumaßnahmen betreffend die ersten Teilprojekte der Koralmbahn der ÖBB-Infrastruktur AG zu beurteilen. Dabei waren die Entwicklung von Kosten und Terminen, die Finanzierung, das Vergabewesen sowie die bauliche Umsetzung von drei ausgewählten Baulosen (Hengsberg-tunnel, Erkundungstunnel Paierdorf und Erkundungstunnel Mitterpichling) – mit einer Gesamtsumme von rd. 162,98 Mio. EUR – Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Projektbeschreibung

Die Koralmbahn ist ein Teilstück der so genannten „Pontebbana-Achse“, die das Baltikum mit Oberitalien verbindet. Innerhalb Österreichs sind Wien, Graz, Klagenfurt und Villach in diesen Eisenbahnkorridor eingebunden. Plangemäß soll die Koralmbahn bis zum Dezember 2023 (Fahrplanwechsel 2023/2024) den Vollbetrieb aufnehmen. (TZ 2, 3)

Koralmbahn-Vertrag und Terminentwicklung

Das mit dem Gesamtprojektplan 2004 vorgesehene, sehr ambitionierte Terminziel der verkehrstechnischen Durchbindung im Jahr 2016 war mit ein Grund für eine zeitlich enge Konzeption der Erkundungsmaßnahmen. Damit verbundene technische und bauwirtschaftliche Erschwernisse sowie Mehrkosten konnten durch die nachfolgenden Terminverschiebungen nicht mehr kompensiert werden. (TZ 4)

Die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft (HL-AG) setzte erste Planungsschritte im Jahr 1995, erste Baumaßnahmen ab dem Jahr 2002. Mit dem Koralmbahn-Vertrag vom Dezember 2004 vereinbarten die Vertragspartner, den Bau des Haupttunnels („Koralmtunnel“ im Streckenabschnitt Deutschlandsberg – St. Andrä) im Jahr 2008 zu beginnen und die verkehrswirksame Durchbindung bis zum Jahr 2016 sowie die Fertigstellung bis 2018 zu erreichen. Ab dem Jahr 2010 informierten die ÖBB-Infrastruktur AG bzw. des BMVIT die Länder Steiermark und Kärnten, dass sich die Inbetriebnahme der Koralmbahn zunächst auf das Jahr 2020, in der Folge auf das Jahr 2022 und zuletzt auf das Jahr 2024 verschieben werde. (TZ 5)

Finanzierung und Kostenentwicklung

Mit Vertrag vom 15. Dezember 2004 kamen der Bund, die ÖBB, die HL-AG sowie die Länder Steiermark und Kärnten überein, die Eisenbahnstrecke Graz – Klagenfurt zu realisieren und zu finanzieren (Koralmbahn-Vertrag). Sie legten dabei zwar Steckenabschnitte zwischen Graz und Weitendorf (Flughafenast) als Teil der Koralmbahn fest, behielten sich aber Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderter Vereinbarungen vor. (TZ 6)

Die Pauschalierung der Landeszuschüsse ohne Berücksichtigung allfälliger Kosten- sowie Preissteigerungen bewirkte, dass der Finanzierungsanteil der Länder angesichts steigender Gesamtkosten des Projekts seit Abschluss des Koralmbahn-Vertrags von 3,69 % auf 2,96 % zurückging. (TZ 7)

Die Länder und Gemeinden tragen die Kosten für Maßnahmen, die nicht unmittelbar dem Projekt zuzurechnen sind (insbesondere für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen, Straßen- und Wegeverlegungen, Unterführungen, Eisenbahnkreuzungen), zur Gänze. Die Gemeinden übernahmen dabei langfristige Verpflichtungen, die – nach Ablauf der technischen Nutzungsdauer der Anlagen – auch deren Erneuerung umfasste. Grundlage für die Kalkulation der Abgeltungen war eine Richtlinie der ÖBB-Infrastruktur AG. (TZ 9)

Mit dem Land Steiermark vereinbarte die ÖBB-Infrastruktur AG eine einmalige Abgeltung in der Höhe von rd. 7,17 Mio. EUR. Im Gegenzug hatte das Land Steiermark Sonderwünsche zu vergüten. Aufgrund deren Vielzahl hatte die ÖBB-Infrastruktur AG schlussendlich eine Zahlung von rd. 50.000 EUR zu leisten. Die Abwicklung und Verrechnung der wechselseitigen Ansprüche war zweckmäßig. (TZ 10)

Die EU leistete laut Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Juli 1999 einen Kostenbeitrag von 3,50 Mio. EUR für Untersuchungen und Gutachten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) zum Projekt Koralmbahn. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war – abgesehen vom angeführten Kostenbeitrag – keine Mitfinanzierung des Projekts Koralmbahn aus Mitteln der Transeuropäischen Netze der EU gegeben. (TZ 11)

Bis zum Jahr 2004 war die HL-AG mit der Umsetzung des Projekts Koralmbahn – wie für andere große Eisenbahninfrastrukturprojekte auch – betraut. Ab dem Jahr 2005 wies die ÖBB-Infrastruktur AG die Kostenschätzungen für das Projekt Koralmbahn in den vom BMVIT genehmigten Rahmenplänen aus. Da die von der HL-AG ausgewiesenen Vorhaben bzw. deren geschätzte Kosten nicht in vollem Umfang in die Rahmenpläne ab dem Jahr 2005 übernommen wurden, war ein direkter Vergleich der Investitionspläne der HL-AG mit den Rahmenplänen der ÖBB-Infrastruktur AG nicht möglich. (TZ 12)

Die Kostenschätzungen des Projekts Koralmbahn entwickelten sich seit dem Jahr 2004 von rd. 3,814 Mrd. EUR auf rd. 4,725 Mrd. EUR. In den Kostenansätzen des Rahmenplans 2005 – 2010 waren wesentliche Kostenelemente – insbesondere hinsichtlich Wertanpassung, Risikoabdeckung und Neubewertung von Eigenkosten der ÖBB-Infrastruktur AG sowie von Erkundungsmaßnahmen – nicht enthalten. Der sich aus dem Vergleich der Gesamtsummen des Investitionsplans der HL-AG 2004 mit dem Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG 2005 – 2010 ergebende Rückgang der Gesamtkosten hätte als nicht plausibel erkannt werden müssen. Die Kostenansätze des Rahmenplans 2005 – 2010 bildeten aber die Grundlage für die Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund, ÖBB und den Ländern Kärnten sowie Steiermark im Koralmbahn-Vertrag. Die Vertrags- und Finanzierungspartner gingen damit von einem zu geringen erwarteten Finanzierungsbedarf aus. Vorausvalorisiert bis zum derzeit geplanten Projektabschlusstermin wird die Errichtung der Koralmbahn gemäß der letztgültigen Kostenschätzung rd. 5,373 Mrd. EUR einschließlich kalkulatorisch zu erwartender Preisanpassungen bis zum Zeitpunkt der Baufertigstellung kosten. (TZ 12)

Der als Flughafenast bezeichnete Teil des Projekts und die dafür erforderlichen Investitionsmittel waren in den Rahmenplänen nicht erfasst, weil sich die Vertragspartner Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderter Vereinbarungen vorbehalten. (TZ 12)

Nach einer Präzisierung und Ergänzung der Kostenschätzung im Jahr 2006 blieben die geschätzten Kosten für das Projekt Koralmbahn grundsätzlich stabil und überstiegen nicht die allgemeinen Baupreissteigerungen. (TZ 12)

Seit Beginn der Planungs- und Bauarbeiten für die Koralmbahn im Jahr 1995 wendete die ÖBB–Infrastruktur AG bis zum Jahr 2011 insgesamt rd. 1,337 Mrd. EUR auf. Die jährliche Investitionsleistung erreichte bis zu rd. 175 Mio. EUR. (TZ 13)

Technische Beschreibung Koralmtunnel

Der Koralmtunnel bildet den zentralen Bauabschnitt der Koralmbahn im Bereich Deutschlandsberg (Steiermark) bis St. Andrä (Kärnten). Mit einer Gesamtlänge von 32,8 km wird er die Koralpe durchqueren. (TZ 14)

Um das geotechnische Risiko zu reduzieren und das Vortriebskonzept für den Koralmtunnel optimal anpassen zu können, wurden Erkundungstunnel vorgetrieben. (TZ 16)

Vergabewesen

Die ÖBB–Infrastruktur AG regelte die Beschaffung von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen in eigenen Verfahrensweisungen. Für die Durchführung der Vergaben bediente sie sich – allerdings nicht zur Gänze – einer elektronischen Plattform. Die Dokumentation war bei den einzelnen Vergabefällen unterschiedlich ausgeprägt. (TZ 18)

Der RH überprüfte unter Zugrundelegung einer risikoorientierten Auswahl aus insgesamt rd. 900 Vergabefällen 14 Vergabefälle mit einem Angebotsvolumen von 119,85 Mio. EUR. Bei der Vergabe von externen Dienstleistungen wählte die ÖBB–Infrastruktur AG das Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung mit einem Bieter; dabei wurde in drei Vergabefällen keine Auftragswertermittlung durchgeführt. In zwei Fällen wählte sie Vergabeverfahren, die aufgrund der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes für diese Auftragswerte nicht anzuwenden waren. (TZ 19, 20)

Die drei überprüften Vergabefälle über 1 Mio. EUR für Bauleistungen des Geschäftsbereichs Neu- und Ausbau schrieb die ÖBB–Infrastruktur AG mittels des offenen Verfahrens mit EU–weiter Bekanntmachung aus. Die Auftragswertermittlung entsprach bei den Bauaufträgen den gesetzlichen Bestimmungen. In einem Fall unterblieb jedoch die Auftragswertermittlung. (TZ 21)

Bei der Ausschreibung und Vergabe der Hauptaufträge zu den Erkundungstunneln Mitterpichling und Paierdorf kam es zu Qualitätsmängeln bei den Ausschreibungsunterlagen, die Nachsendungen zur Ausschreibung notwendig machten. Die HL-AG entschied sich beim Erkundungstunnel Mitterpichling für das Zuschlagsprinzip des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebots. (TZ 22)

Baulose – Überblick

Die gesamte Projektkoordination der Koralmbahn in Verbindung mit dem Umbau des Hauptbahnhofs (HBF) Graz obliegt einem Gesamtprojektleiter der ÖBB-Infrastruktur AG am Standort Graz. Die gesamte Strecke der Koralmbahn wurde in sechs Projektorganisationen aufgeteilt. (TZ 24)

Die ÖBB-Infrastruktur AG führte lediglich die Projektleitung und die Projektkoordination selbst durch. Organisatorisch bestand die Möglichkeit, auf Personen in den einzelnen Fachabteilungen der ÖBB-Infrastruktur AG zurückzugreifen. Mit der Erbringung von immateriellen Leistungen (z.B. Planung, Baumanagement, Begleitende Kontrolle) beauftragte die ÖBB-Infrastruktur AG externe Dienstleister. Die Vorgangsweise der ÖBB-Infrastruktur AG bei der Vorgabe von Prüffristen durch den Projektleiter war zweckmäßig, die bereitgestellten Projektunterlagen waren gut strukturiert. Die veränderlichen Preise wurden sachgerecht und zweckmäßigerweise differenziert mit unterschiedlichen Preisindizes berechnet. (TZ 25)

Baulos Hengsberg

Das Baulos Hengsberg wurde mit einer Summe von rd. 74,22 Mio. EUR im September 2007 beauftragt. Im Dezember 2010 wurde das Teilstück planmäßig eingleisig und nicht elektrifiziert in Betrieb genommen. Seither wird die Strecke von der Graz – Köflachbahn planmäßig als Teil des steirischen Schnellbahnnetzes befahren. (TZ 26)

Die Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung vom 18. August 2011 eine Summe von rd. 77,34 Mio. EUR auf und enthielt rd. 1,87 Mio. EUR Preisleitung. Teile der Schlussrechnung wurden allerdings nicht vom fachlich zuständigen Baumanager geprüft. (TZ 27, 28)

Die ÖBB-Infrastruktur AG anerkannte in drei Zusatzaufträgen 45 Mehrkostenforderungen im Gesamtausmaß von rd. 3,12 Mio. EUR und schloss mit dem Auftragnehmer 62 Abrechnungsvereinbarungen im Umfang von rd. 2,87 Mio. EUR ab. (TZ 29)

Die Arbeitsweise des Baumanagements bei der Prüfung der Mehrkostenforderungen war detailliert, die ÖBB-Infrastruktur AG rechnet sämtliche Mehrkostenforderungen in einer eigenen Obergruppe ab. (TZ 29)

Baulos Erkundungstunnel Paierdorf

Das Baulos Erkundungstunnel Paierdorf wurde als offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich ausgeschrieben und mit einer Summe von rd. 52,90 Mio. EUR beauftragt. Es wurde im Juni 2010 fertiggestellt. (TZ 30)

Die 1. Teilschlussrechnung vom 22. Dezember 2010 wies nach ihrer Prüfung eine Summe von rd. 50,94 Mio. EUR auf und enthielt rd. 2,99 Mio. EUR Preisgleitung. Nur rd. 62 % der ausgeschriebenen Leistungsverzeichnis-Positionen kamen zur Abrechnung. Die 1. Teilschlussrechnung enthielt neben den Leistungen aus dem Hauptauftrag Leistungen aus 17 Abrechnungsvereinbarungen und 43 Mehr- sowie Minderkostenforderungen. Abrechnungsvereinbarungen bewirkten Kostenänderungen im Vergleich zum Hauptauftrag von rd. 641.000 EUR. Mehr- sowie Minderkostenforderungen wirkten sich in Summe mit rd. 13,08 Mio. EUR auf das Abrechnungsergebnis aus. (TZ 31, 32)

Die anerkannte Leistungssumme lag mit rd. 48,51 Mio. EUR rd. 8 % unter der Auftragssumme. Dieser Differenz standen in mehreren Bereichen umfangreiche Reduktionen des Leistungsumfangs gegenüber. Die Ursachen für die relativ geringe Reduktion der Abrechnungssumme lagen bei Leistungen aus Zusatzaufträgen sowie bei zusätzlichen Mengenteilen aus Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen, die in Leistungsverzeichnis-Positionen eingeflossen sind. Der Anteil der abgerechneten Positionen an der ausgeschriebenen Gesamtanzahl war relativ gering und der anerkannte Rechnungsbetrag wies trotz aufgetretener deutlicher Leistungsreduktionen nur einen geringen Abstand zur Auftragssumme auf. Die Abrechnungsentwicklung war für den Auftragnehmer günstiger als für die ÖBB-Infrastruktur AG, weil sich die Leistungsreduktion größer als die Vergütungsreduktion darstellte. (TZ 30)

Bei der Genehmigung von Zusatzaufträgen zog die ÖBB-Infrastruktur AG teilweise nur den Saldo aus Mehrforderungen und Minderungen als Genehmigungsgrundlage heran. Dadurch wurden Bauleistungen in Höhe von bis zu rd. 4,55 Mio. EUR nicht durch das zuständige Vorstandsmitglied genehmigt. (TZ 32, 33)

Ein Kalkulationsfehler des Auftragnehmers wurde im Wege einer – nur bei geringfügigen Änderungen möglichen – Abrechnungsvereinbarung bereinigt. Dabei wurden Verrechnungseinheits-Positionen mit Pauschal-Positionen vermischt. Die Abrechnungsvereinbarung war überdies nicht, wie beim Genehmigungsantrag ausgeführt, kostenneutral, sondern führte zu Änderungen gegenüber der Auftragssumme in Höhe von rd. 697.000 EUR. Damit überschritt sie die Grenze der Geringfügigkeit. (TZ 34)

Eine Mehrkostenforderung betreffend Bauzeitverlängerung für die Herstellung einer temporären Kalottensohle im Zugangstunnel wurde – nach rund zweijähriger Bearbeitungsdauer – mit rd. 183.000 EUR beauftragt. Die Aufschlüsselung der Leistung war auf Basis der vom Auftragnehmer vorgelegten Kalkulation nicht möglich; da die erschwerten Verhältnisse im Zugangstunnel bereits in die Preisbildung des Hauptauftrags einzubinden waren, war der Erschwerniszuschlag von rd. 99 % – aufgrund der zusätzlichen Bauzeit von 20,40 Kalendertagen – zu hoch. (TZ 35)

Die Zeitspanne von der Anmeldung bis zur Beauftragung der Mehrkostenforderung 1 im Ausmaß von rund zwei Jahren war zu lang. Nach Baubeginn änderten die Vertragspartner – ohne Einbindung der vorgesehenen Entscheidungsträger – die Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Bonus/Malus-Abrechnung hinsichtlich der Genauigkeit des Tunnelausbruchsprofils. Sie führte zu einem Bonus des Auftragnehmers von rd. 276.000 EUR. Die erforderlichen Regelungen hätten bereits in der Ausschreibung getroffen werden müssen. (TZ 35)

Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling

Das Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling wurde mit einer Summe von rd. 24,09 Mio. EUR sowie einer Bauzeit laut Bauvertrag von rd. 856 Kalendertagen beauftragt. Es wurde im Juni 2007 fertiggestellt. (TZ 37)

Die Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung vom 6. Jänner 2009 eine Summe von rd. 34,70 Mio. EUR auf und enthielt rd. 3,78 Mio. EUR Preisgleitung. (TZ 38)

Mehrkosten wurden nicht in eigenen Gruppen dargestellt, sondern teilweise in Positionen des Leistungsverzeichnisses zur Abrechnung gebracht. Diese Vorgangsweise führte dazu, dass die in Rechnung gestellten Mehrkostenforderungen nicht klar und transparent nachvollziehbar waren. Die Abrechnungsmethodik war komplex; die gemäß ÖNORM vorgesehenen Bearbeitungszeiten wurden überschritten. (TZ 39, 40)

Die Vereinbarung zur Erbringung einer Baumaßnahme durch das Land Kärnten erfolgte nur mündlich. Aufgrund von Kapazitätsproblemen der Wasserbauabteilung im Erfüllungszeitraum wurde der Auftragnehmer des Hauptauftrags mit der Leistungserbringung im Rahmen eines Zusatzauftrags – außerhalb des Wettbewerbs – beauftragt. (TZ 41)

Im Zusammenhang mit der Verlängerung des Vortriebs Ost beim Erkundungstunnel Mitterpichling erging ein Zusatzauftrag, der Mehrkosten für Basisvortriebe zugestand. Die Preise für diese Basisvortriebe hoben sich deutlich von den sonstigen Basisvortrieben ab. Bei der betreffenden Mehrkostenforderung gelangte ein Auftragsvolumen zur Genehmigung, das zu diesem Zeitpunkt deutlich überschritten war. Der Zusatzauftrag wurde dem Vorstand zur Genehmigung nicht vorgelegt. (TZ 43)

Baulos Erkundungstunnel Paierdorf und Mitterpichling

Die mit der Teilrechnung in Höhe von rd. 2,55 Mio. EUR im Juni 2007 komplettierte Mehrkostenforderung – die zu diesem Zeitpunkt noch nicht freigegeben war – war bereits auf das mehr als Dreifache gestiegen. Zur Genehmigung gelangte daher ein Auftragsvolumen, das zu diesem Zeitpunkt deutlich überschritten war, keine Übereinstimmung mit dem Abrechnungsstand aufwies und den Verfahrensanweisungen zur Genehmigungs- und Fertigungsbefugnis sowie einer Verfahrensanweisung zur „Vertragsfortschreibung Bauleistungen“ nicht entsprach. (TZ 43)

Bei den Baulosen Erkundungstunnel Mitterpichling und Erkundungstunnel Paierdorf rechnete der Auftragnehmer Zusatzleistungen teilweise nicht in eigenen Gruppen, sondern in Positionen des Leistungsverzeichnisses bzw. in Regiepositionen ab. Beim Baulos Erkun-

Erkundungstunnel Paierdorf wurden Zusatzleistungen teilweise in Pauschal-Positionen abgerechnet, wodurch einzelne Pauschalen auf das bis zu 135-Fache vermehrt wurden. Der gewählte Abrechnungsmodus beeinträchtigte die Transparenz der Abrechnungen erheblich und entsprach auch nicht den internen Vorgaben der ÖBB-Infrastruktur AG. (TZ 32, 39)

Verschiebung der Baulosgrenze Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf

Die Ausschreibungen für die beiden Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf enthielten unterschiedliche Angaben zur Baulosgrenze und eine Klausel, wonach sich die Grenze zwischen den beiden angrenzenden Baulosen entsprechend dem tatsächlichen Baufortschritt um 500 m in beide Richtungen verschieben könne. Diese Verschiebung um 500 m wurde im September 2008 bzw. September 2009 vertraglich umgesetzt. Im Baulos Mitterpichling führte die mit der Verschiebung der Baulosgrenze verbundene Verlängerung des Vortriebs zu Mehrkosten, weil veränderte Vortriebsverhältnisse ursprünglich nicht ausgeschrieben und beauftragt worden waren. (TZ 44)

Kenndaten zur Koralmbahn	
Bauzeit	2002 bis voraussichtlich 2022
Probetrieb	2023
Vollbetrieb	ab Dezember 2023 (Fahrplanwechsel 2023/2024)
Streckenlänge	125,35 km
Geplantes Investitionsvolumen	rd. 5,373 Mrd. EUR/bisher verbaut: rd. 1,337 Mrd. EUR
Rechtsgrundlagen	Übertragungsverordnung zur Planung der Koralmbahn, BGBl. Nr. 597/1995
Geografische Lage	Bahnverbindung zwischen Graz und Klagenfurt
Projektdurchführung	ÖBB–Infrastruktur AG im Oktober 2009 ex lege mit 1. Jänner 2009 gegründet (Verschmelzung der ÖBB–Infrastruktur Betrieb AG mit der ÖBB–Infrastruktur Bau AG) Rechtsgrundlagen: Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz), BGBl. Nr. 825/1992 i.d.g.F. BGBl. I Nr. 95/2009
Teilprojekt Hengsbergtunnel	
Bauzeit	2007 bis 2010
Kosten	77,34 Mio. EUR
Teilprojekt Erkundungstunnel Paierdorf	
Bauzeit	2005 bis 2010
Kosten	50,94 Mio. EUR
Teilprojekt Erkundungstunnel Mitterpichling	
Bauzeit	2004 bis 2007
Kosten	34,70 Mio. EUR
Summe der überprüften Baulose	162,98 Mio. EUR von 1,337 Mrd. EUR

Quellen: ÖBB–Infrastruktur AG; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis Juli 2012 mit dem Hengsbergtunnel und den Erkundungstunneln Paierdorf sowie Mitterpichling die ersten Teilprojekte der Koralmbahn der ÖBB–Infrastruktur AG. Ziel der Gebärungsüberprüfung war es, den Stand der Planungs– und Baumaßnahmen dieser Teilprojekte zu beurteilen.

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Bewertung

- der Entwicklung von Kosten und Terminen des Projekts Koralm-bahn,
- der Finanzierung des Projekts,
- des Vergabewesens sowie
- der baulichen Umsetzung bei drei Baulosen (Erkundungstunnel Mit-terpichling und Paierdorf sowie Tunnel Hengsberg).

Nicht-Ziele der Gebarungsüberprüfung waren u.a. volks- und betriebs-wirtschaftliche Gesichtspunkte sowie Fragen der Raumordnung.

Der RH zog aus einer Liste der ÖBB-Infrastruktur AG mit rd. 900 Auf-trägen, deren Auftragswert größer als 100.000 EUR war, eine risiko-orientierte Stichprobe von drei Baulosen für eine bauwirtschaftliche Beurteilung heran. Bis 2011 wurden von der ÖBB-Infrastruktur AG rd. 1,337 Mrd. EUR (Prognosewert Rahmenplan rd. 1,376 Mrd. EUR) für die Koralmbahn aufgewendet.

Die drei Baulose, die der RH überprüfte, wurden mit rd. 162,98 Mio. EUR abgerechnet. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2004 bis Mitte 2012.

Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, ent-halten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer (USt).

Im Sinne einer übersichtlicheren Darstellung gliederte der RH das Prü-fungsergebnis in zwei Abschnitte. Abschnitt 1 betrifft die Projektbe-schreibung mit Streckenführung, die Projektorganisation, die gene-relle Kostenentwicklung der Koralmbahn sowie die Vergabepaxis und der Abschnitt 2 umfasst Feststellungen zu den überprüften Baulosen (1. Teilprojekt der Koralmbahn).

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBB-Infrastruktur AG im Oktober 2013 und das BMVIT im Novem-ber 2013 Stellung.

Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an die ÖBB-Infrastruk-tur AG im April 2014. Die Stellungnahme des BMVIT erforderte keine Gegenäußerung des RH.

Projektbeschreibung

Chronologie

- 2 Mit der 10. Übertragungsverordnung (BGBl. Nr. 597/1995) der HL-AG im Jahr 1995 begann das Projekt Koralmbahn. Das damalige Ziel mit Durchbindung des Tunnels 2016 und Inbetriebnahme 2018 wurde mehrfach verschoben (siehe TZ 5).

Die Planung der ÖBB-Infrastruktur AG sah für die Inbetriebnahme der Südbahn (Koralmbahn gemeinsam mit dem Semmering-Basistunnel) das Jahr 2024 vor. Nachstehend wird die zeitliche Entwicklung des Projekts dargestellt. Die ÖBB-Infrastruktur AG wies den jeweils aktuellen zeitlichen und finanziellen Stand des Projekts seit dem Jahr 2005 im ÖBB-Rahmenplan aus.

Projektbeschreibung

Tabelle 1: Koralmbahn Chronologie	
Jahr	Maßnahme
1927	erste Überlegungen für eine Bahnverbindung über die Koralm
1990/1991	Machbarkeitsstudie über die Süd – Ost – Spange von Graz Hauptbahnhof bis Klagenfurt Hauptbahnhof
1995	Übertragungsverordnung zur Planung der Koralmbahn BGBl. Nr. 597/1995
1997	Beginn der Umweltverträglichkeitsprüfungen
1999 – 2001	Baubeginn an den betroffenen Bestandsstrecken der Südbahn
1999/2000	Auswahl der Trassen für die Neubauabschnitte
2001	Einreichung zur Umweltverträglichkeitserklärung
2002	Baubeginn
2003	Öffentliche Erörterung der Umweltverträglichkeitsprüfung
Dezember 2004	Abschluss des Koralmbahn-Vertrags zwischen Republik Österreich, ÖBB, HL-AG, Land Steiermark sowie Land Kärnten; Gesamtfertigstellung 2018
2004 – 2006	Abschluss der Behördenverfahren durch den Erlass von Trassenverordnungen
2004	Baubeginn der Erkundungstunnel
2005 – 2007	Eisenbahnrechtliche Bauverfahren und Baubescheide
2006	Baubeginn der ersten Neubauabschnitte
2008	Baubeginn des Koralmtunnels
2010	Verschiebung der Gesamtfertigstellung auf 2020
2011	Verschiebung der Gesamtfertigstellung auf 2022
2012	Verschiebung der Gesamtfertigstellung auf 2024
2012	Durchschlag Koralmtunnel Baulose 1 und 2
Daten laut Rahmenplan 2012 – 2017 der ÖBB	
2014	Baubeginn Koralmtunnel Baulos 3
2016	Baubeginn Grutschen- und Langerbergtunnel
2017	Baubeginn Unterflurtrasse Flughafen Graz
2019	Baubeginn bahntechnische Ausrüstung Koralmtunnel Baulos 2
2020	Baubeginn bahntechnische Ausrüstung Koralmtunnel Baulos 3
2020	Baubeginn bahntechnische Ausrüstung Grutschen- und Langerbergtunnel
2021	Baubeginn Signal-, Fernmelde- und Energieversorgungsanlagen und Oberbau gesamte Strecke
2022	Restarbeiten und Beginn des Probebetriebs
2024	Vollbetrieb der Koralmbahn

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Streckenführung

3 (1) Die Koralmbahn ist ein Teilstück der so genannten „Pontebbana–Achse“, die das Baltikum mit Oberitalien verbindet. Innerhalb Österreichs sind Wien, Graz, Klagenfurt und Villach in diesen Eisenbahnkorridor eingebunden. Die Trasse unterfährt dabei den Semmering und die Koralpe, um schließlich in Tarvis an die bereits in Betrieb stehende Pontebbana–Stammstrecke Richtung Udine anzuschließen.

Nach dem letztgültigen Rahmenplan 2012 – 2017 soll die Koralmbahn bis zum Jahr 2024 den Vollbetrieb aufnehmen. Die Koralmbahn zählt zum so genannten Zielnetz 2025+ der ÖBB, das ein umfassendes Gesamtkonzept für die Entwicklung der Bahninfrastruktur in Österreich darstellt.

(2) Der Bau der knapp 130 km langen Strecke zwischen Graz und Klagenfurt wurde in sechs Projektabschnitte unterteilt:

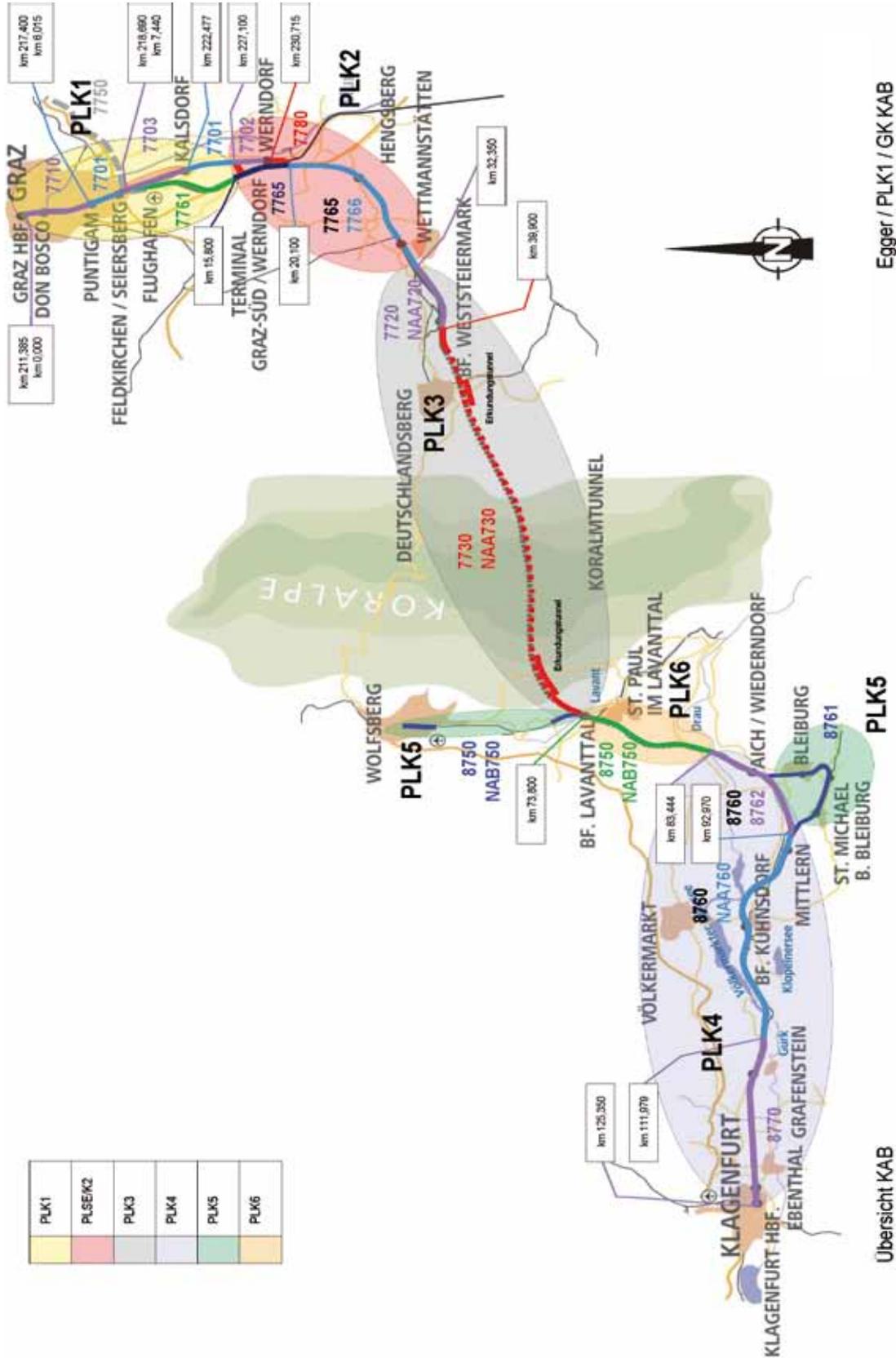
Tabelle 2: Koralmbahn Projektabschnitte	
PLK¹ 1	Graz HBF – Don Bosco – Puntigam – Feldkirchen – Flughafen – Kalsdorf – Terminal Süd Werndorf
PLK 2 / PLK SE	Terminal Süd Werndorf – Werndorf – Hengsberg – Wettmannstätten
PLK 3	Wettmannstätten – IC Bahnhof Weststeiermark – Koralmtunnel mit Erkundungstunnel Leibenfeld, Paierdorf und Mitterpichling
PLK 4	Jauntalbrücke – Aich – Mittlern – Kühnsdorf – Grafenstein – Ebental – Klagenfurt HBF
PLK 5	Bleiburger Schleife – Aich – Bleiburg – St. Michael b. Bleiburg Wolfsberg – Priel – St. Stefan im Lavanttal – St. Andrä im Lavanttal – IC Bahnhof Lavanttal
PLK 6	IC Bahnhof Lavanttal – Grutschntunnel – Langerbergtunnel – Jauntalbrücke

¹ PLK steht für Projektleitung Koralmbahn

Quelle: ÖBB–Infrastruktur AG

Die nachfolgende planliche Darstellung zeigt die Streckenführung der Koralmbahn samt den mit dem Gesamtprojekt verbundenen regionalen Erschließungsstrecken:

Abbildung 1: Koralmbahn Projektabschnitte



Egger / PLK1 / GK KAB

Übersicht KAB

Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG

Koralmbahn-Vertrag und Terminentwicklung

4.1 (1) Mit der 10. Übertragungsverordnung wurden die Planung und der Bau der Hochleistungsstrecke Koralmbahn der HL-AG übertragen. Damit begannen 1995 die Planungsarbeiten für das Projekt. Die HL-AG setzte erste Planungsschritte für die Streckenteile Graz – Puntigam und Althofen – Klagenfurt. In diesen Bereichen wurden auch die ersten Baumaßnahmen ab dem Jahr 2002 gesetzt.

Mit Vertrag vom 15. Dezember 2004 kamen der Bund, die ÖBB, die HL-AG sowie die Länder Kärnten und Steiermark überein, die Eisenbahnstrecke Graz-Klagenfurt zu realisieren und zu finanzieren (Koralmbahn-Vertrag) sowie den Bau des Haupttunnels¹ im Jahr 2008 zu beginnen und die verkehrswirksame Durchbindung bis zum Jahr 2016 sowie die Fertigstellung bis 2018 zu erreichen (siehe TZ 2). Wie der gleichzeitig beschlossene Investitionsplan zeigte, waren rd. 20 % der Investitionsleistung nach dem Jahr 2016 vorgesehen; die letzten Investitionen sollten erst 2020 getätigt werden². Laut dem ersten – dem RH vorliegenden – Gesamtbauplan mit Stichtag 31. Dezember 2007 war der Bau des Haupttunnels ab 2009 geplant. Der Gesamtbauplan wies die Fertigstellung für das Jahr 2018 aus; Ende 2016 sollten demnach Streckenteile eingleisig zur Verfügung stehen.

(2) In der projektbegleitenden Arbeitsgruppe zur Koralmbahn (siehe TZ 6) sprachen die Vertreter der Vertragspartner die Entwicklung der Fertigstellungstermine des Projekts wiederholt an. So stellte die ÖBB-Infrastruktur AG in der 11. Sitzung im Mai 2008 die Fertigstellung bis zum Jahr 2018 noch als möglich dar. Im gleichzeitig präsentierten Rahmenplan 2008 – 2013 waren die jährlichen Investitionsmittel insbesondere in den Jahren 2011 bis 2017 im Vergleich zum Investitionsplan 2004 erheblich erhöht worden, damit der geplante Fertigstellungstermin eingehalten werden kann. Das Projekt lag nach Darstellung der ÖBB-Infrastruktur AG am finanz- und zeitkritischen Weg.

(3) Ab dem Jahr 2010 informierten die ÖBB-Infrastruktur AG bzw. das BMVIT die Länder Kärnten und Steiermark in drei Schreiben³, dass sich die Inbetriebnahme der Koralmbahn zunächst auf das Jahr 2020, in der Folge auf das Jahr 2022 und zuletzt auf das Jahr 2024 verschieben werde. Diese Verschiebungen des Fertigstellungstermins ergaben sich aufgrund von komplexen Planungs- und Ausschreibungsarbeiten am Haupttunnel, durch die Gesamtbetrachtung „Attraktivierung der

¹ „Koralmtunnel“ im Streckenabschnitt Deutschlandsberg – St.Andrä

² Gesamtinvestitionsvolumen 3,814 Mrd. EUR, Investitionsvolumen 2017 bis 2020 760 Mio. EUR

³ Schreiben der ÖBB-Infrastruktur AG vom 22. Februar 2010, Schreiben der ÖBB-Infrastruktur AG vom 31. März 2011, Schreiben der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie vom 17. Februar 2012

Südbahn“ (inkl. Semmeringbasistunnel) sowie durch die zur Einhaltung der Ziele des Stabilitätspakets erforderlichen Einsparung von rd. 300 Mio. EUR bis 2016. Sie gaben damit die Entwicklungen der Investitionsvolumina und Zeiträume laut den Rahmenplänen sowie der Gesamtbauzeitpläne wieder.

(4) Die umfangreichen Erkundungsmaßnahmen betreffend die Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf (siehe TZ 16) hatten das Ziel, vorweg weiterführende geologische Erkenntnisse für die Planung und Ausschreibung des Haupttunnels zu erlangen.

Unter Zugrundelegung des im Jahr 2004 gültigen Gesamtprojektplans lagen die Erkundungsmaßnahmen am zeitkritischen Weg für die Gesamtfertigstellung des Projekts im Jahr 2018⁴; die Baumaßnahmen für den dritten Abschnitt des Haupttunnels sollten unmittelbar nach Fertigstellung der Erkundungstunnel im Jahr 2010 beginnen.

Mit dem – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle – aktuellen Gesamtbauzeitplan 2012 war der Beginn der Baumaßnahmen für den dritten Abschnitt des Haupttunnels im Jahr 2014 vorgesehen. Beide Erkundungsbauwerke lagen damit nicht mehr am zeitkritischen Weg.

(5) Das ursprünglich vorgesehene Terminziel der verkehrstechnischen Durchbindung im Jahr 2016 war mit ein Grund für die zeitlich enge Konzeption der Erkundungsmaßnahmen. So waren im Erkundungstunnel Paierdorf ein bautechnisch ungünstiger fallender Vortrieb vorgesehen und die Verschiebung der Baulosgrenze zwischen den Erkundungstunneln Mitterpichling und Paierdorf bauvertraglich vorbehalten. Während der Baudurchführung waren mehrere Vertragsänderungen umzusetzen, die mit Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer verbunden waren (siehe TZ 24, 35, 41, 42, 44).

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass die mit dem Gesamtprojektplan 2004 verbundenen technischen und bauwirtschaftlichen Erschwernisse durch nachfolgende Terminverschiebungen nicht mehr kompensiert werden konnten. Mehrkosten, die dadurch nicht vermieden werden konnten, waren als verlorener Aufwand zu betrachten.

Um derartige nachteilige Auswirkungen künftig zu vermeiden und mögliche Einsparungspotenziale zu nutzen, empfahl der RH der ÖBB-Infrastruktur AG, bereits ab Planungsbeginn besonderes Augenmerk auf eine realistische Terminplanung zu legen.

⁴ verkehrstechnische Durchbindung 2016, Fertigstellung 2018

- 4.3 Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien die Gründe für die Verschiebung nicht vornehmlich in den komplexen Planungs- und Ausschreibungsarbeiten gelegen, sondern insbesondere Ergebnis begrenzter Mittel („Stretching“) sowie der Einhaltung der Ziele des Stabilitätspakts im Zeitraum 2011 bis 2016 gewesen.

Eingriffe in den der Planung zu Grunde gelegten Finanzmittelbedarf würden in aller Regel auch zu einer Änderung des zeitkritischen Weges mit all seinen Folgewirkungen führen. Eine realistische Terminplanung sei der ÖBB-Infrastruktur AG stets ein großes Anliegen, um eine professionelle Projektabwicklung sicherzustellen. Es sei für die ÖBB-Infrastruktur AG jedoch nicht möglich, Auswirkungen von veränderlichen, nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen vorweg zu berücksichtigen, wenn diese nicht bereits zum Zeitpunkt der ursprünglichen Planung bekannt gewesen seien.

- 4.4 Der RH erwiderte, dass die ersten Bauablaufplanungen auf unrealistischen Fertigstellungsterminen beruhten und der Versuch, diese Termine einzuhalten, zu Mehrkosten führte. Dies zeigte sich u.a. bei der zeitlich engen Konzeption der Erkundungsmaßnahmen und einem damit einhergehenden, bautechnisch ungünstigeren fallenden Vortrieb beim Erkundungstunnel Painerdorf. Daher blieb der RH bei seiner Empfehlung, besonderes Augenmerk auf eine realistische Terminplanung zu legen.

Zeitliche Verteilung
der Projektkosten

- 5.1 In den Rahmenplänen wies die ÖBB-Infrastruktur AG die geschätzten Kosten der Projekte sowie die bereits abgerechneten Ist-Kosten im Zeitablauf in Jahressummen aus. Damit ging die geplante zeitliche Umsetzung der Projekte in die Rahmenpläne ein.

Wie der Vergleich der Rahmenpläne von 2005 bis 2012 zeigte, veränderte sich die zeitliche Verteilung der geplanten Projektkosten deutlich. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Koralmbahn-Vertrags im Dezember 2004 erwarteten die Vertragspartner eine sehr rasche Projektumsetzung mit der Fertigstellung im Jahr 2018.

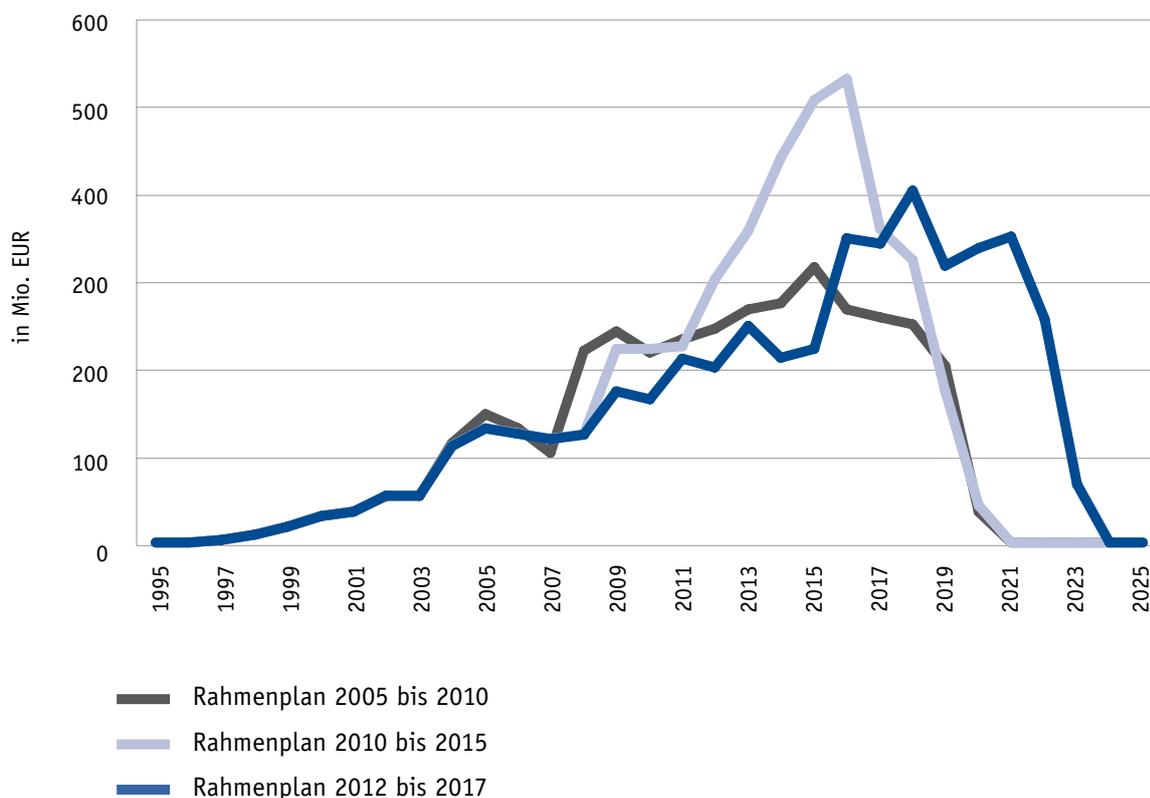
Im Rahmenplan 2007 – 2012 ging die ÖBB-Infrastruktur AG bereits davon aus, dass das Projekt Koralmbahn im Jahr 2019 abgeschlossen sein wird; mit dem Rahmenplan 2012 – 2017 waren die letzten projektwirksamen Kosten im Jahr 2023 und die Inbetriebnahme im Jahr 2024 vorgesehen. Die letztgenannte Veränderung des Fertigstellungstermins war auf eine Evaluierung der Bundesausgaben im Zusammenhang mit der Erstellung des Stabilitätspakets 2012 – 2016 und dabei ermittelter Sparmöglichkeiten zurückzuführen.

Projektbeschreibung

Die höchste veranschlagte Jahressumme an Projektkosten stieg vom Rahmenplan 2005 – 2010 (rd. 322 Mio. EUR im Jahr 2015) auf ein Maximum im Rahmenplan 2010 – 2015 (rd. 537 Mio. EUR im Jahr 2016) und sank bis zum Rahmenplan 2012 – 2017 (rd. 409 Mio. EUR im Jahr 2018) wieder deutlich ab. Die projektierten Gesamtkosten des Rahmenplans 2005 – 2010 betragen 3,795 Mrd. EUR (Preisbasis 1. Jänner 2004). Diese stiegen im Rahmenplan 2012 – 2017 auf 4,725 Mrd. EUR (Preisbasis 1. Jänner 2011) an.

Die nachstehende Abbildung 2 zeigt am Beispiel der drei oben angeführten Rahmenpläne die zeitliche Verteilung der Projektkosten in Form von Jahressummen über einen Zeitraum von 30 Jahren.

Abbildung 2: Koralmbahn; Zeitliche Kostenverteilung



Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Die dargestellte Verschiebung der Projektleistungen und -zahlungen in die Zukunft erforderte – bei einem im Wesentlichen gleichbleibenden Planungs- und Bauvolumen – laufende Wertanpassungen und Steigerungen des Finanzierungsbedarfs für das Gesamtprojekt.

5.2 Der RH betonte, dass eine Erstreckung der Bauzeit zwar – wie aus der Abbildung ersichtlich – geeignet ist, Spitzen bei einzelnen Jahressummen zu kappen, nicht aber, um die Gesamtkosten zu reduzieren (siehe TZ 12). Er wies darauf hin, dass neben technisch-planerisch

bedingten Terminveränderungen auch extern vorgegebene Zielvorgaben hinsichtlich der Fertigstellungstermine in die Rahmenplangestaltung einfließen⁵.

5.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei die Inbetriebnahme der Koralmbahn in drei Schritten von Dezember 2018 auf zunächst Dezember 2019, in der Folge auf Dezember 2021 und zuletzt auf Dezember 2023 verschoben worden.*

Finanzierung und Kostenentwicklung

Flughafenast

6.1 Mit Vertrag vom 15. Dezember 2004 kamen der Bund, die ÖBB, die HL–AG sowie die Länder Kärnten und Steiermark überein, die Eisenbahnstrecke Graz – Klagenfurt zu realisieren und zu finanzieren (Koralmbahn–Vertrag). Zur Steuerung und Koordinierung einzelner Maßnahmen sowie zur gegenseitigen Information dient eine projektbegleitende Arbeitsgruppe, der alle Vertragspartner angehören. Sie trat seit April 2004 zwei- bis dreimal pro Jahr zusammen.

Die Vertragspartner definierten im Koralmbahn–Vertrag die betroffenen Streckenabschnitte. Sie legten dabei zwar Streckenabschnitte zwischen Graz und Weitendorf (Flughafenast)⁶ als Teil der Koralmbahn fest, behielten sich aber Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderter Vereinbarungen vor. Die Verschwenkung der Bahntrasse (Flughafenast) bei Feldkirchen/Graz bis Weitendorf soll den Anschluss des Flughafens Graz–Thalerhof an die Hochleistungsbahnstrecke verbessern.

In der projektbegleitenden Arbeitsgruppe forderte das BMVIT diesbezüglich wiederholt Beurteilungsgrundlagen für die Ausführung ein; diese stellte die ÖBB–Infrastruktur AG in Aussicht. Die Entscheidung über die Umsetzung und Finanzierung dieser Streckenabschnitte war aber bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht getroffen worden.

Erst im Juni 2012 lag eine Ausarbeitung der Strategischen Infrastrukturentwicklung der ÖBB–Infrastruktur AG zum Thema vor. Auf Basis

⁵ – Koralmbahnvertrag Dezember 2004: Termin Inbetriebnahme 2018
– Evaluierung Infrastrukturprojekte durch BMVIT Herbst 2010: Termin Gesamtfertigstellung 2022
– Evaluierung Infrastrukturinvestitionen Februar 2012 im Zuge Stabilitätspakt 2011 – 2016: Termin Befahrbarkeit 2023

⁶ Graz HBF – Feldkirchen: viergleisiger Ausbau; Feldkirchen – Flughafen – Werndorf: zweigleisiger Neubau; Terminal Werndorf – Weitendorf: Vollausbau

der Zugzahlen der Prognose 2025+ empfahl sie darin einen bedarfsgerechten Ausbau der Südbahnstrecke sowie der Verbindung Werndorf – Weitendorf; damit sollten Kreuzungs- bzw. Zugfolgekonflikte vermieden werden. Es war aber noch kein Kostenrahmen für die empfohlenen Ausbaumaßnahmen ermittelt worden und die Errichtung des Streckenteils Feldkirchen – Flughafen – Werndorf wurde nicht empfohlen.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass die Errichtung des Flughafenasts als Teil des Vollausbaus der Koralmbahn Inhalt des Koralmbahn–Vertrags ist. Die Vertragspartner behielten sich aber Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderten Vereinbarungen vor.

6.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei der „Flughafenast“ Teil des Vollausbaus der Koralmbahn, jedoch keine vertragsgegenständliche Maßnahme des Koralmbahn–Vertrags. In Abstimmung mit dem BMVIT sei daher in die Rahmenpläne ab 2005 bis dato lediglich der vertragsgegenständliche Projektumfang, nicht jedoch der in Artikel I (4) definierte Vollausbau der Koralmbahn zur Finanzierung aufgenommen worden. Eine Entscheidung über die Realisierung der zum Vollausbau noch erforderlichen Projektteile sei auf Basis der Infrastrukturentwicklung noch zu treffen.*

Zuschüsse Länder

7.1 Die Vertragspartner legten im Rahmenplan 2005 – 2010 der ÖBB ein Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 3,796 Mrd. EUR⁷ für das Projekt fest. Die Länder Kärnten und Steiermark verpflichteten sich, zu den geschätzten Gesamtkosten einen Zuschuss von jeweils 140 Mio. EUR – in 18 gleichen Jahresraten von jeweils rd. 7,78 Mio. EUR in den Jahren 2008 bis 2025 – zu leisten. Die Vertragspartner vereinbarten keine Anpassung der Zuschüsse der Länder für sich verändernde Kosten, steigende Preise oder schlagendwerdende Risiken.

Tabelle 3: Zuschüsse der Länder zur Finanzierung der Koralmbahn

Zeitpunkt	Baukosten gesamt	Zuschüsse Länder	Anteil
	in Mio. EUR		in %
Rahmenplan 2005–2010 / Koralmbahn–Vertrag	3.796	140	3,69
Rahmenplan 2012–2017	4.725	140	2,96

Werte gerundet

Quellen: ÖBB–Infrastruktur AG; RH

⁷ Rahmenplan 2005 – 2010, Preisbasis Jänner 2004, ohne Vorausvalorisierung und ohne Bewertung von Bestellrisiken

- 7.2** Der RH stellte fest, dass die Pauschalierung der Landeszuschüsse ohne Berücksichtigung allfälliger Kosten- sowie Preissteigerungen bewirkte, dass der Finanzierungsanteil der Länder angesichts steigender Gesamtkosten des Projekts seit Abschluss des Koralmbahn-Vertrags von 3,69 % auf 2,96 % zurückging.
- 7.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei die Steigerung der Gesamtkosten im Wesentlichen durch die Valorisierung begründet. Im Rahmen der Vertragserstellung seien die Vertragspartner einvernehmlich von einer Pauschalierung der Länderbeiträge ausgegangen, weil den Ländern eine aktive Einflussnahme auf die Projektabwicklung nicht zuerkannt worden sei.*

Erhaltungskosten und
Ablöseverträge

Allgemein

- 8** Im Zuge der Prüfung des Bauloses Hengsberg (siehe TZ 26) überprüfte der RH beispielhaft die Ablöseverträge an die Gebietskörperschaften sowie die Übertragung der Erhaltungskosten. Die ÖBB-Infrastruktur AG regelte dies in der „Richtlinie zur Berechnung der Erhaltungskosten und Ablösebeträge von Ingenieurbauwerken, Straßen und Wegen; Altbauten im Straßen- und Wegebau“, die an die jeweiligen Anforderungen angepasst wurde.

Kostentragungsvereinbarungen mit Gemeinden

- 9.1** (1) Entsprechend den Kostentragungsregelungen gemäß Koralmbahn-Vertrag hatten die Länder und Gemeinden die Kosten für Maßnahmen, die nicht unmittelbar dem Projekt zuzurechnen waren (insbesondere für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen, Straßen- und Wegeverlegungen, Unterführungen, Eisenbahnkreuzungen), zur Gänze zu tragen.

Zusätzlich traf die ÖBB-Infrastruktur AG finanzielle Vereinbarungen mit Ländern und Gemeinden dann, wenn sie Erhaltungsaufgaben (z.B. im Nahebereich von Bahnhöfen und Haltestellen oder für Straßenanlagen von Eisenbahnkreuzungen) übertrug. Sie vereinbarte mit den Gemeinden in solchen Fällen eine einmalige Abgeltung für den vermehrten Erhaltungsaufwand sowie den Aufwand für die Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer.⁸ Die vereinbarten Beträge wurden an die tatsächlichen Baukosten geknüpft und inkludierten Zuschläge

⁸ Kalkulation der Abgeltung im Zusammenhang mit der Verwaltungsübertragung entsprechend der „Richtlinie zur Berechnung der Erhaltungskosten und Ablösebeträge von Ingenieurbauwerken, Straßen und Wegen; Altbauten im Straßen- und Wegebau“

für Abbruchs- und Materialkosten (20 %) sowie für Verwaltungskosten (10 %).

(2) Der RH stellt zu nachstehenden Kostentragungsvereinbarungen zwischen der ÖBB-Infrastruktur AG und dreier Gemeinden im Baulos Hengsberg den Umfang der vereinbarten Leistungen sowie die Vertragssumme dar. Die Grundlage für die betreffenden Baumaßnahmen bildeten die eisenbahnrechtlichen Baubescheide⁹ sowie das von der ÖBB auf dieser Basis ausgearbeitete technische Bauprojekt.

Tabelle 4: Baulos Hengsberg: Vereinbarungen der ÖBB-Infrastruktur AG mit Gemeinden					
Vertragspartner	Vereinbarte Leistung	Bauwerke	Vertrags-	bisherige Zahlung	
			summe	Datum	in Mio. EUR
			in Mio. EUR		
Gemeinde Wettmannstätten	laufende Erhaltung und Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer	bahneigene Anlagen	0,75	11.11.2010	0,23
				22.07.2011	0,45
Gemeinde Hengsberg	laufende Erhaltung und Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer	Begleitstraße nördlich der Bahntrasse (Unterführung FW 16 bis Sauerbrunnengraben), Zufahrt von L601 zum Rettungsplatz und zum Notausstieg einschließlich erforderlicher Anbindungen, Park & Ride-Flächen ¹	2,47	15.06.2010	1,48
				22.07.2011	0,30
Gemeinde Preding	laufende Erhaltung und Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer	Begleitstraßen südlich der Bahntrasse (km 27,3 bis km 28,7), nördlich der Bahntrasse (km 28,2 bis km 28,5) ¹	0,11	23.12.2010	0,07

¹ Die Übergabe erfolgte — nicht mängelfrei — vorbehaltlich der Mängelbehebung.
Werte gerundet

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

9.2 Der RH erachtete die Kostentragungsregelungen mit den Gemeinden sowie die Kalkulation der Abgeltungen gemäß der Richtlinie der ÖBB-Infrastruktur AG als zweckmäßig. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die langfristige Verpflichtung der Gemeinden zur Erhaltung und Erneuerung der Anlagen und auf das damit einhergehende Risiko der Sicherung der Finanzierung dieser Maßnahmen durch die Gemeinden über die gesamte Nutzungsdauer hin.

⁹ Bescheide des BMVIT vom 19. April 2006, GZ 820.114/0008-IV/Sch2/2006 „Wundschuh – Wettmannstätten“ und vom 24. Juli 2006, GZ 820.115/0002-IV/Sch2/2006 „Bahnhof Wettmannstätten West“

Land Steiermark

- 10.1** Über den Koralmbahn-Vertrag hinaus vereinbarte die ÖBB-Infrastruktur AG mit dem Land Steiermark eine einmalige Abgeltung für den vermehrten Erhaltungsaufwand (z.B. für Straßen, Grünflächen oder Wege) sowie den Aufwand für die Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer¹⁰ in der Höhe von rd. 7,17 Mio. EUR (inkl. USt). Dieser Betrag war an die tatsächlichen Baukosten geknüpft.

Zusätzlich schloss die ÖBB-Infrastruktur AG eine Vereinbarung über betriebliche Mehraufwendungen des Landes Steiermark ab. Diese beinhaltete den Winterdienst und die Grünpflege, welche mit Einheitsätzen des Straßenerhaltungsdienstes auf 33 Jahre kalkuliert wurde. Der Betrag von rd. 289.000 EUR wurde ebenfalls einmalig abgegolten. In Summe verpflichtete sich die ÖBB-Infrastruktur AG, an das Land Steiermark rd. 7,46 Mio. EUR zu leisten.

Im Gegenzug hatte das Land Steiermark Sonderwünsche in der Gesamtsumme von rd. 1,67 Mio. EUR (inkl. USt) an die ÖBB-Infrastruktur AG zu vergüten. Damit verminderte sich der Ablösebetrag der ÖBB-Infrastruktur AG gemäß Kostenschätzung auf rd. 5,79 Mio. EUR.

Die Tabelle 5 zeigt die Kostenentwicklung der von der Kostentragsvereinbarung zwischen der ÖBB-Infrastruktur AG und dem Land Steiermark umfassten Leistungen.

¹⁰ in Zusammenhang mit der Verwaltungsübertragung entsprechend der „Richtlinie zur Berechnung der Erhaltungskosten und Ablösebeträge von Ingenieursbauwerken, Straßen und Wegen; Altbauten im Straßen- und Wegebau“

Tabelle 5: Baulos Hengsberg: Vereinbarungen der ÖBB–Infrastruktur AG mit Land Steiermark

Beschreibung	Kostenschätzung gemäß Kostentragungs- vereinbarungen	Kosten gemäß Bauberechnung
	in Mio. EUR (inkl. USt)	
Verpflichtung ÖBB–Infrastruktur AG gegenüber dem Land Steiermark für laufende Erhaltung und Erneuerung nach Ablauf der Nutzungsdauer	7,17	7,63
Verpflichtung ÖBB–Infrastruktur AG gegenüber dem Land Steiermark für Straßenerhaltungsdienst, Winterdienst und Grünpflege	0,29	
Summe Verpflichtung ÖBB–Infrastruktur AG gegenüber dem Land Steiermark	7,46	7,63
abzüglich der aus den Sonderwünschen des Landes Steiermark resultierenden Verpflichtung des Landes Steiermark gegenüber der ÖBB–Infrastruktur AG	1,67	4,10
Saldo Zahlungsverpflichtung ÖBB–Infrastruktur AG gegenüber dem Land Steiermark	5,79	3,53
1. Teilrechnung Land Steiermark		2,00
2. Teilrechnung Land Steiermark		1,48
Offener Betrag ÖBB – Land		0,05

Werte gerundet

Quellen: ÖBB–Infrastruktur AG; RH

Das Land Steiermark stellte der ÖBB–Infrastruktur AG am 15. Dezember 2009 einen Betrag von 2 Mio. EUR und am 9. Juni 2010 einen weiteren von rd. 1,48 Mio. EUR in Rechnung. Schlussendlich war eine geringe Restzahlung von rd. 50.000 EUR durch die ÖBB–Infrastruktur AG zu leisten.

- 10.2** Der RH beurteilte die Abwicklung und Verrechnung der wechselseitigen Ansprüche zwischen der ÖBB–Infrastruktur AG und dem Land Steiermark im Zusammenhang mit der Abwicklung des Bauvorhabens als zweckmäßig.

Kostenbeitrag der EU

- 11.1** (1) Mit Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Juli 1999 leistete die EU einen Kostenbeitrag von 3,50 Mio. EUR für Untersuchungen und Gutachten im Rahmen der UVP zum Projekt Koralmbahn.

Das BMVIT stellte in den folgenden Jahren wiederholt Anträge auf Förderungen aus Mitteln der Transeuropäischen Netze an die Europäische Kommission. Diese betrafen weitere Untersuchungen, Gutachten und Studien, bauliche Erkundungsmaßnahmen und einzelne Baumaßnahmen des Projekts Koralmbahn.

(2) Die Anträge wurden durchwegs nicht positiv entschieden. Laut Einschätzung der ÖBB-Infrastruktur AG ist ein Finanzierungsbeitrag der EU dann zu erwarten, wenn das Projekt Koralmbahn in die Liste der prioritären Projekte der Transeuropäischen Netze aufgenommen wird.

Ein von der Europäischen Kommission vorgelegter Vorschlag zu Leitlinien für die Transeuropäischen Netze sieht zukünftig neben einem umfassenden Gesamtnetz für die Transeuropäischen Netze ein prioritäres Kernnetz vor.

Dieses Kernnetz soll bestimmte technische Anforderungen erfüllen und bis 2030 umgesetzt sein, wobei EU-Förderungen für die Transeuropäischen Netze auf das Kernnetz konzentriert werden. Der Entwurf der Europäischen Kommission enthält auch die Baltisch-Adriatische Achse, welche die Koralmbahn einschließt. Derzeit werden von dieser Achse Streckenabschnitte von Helsinki bis Wien als prioritäre Projekte ausgewiesen.¹¹ Der Streckenabschnitt der Koralmbahn ist in der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates in der Liste erster Güterverkehrskorridore enthalten.¹²

Die endgültige Entscheidung über die Aufnahme der Koralmbahn in die Liste prioritärer Projekte wird vom Rat in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament getroffen werden. Nach entsprechendem Beschluss – auch über den EU-Finanzrahmen 2014 bis 2020 – kann Österreich Anträge auf Mitfinanzierung der Koralmbahn durch die EU stellen.

¹¹ siehe Liste der prioritären Projekte der Trans-European Transport Network Executive Agency (Projekt Nr. 23 + 27)

¹² VO (EU) Nr. 913/2010, Projekt Nr. 5 Gdynia – Ravenna über Wien, Klagenfurt

- 11.2** Der RH hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle – abgesehen vom angeführten Kostenbeitrag – keine Mitfinanzierung des Projekts Koralmbahn aus Mitteln der Transeuropäischen Netze der EU gegeben war. Der RH empfahl dem BMVIT, alles zu unternehmen, dass eine Mitfinanzierung des Projekts Koralmbahn aus Mitteln der Transeuropäischen Netze der EU möglich wird.
- 11.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG würden seitens des BMVIT und der ÖBB-Infrastruktur AG seit Jahren intensive Bemühungen laufen, um TEN-Förderungen zu lukrieren. Da die Koralmbahn bis dato nicht im prioritären TEN-Netz gelistet sei, seien trotz qualitativ guter Anträge aufgrund der begrenzten TEN-Mittel keine Förderungen für nicht prioritäre Projekte zugesprochen worden.*

Aufgrund der Aufnahme der Koralmbahn als Teil der Baltisch-Adriatischen Achse in das Core Network der EU ab 2014, sollten künftig die Fördermöglichkeiten für die Baltisch-Adriatische Achse deutlich erhöht sein.

Laut Stellungnahme des BMVIT stünden die Chancen, im Zeitraum bis 2020 effektive EU-Zuschüsse für große österreichische Schienenprojekte zu erhalten, prinzipiell günstig.

Für die EU-Finanzperiode 2014 bis 2020 werde die bisherige TEN-Finanzverordnung durch die Verordnung betreffend die Connecting Europe Fazilität (CEF-Verordnung) ersetzt. Zur zukünftigen CEF-Verordnung sei bereits eine Einigung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission erzielt worden. Die formelle Verabschiedung stand jedoch (zum Zeitpunkt der Stellungnahme) noch aus.

Hervorzuheben sei, dass im Verkehrsbereich durch die CEF-Verordnung die Ko-Finanzierungssätze für Bauarbeiten im Schienenbereich – die Engpässe betreffen – von 20 % auf 30 % angehoben würden.

Die EU-Mittel sollen für Projekte auf den EU-Kernnetzkorridoren verwendet werden; im Vergleich zu den bisherigen vorrangigen TEN-Projekten sei es gelungen, auch den Baltisch-Adriatischen Korridor, der neben der Semmeringstrecke auch die Koralmbahn umfasst, in die EU-Kernnetzkorridore und damit in die höchste Prioritätenstufe aufzunehmen.

Im Zusammenhang mit der neuen CEF-Verordnung und den neuen TEN-Netzen werde vom BMVIT daher alles getan, um im Zeitraum 2014 bis 2020 EU-Zuschüsse zur Koralmbahn zu bekommen. Die konkrete Antragstellung für die EU-Zuschüsse aus der CEF werde ab 2014 erfolgen.

Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG betrage die Höhe der 2013 zugesagten TEN-Förderung für die Drauquerung bei Stein rd. 1,53 Mio. EUR.

Entwicklung der Kostenschätzungen

12.1 (1) Bis zum Jahresende 2004 war die HL-AG mit der Umsetzung des Projekts Koralmbahn – wie für andere große Eisenbahninfrastrukturprojekte auch – betraut.¹³ Bis dahin beauftragte das BMVIT mit Verordnungen die HL-AG mit der Planung und Baudurchführung des Projekts bzw. der einzelnen Vorhaben (Übertragungsverordnungen). Diese Verordnungen sowie die darin enthaltenen Projektsummen bildeten die Basis für den mehrjährigen Investitionsplan der HL-AG. Ergänzend dazu wies die HL-AG in ihrem Investitionsplan den Fortsetzungsbedarf für weitere Übertragungsverordnungen bei optimalem Projektverlauf mit den dafür erforderlichen Mitteln aus.

Ab dem Jahr 2005 wies die ÖBB-Infrastruktur AG¹⁴ die Kostenschätzungen für das Projekt Koralmbahn in den vom BMVIT genehmigten Rahmenplänen, gegliedert in 38 Vorhaben, aus. Die von der HL-AG ausgewiesenen Vorhaben bzw. deren geschätzte Kosten wurden nicht in vollem Umfang in die Rahmenpläne ab dem Jahr 2005 übernommen – bspw. ist der viergleisige Ausbau der Strecke zwischen Graz HBF und Weitendorf (Flughafenast) nicht enthalten, weil sich die Vertragspartner Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderten Vereinbarungen vorbehielten. Die ÖBB-Infrastruktur AG grenzte die für das Projekt Koralmbahn maßgeblichen Projektkosten in einer dem RH übermittelten Auswertung gesondert ab.

Die Entwicklung der Kostenschätzungen des Projekts Koralmbahn ab dem Jahr 2004 – unter Einbezug der Auswertung der ÖBB-Infrastruktur AG – ist in nachstehender Tabelle dargestellt. Ab dem Rahmenplan 2007 ermittelte die ÖBB-Infrastruktur AG auch Kostenschätzungswerte vorausvalorisiert bis zum jeweils geplanten Projektabschlussstermin. Demnach soll die Errichtung der Koralmbahn gemäß der letztgültigen Kostenschätzung rd. 5,373 Mrd. EUR ein-

¹³ Die HL-AG ging mit Wirksamkeit vom 31. Dezember 2004 in die ÖBB-Infrastruktur Bau AG auf.

¹⁴ bis zum 31. Dezember 2009 ÖBB-Infrastruktur Bau AG

schließlich kalkulatorisch zu erwartender Preisanpassungen bis zum Zeitpunkt der Baufertigstellung kosten.

Tabelle 6: Koralmbahn Kostenschätzungen 2004 bis 2012

	Investplan HL-AG ¹	Rahmenpläne ÖBB-Infrastruktur AG							
	2004	2005 – 2010	2006 – 2011 ²	2007 – 2012	2008 – 2013	2009 – 2014	2010 – 2015	2011 – 2016	2012 – 2017
	in Mio. EUR								
Koralmbahn	3.813,8	3.795,9	4.164,6	4.274,1	4.364,2	4.464,5	4.560,3	4.616,7	4.725,2
Preisbasis	k.A.	1.1.2004	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011
	in %								
Veränderung der Kosten im Vergleich zum Vorjahr	-	- 0,47	9,71	2,63	2,11	2,30	2,15	1,24	2,35
Baupreisindex Hoch- und Tiefbau gesamt Vergleich zum Vorjahr ³	-	1,69	2,65	3,61	4,69	3,17	3,75	3,10	2,44
	in Mio. EUR								
Koralmbahn valorisiert	-	-	-	4.935,1	5.003,6	5.223,0	5.135,4	5.264,4	5.373,0
Valorisierung	-	-	-	661,0	639,4	758,5	575,1	647,7	647,8
Koralmtunnel (Planung und Bau)	1.647,6	1.650,1	1.830,9	1.861,6	1.905,3	1.935,4	1.928,8	1.960,9	2.016,5
Koralmtunnel (Planung und Bau) valorisiert	-	-	-	2.188,2	2.228,2	2.330,6	2.213,5	2.268,2	2.298,4
Valorisierung	-	-	-	326,6	322,9	395,2	284,7	307,3	281,9

¹ Auswertung der Daten erfolgte durch die ÖBB-Infrastruktur AG.

² Der Rahmenplan 2006 – 2011 wurde vom BMVIT nicht genehmigt.

³ Preisbasis Jahr 2000

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

(2) Laut der Kalkulationen der ÖBB-Infrastruktur AG (bzw. HL-AG) bewegten sich die jährlichen Veränderungen der Kostenschätzungen für das Gesamtprojekt Koralmbahn – jeweils auf Preisbasis des vorangegangenen Jahres – zwischen rd. - 0,47 % und + 9,71 %.

Mit Ausnahme der Veränderungen der Jahre (Investitionsplan HL-AG) 2004 – 2005 (- 0,47 %) bzw. (Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG) 2005 – 2006 (+ 9,71 %) bewegten sich die Erhöhungen der Kostenschätzungen in der Größenordnung der allgemeinen Baupreissteigerungen (Baupreisindex Hoch- und Tiefbau gesamt). Laut Angaben der ÖBB-Infrastruktur AG gegenüber dem RH waren für die außergewöhnlich erhöhten Kostenschätzungen im Rahmenplan 2006 – 2011 (+ 9,71 %) größtenteils folgende Faktoren maßgebend:

- die Änderung der Preisbasis vom Jänner 2003 bis Jänner 2005, die Preisbasis wesentlicher Vorhaben war im Rahmenplan 2005 – 2010 nicht angepasst worden (rd. 232 Mio. EUR),
- die Neubewertung von Eigenkosten der ÖBB-Infrastruktur AG für die Vorhaben der HL-AG sowie die Neubewertung von Erkundungsmaßnahmen (rd. 100 Mio. EUR).

Die ÖBB-Infrastruktur AG passte damit die Kostenschätzungen auf den aktuellen technischen Stand der Planungen an, nahm die im Jahr 2005 unterbliebene Wertanpassung für das Hauptplanungs- und -bauvorhaben Koralmtunnel vor und ordnete den einzelnen Vorhaben Risiken entsprechend ihren Kalkulationsrichtlinien zu.

(3) Seit der 10. Übertragungsverordnung im Jahr 1995 umfasste das Planungsgebiet des Projekts Koralmbahn die zweigleisige Strecke vom HBF Graz bis zum HBF Klagenfurt.

Mit dem Koralmbahn-Vertrag über die Realisierung und Finanzierung der Eisenbahnstrecke Graz – Klagenfurt im Jahr 2004 (siehe TZ 4) grenzten die Vertragspartner¹⁵ zwar das Projekt nicht ein, schlossen aber Streckenteile zwischen Graz HBF und Weitendorf¹⁶ (Flughafenast) von der Finanzierungs- und Fertigstellungsterminvereinbarung ausdrücklich aus. Ebenso fehlte dieser Streckenteil in den Rahmenplänen. Für die Umsetzung dieser Vorhaben lagen keine Kostenschätzungen seitens der ÖBB-Infrastruktur AG vor; sie sind daher nicht Teil der dargestellten geschätzten Gesamtkosten des Projekts.

12.2 Der RH stellte fest, dass die geschätzten Kosten für das Projekt Koralmbahn nach der Präzisierung und Ergänzung der Kostenschätzung im Jahr 2006 grundsätzlich stabil blieben. Er wies aber kritisch darauf hin, dass in den Kostenansätzen des Rahmenplans 2005 – 2010 wesentliche Kostenelemente – insbesondere hinsichtlich Wertanpassung, Risikoabdeckung und Neubewertung von Eigenkosten der ÖBB-Infrastruktur AG sowie von Erkundungsmaßnahmen – nicht enthalten waren.

¹⁵ Vertragspartner waren:

- Republik Österreich (Bund), vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie sowie den Bundesminister für Finanzen
- Österreichische Bundesbahnen
- Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG
- Land Steiermark
- Land Kärnten

¹⁶ ausgeschlossen waren:

- der viergleisige Ausbau des Streckenabschnitts Graz HBF – Feldkirchen
- der Neubau des zweigleisigen Streckenabschnitts Feldkirchen – Flughafen – Werndorf
- der Vollausbau des Streckenabschnitts Terminal Werndorf – Weitendorf

Der sich aus dem Vergleich der Gesamtsummen des Investitionsplans der HL-AG 2004 mit dem Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG 2005 – 2010 ergebende Rückgang der Gesamtkosten hätte als nicht plausibel erkannt werden müssen. Dies wiegt umso schwerer, als die Kostenschätzungen des Rahmenplans 2005 – 2010 die Grundlage für die Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund, ÖBB und den Ländern Kärnten sowie Steiermark im Koralmbahn-Vertrag bildeten (siehe TZ 4). Die Vertrags- und Finanzierungspartner gingen damit von einem zu geringen erwarteten Finanzierungsbedarf aus.

Der RH wies weiters darauf hin, dass der als Flughafenast bezeichnete Teil des Projekts und die dafür erforderlichen Investitionsmittel in den Rahmenplänen und im Koralmbahn-Vertrag nicht erfasst sind, weil die Vertragspartner Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderten Vereinbarungen vorbehielten.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, in ihren Rahmenplänen sämtliche Kostenelemente zu erfassen und Finanzierungsvereinbarungen nur auf Basis vollständiger Kostenermittlungen abzuschließen.

12.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG lägen Kostenschätzungen für den ursprünglich zur Planung übertragenen Flughafenast mit Stand eisenbahnrechtliche Baugenehmigung sehr wohl vor. Der Flughafenast sei jedoch keine vertragsgegenständliche Maßnahme des Koralmbahn-Vertrags. Inwiefern die vorliegenden Planungen jedoch tatsächlich realisiert würden, werde von der zwischenzeitlich vorgenommenen Infrastrukturentwicklung und den noch zu treffenden Beschlüssen abhängen.*

12.4 Der RH bekräftigte seine Kritik an der unvollständigen Darstellung der Gesamtkosten und hielt seine Empfehlung, dass sämtliche Kostenelemente (wie z.B. Wertanpassung und Risikoabdeckung) in den Rahmenplänen zu erfassen und Finanzierungsvereinbarungen nur auf Basis vollständiger Kostenermittlungen abzuschließen sind, aufrecht.

Entwicklung der
Ist-Kosten

13 Seit Beginn der Planungs- und Bauarbeiten für die Koralmbahn im Jahr 1995 wendete die ÖBB-Infrastruktur AG bis zum Jahr 2011 insgesamt rd. 1,337 Mrd. EUR auf. Die jährliche maximale Investitionsleistung lag bei rd. 175 Mio. EUR (2011).

Laut letztgültigem Rahmenplan 2012 – 2017 soll die jährliche Bauleistung deutlich angehoben werden und mit rd. 409 Mio. EUR (2018) nahezu das Doppelte des zuletzt erzielten Investitionsvolumens erreichen (siehe TZ 5).

Technische Beschreibung Koralmtunnel

Ausgangslage **14** Der 32,8 km lange Koralmtunnel bildet den zentralen Bauabschnitt der Koralmbahn von Graz nach Klagenfurt im Projektabschnitt drei zwischen Deutschlandsberg (Steiermark) und St. Andrä im Lavanttal (Kärnten). Als Tunnelsystem wurden zwei eingleisige Röhren mit Querschlägen in Abständen von 500 m sowie einer Nothaltestelle etwa in Tunnelmitte festgelegt. Der Koralmtunnel wird, entsprechend den Ergebnissen der weiterführenden Erkundungen¹⁷, über weite Strecken mit Tunnelvortriebsmaschinen aufgefahen werden.

Geologie **15.1** Vom Ostportal beginnend durchfährt der Koralmtunnel auf den ersten 4 km tertiäre Schichten, daran anschließend den gestörten kristallinen Randbereich der Koralpe, der von den Gesteinen der Schiefergneis-Glimmerschieferfolge, teilweise im verwitterten Zustand, dominiert wird. Nach etwa 10 km tritt der Tunnel in den kristallinen Zentralbereich ein und durchfährt auf 14 km unverwitterte Schiefergneis-Glimmerschieferfolgen, Plattengneis und Feinkorngneisfolgen mit örtlich zu erwartenden Störungszonen.

Ungefähr 8 km vor dem Westportal wird das etwa 4 km lange, geologisch schwierige Lavanttaler Störungssystem durchfahren.¹⁸ Die tektonische Intensität des Störungssystems nimmt von Ost nach West zu. Auf den verbleibenden 4 km des Lavanttaler Tertiärs stehen sehr heterogene Untergrundverhältnisse mit Wechsellagerungen von fein- und grobkörnigen Lockergesteinen und gering zementierten feinkörnigen Sedimentgesteinen an.

15.2 Der RH hielt fest, dass die schwierigen geologischen Verhältnisse der Koralpe umfangreiche Erkundungsmaßnahmen bedingten.

Erkundungstunnel **16** (1) Um das geotechnische Risiko für den Tunnelabschnitt entsprechend zu reduzieren und das Vortriebskonzept für den 32,8 km langen Koralmtunnel optimal anpassen zu können, wurden Erkundungstunnel vorgetrieben. Die gewonnenen Kenntnisse über den geologischen Aufbau, die hydrogeologischen und geomechanischen Verhältnisse wurden für die Festlegung eines geeigneten Startpunkts für die Tunnelvortriebsmaschine sowie für die Erkundung der Wiederverwertbarkeit des Ausbruchsmaterials (z.B. als Betonzuschlagstoff) verwendet. Folgende Erkundungsmaßnahmen wurden gesetzt:

¹⁷ drei Erkundungstunnel und ein Erkundungsschacht

¹⁸ heterogener Aufbau aus weichplastischen, tonigen Störungsgesteinen und gering zerlegten, kompetenten Gesteinsschollen

Das Bauvorhaben Erkundungstunnel Paierdorf grenzte an das Bauvorhaben Erkundungstunnel Mitterpichling an und war in der ersten Bauphase nur über den Erkundungsschacht Paierdorf zugänglich.²⁰ In der zweiten Bauphase, nach Fertigstellung des Erkundungstunnels Mitterpichling, war der Erkundungstunnel Paierdorf auch von der Ortschaft Mitterpichling aus zugänglich. Der Erkundungstunnel ist Bestandteil des Hauptprojekts und gab für diesen z.B. den Kalottenquerschnitt vor. Dadurch ergaben sich planerische und baubetriebliche Vorgaben für den Haupttunnel, wie bspw. die Wahl der Stützmittel.

Vergabewesen

Auftraggeber-eigenschaft

- 17** Die ÖBB-Infrastruktur AG unterliegt als Sektorenauftraggeber (gemäß Entscheidung des Bundesvergabeamtes) dem Sektorenvergaberecht, das im Vergleich zu den öffentlichen Auftraggebern den Beteiligten am Vergabeverfahren mehr Flexibilität einräumt. Diese Flexibilität zeigt sich u.a. bei der Wahl des Vergabeverfahrens im Oberschwellenbereich. Die Sektorenauftraggeber können neben dem offenen und nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung auch das Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb – ohne auf die Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen zu achten – anwenden.

Interne Regelungen

- 18.1** Die ÖBB-Infrastruktur AG regelte die Beschaffung von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen in eigenen Verfahrensanweisungen. Diese gelten u.a. für den Geschäftsbereich Neu- und Ausbau. Der Geschäftsbereich Engineering Services, Bereich E-Technik ist davon nicht umfasst.

Die ÖBB-Infrastruktur AG bediente sich für die Durchführung eines Vergabevorgangs einer elektronischen Plattform. Diese erlaubt eine elektronische Vergabe auf der Grundlage der Vergabeverfahren des Bundesvergabegesetzes (z.B. offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren). Die Plattform ermöglicht auch die Dokumentation von Entscheidungen im Vergabeverfahren und gibt zu diesem Zweck eine Struktur vor. Bei den einzelnen Vergabefällen war die Dokumentation unterschiedlich ausgeprägt.

²⁰ Folgende Baumaßnahmen waren u.a. Gegenstand des Erkundungstunnels Paierdorf:

- Zugangstunnel vom Schacht mit Pumpkaverne (ca. 55 m),
- Ostvortrieb (steigend ca. 4.500 m),
- Westvortrieb (fallend ca. 1.116 m),
- Instrumentierungsstollen sowie
- Aufweitungsstrecken auf das Vollprofil.

- 18.2** Der RH bemängelte, dass sich die ÖBB-Infrastruktur AG bei der Dokumentation des Vergabeprozesses nicht zur Gänze der elektronischen Ablagestruktur der Plattform bediente. Im Interesse einer verbesserten Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidungen und deren Transparenz empfahl der RH der ÖBB-Infrastruktur AG, stärker auf eine systematische und vollständige Dokumentation zu achten, damit ressourcensparend auf diese zugegriffen werden kann.
- 18.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei in den Verfahrensanweisungen für den Beschaffungsprozess geregelt, dass für den Start des Vergabeverfahrens (Bekanntmachung bzw. Aufforderung zur Angebotsabgabe) der geschätzte Auftragswert zu ermitteln sei. Dieser Wert sei im entsprechenden Verfahrensvermerk bzw. auf der Ausschreibungsplattform AVA-Online zu dokumentieren. Die ÖBB-Infrastruktur AG werde weiterhin auf Projektebene verstärkt auf eine sachgerechte Ermittlung des Auftragswertes hinwirken. Die Beschaffung erfolge stets unter Einhaltung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes.*

Vergabefälle

Ausgewählte Fälle

- 19.1** Der RH wählte zur Überprüfung der Vergabeprozesse bei der ÖBB-Infrastruktur AG aus insgesamt rd. 900 Vergabefällen (Auftragswert größer 100.000 EUR) eine risikoorientierte Auswahl²¹ von insgesamt 14 Vergabefällen mit einem Angebotsvolumen in Höhe von 119,85 Mio. EUR bei einem Gesamtauftragsvolumen von 1,337 Mrd. EUR aus. Die Prüfungsschritte umfassten den reinen Vergabeprozess von der Auftragsbekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis hin zur Zuschlagserteilung.

Die überprüften Vergabefälle deckten das gesamte vergaberechtliche Spektrum der Auftragsstypen (Bau-, Dienst- und Lieferaufträge) ab. Die Aufträge waren teilweise dem Oberschwellenbereich bzw. dem Unterschwellenbereich zuzurechnen.

Sechs der 14 überprüften Vergabefälle (Auftragswert von über 100.000 EUR) wiesen Mängel auf:

²¹ Auftragswert, Vergabeverfahren, Vergabezeitpunkt

Tabelle 7: Koralmbahn Vergabeverfahren

Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Angebots- summe in EUR	Mängel
Geotechnische Beratungstätigkeit (TZ 20 und 23)	Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung mit einem Bieter ¹	198.000	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens keine Auftragswert- ermittlung
Baugeologisch-hydrogeologisch- boden- sowie felsmechanische Betreuung beim Vortrieb (TZ 20 und 23)	Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung mit einem Bieter ¹	316.000	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens keine Auftragswert- ermittlung
Geotechnische und hydrogeologische Beratungstätigkeit im Zuge des Einreichprojekts (TZ 23)	Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung mit einem Bieter ²	207.000	keine Auftragswert- ermittlung
Verkabelungsarbeiten (TZ 23)	Offenes Verfahren mit nationaler Bekanntmachung	404.000	fehlender oder nicht nachvollziehbarer Auftragswert
Erkundungstunnel Mitterpichling (TZ 22)	Offenes Verfahren mit EU-weiter Bekanntmachung	24.091.000	Qualität der Ausschreibungsunterlagen
Erkundungstunnel Paierdorf (TZ 22)	Offenes Verfahren mit EU-weiter Bekanntmachung	52.904.000	Qualität der Ausschreibungsunterlagen

Werte gerundet

¹ Basis der Bewertung BVergG 2002

² Basis der Bewertung BVergG 2006

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

19.2 Der RH stellte bei Vergabevorgängen der ÖBB-Infrastruktur AG Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes und Qualitätsmängel bei Ausschreibungsunterlagen fest; er kritisierte speziell die in zwei Fällen festgestellte Durchführung von Vergabevorgängen unter Ausschluss des Wettbewerbs.

Die Vergabevorgänge werden nachfolgend mit den Angaben zu den Details der Verfahren dargestellt.

19.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei bei den geprüften Vergabefällen „Geotechnische Beratungstätigkeit“ und „Baugeologisch-hydrogeologisch- boden- sowie felsmechanische Betreuung beim Vortrieb“ seitens des Ausschreibenden eine überschlägige Auftragswertermittlung durchgeführt worden. Diese seien jedoch auf Grund der zeitlich mehr als sieben Jahre zurückliegenden Vergaben nicht mehr archiviert gewesen.*

19.4 Der RH wies darauf hin, dass die vorliegenden Vergabegeschäftsstücke zu den Vergabefällen „Geotechnische Beratungstätigkeit“ und „Baugeologisch-hydrogeologisch- boden- sowie felsmechanische Betreuung beim Vortrieb“ keine Angaben zum geschätzten Auftragswert beinhalteten. Lediglich die Höhe der Stundensätze war dokumentiert; eine für die Auftragswertermittlung notwendige Multiplikation mit dem Arbeitsumfang (Stunden) erfolgte nicht. Weiters lagen noch bei zwei weiteren überprüften Vergabefällen fehlende bzw. nicht nachvollziehbare Auftragswertermittlungen vor.

Vergabe von Dienstleistungsaufträgen

20.1 Die damalige HL-AG (nunmehr ÖBB-Infrastruktur AG) beauftragte für die Erbringung von geotechnischen, baugeologischen sowie hydrogeologischen Beratungsleistungen externe Dienstleister. Für beide Aufträge – in Höhe von insgesamt 514.000 EUR – wählte die HL-AG jeweils das Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung mit einem Bieter.

Die HL-AG begründete die Wahl dieses Vergabeverfahrens mit einem Verweis auf einen Vertrag aus dem Jahr 1996. Dieser Vertrag enthielt keine Option auf die Erbringung weiterer Dienstleistungen. Die HL-AG legte bei der Begründung der Verfahrenswahl fest, dass die Vergabe der Dienstleistungsaufträge so durchzuführen wäre, als ob eine entsprechende Option Vertragsbestandteil des Vertrages aus dem Jahr 1996 gewesen wäre. In beiden Fällen ermittelte die HL-AG keinen Auftragswert.

20.2 Der RH kritisierte, dass die HL-AG unter Verweis auf eine nicht vereinbarte Option Vergabeverfahren wählte, die aufgrund der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes für diese Auftragswerte nicht anzuwenden waren. Weiters kritisierte er die fehlende Auftragswertermittlung.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG daher, aufbauend auf einer sachlich fundierten und nachvollziehbaren Auftragswertermittlung Vergabeverfahren zu wählen, die den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprechen und den Wettbewerb unter den Bietern stärken.

20.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien Beschaffungsvorgänge stets unter Einhaltung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes erfolgt. In den beiden konkret genannten Einzelfällen seien zusätzliche Leistungen in den Jahren 2004 bzw. 2006 beauftragt worden. Diese zusätzlichen Leistungen hätten sich auf bestehende Ur-Aufträge aus dem Jahr 1996 bezogen. Zwischenzeitlich sei jedoch eine die Vergabe von Dienstleistungen betreffende Verschärfung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes erfolgt. Dementsprechend sei die Vergabe aufbauend auf einem zum Zeitpunkt der Zusatzbeauftragung geltenden Ausnahmetatbestand des Bundesvergabegesetzes in einem Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter erfolgt.*

20.4 Der RH hielt seine Kritik an der unzulässigen Wahl des Vergabeverfahrens aufrecht, weil weder ein Ausnahmetatbestand gemäß Bundesvergabegesetz für die Wahl eines Verhandlungsverfahrens mit einem Bieter noch eine Option zur Vertragsverlängerung im Ur-Auftrag vorlagen.

Allgemeine Regelungen zur Vergabe von Bauleistungsaufträgen

21.1 Die Verfahrensanweisungen für Bauleistungen des Geschäftsbereichs Neu- und Ausbau sahen für Bauleistungen mit eindeutiger und vollständiger Leistungsbeschreibung und einer geschätzten Auftragssumme von 1 Mio. EUR grundsätzlich die Anwendung des offenen Verfahrens vor.

Die drei überprüften Vergabefälle über 1 Mio. EUR schrieb die ÖBB-Infrastruktur AG mittels des offenen Verfahrens mit EU-weiter Bekanntmachung aus. In einem Fall wählte die ÖBB-Infrastruktur AG das Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb. Für diese Vergaben lagen externe Auftragswertermittlungen vor.

Bei einer Vergabe von Verkabelungsarbeiten im Jahr 2003 führte die ÖBB-Infrastruktur AG keine dokumentierte Auftragswertermittlung durch.

21.2 Der RH begrüßte die Vergabepaxis der ÖBB–Infrastruktur AG, bei eindeutigen und vollständig beschreibbaren Bauleistungen diese mittels des offenen Verfahrens auszuschreiben, weil dieses Verfahren speziell hinsichtlich der Transparenz und Nachvollziehbarkeit Vorteile genießt. Weiters hielt der RH fest, dass die Auftragswertermittlung bei Bauaufträgen den gesetzlichen Bestimmungen entsprach. In einem Fall unterblieb jedoch die Auftragswertermittlung.

Vergabe der zwei Bauaufträge Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf

22.1 (1) Die Bekanntmachung der Ausschreibung des Hauptauftrags Erkundungstunnel Mitterpichling erfolgte am 18. Dezember 2003. Am 30. Jänner 2004 kam es – während der Angebotsphase – zu einer Nachsendung zur Ausschreibung, in der mehrere Punkte bspw. betreffend

- Vorverlegung des Baubeginns,
- Textänderung „steigend“ auf „fallend“ und
- Präzisierung einer Grenzwassermenge für Wassererschwernisse

überarbeitet wurden. Alle Bewerber wurden ersucht, den Erhalt der Nachsendung umgehend zu bestätigen.

(2) Die Ausschreibung des Hauptauftrags Erkundungstunnel Paierdorf zum Jahresende 2004 erfolgte im offenen Verfahren mit EU–weiter Bekanntmachung vom 31. Dezember 2004 gemäß Bundesvergabegesetz. Für die Zuschlagserteilung war das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot maßgeblich (Bestbieterprinzip), wobei Zu- und Abschlagswerte für die angebotene Bauzeit die verlesenen Angebotspreise modifizierten.

Am 4. Jänner 2005 und 19. Jänner 2005 erfolgten zwei Nachsendungen zu den Ausschreibungsunterlagen, u.a. einen fehlenden Ausschreibungsteil und Regelungen für eine Verlängerung oder Verkürzung der Vortriebsbereiche betreffend. Bei der Angebotseröffnung am 23. Februar 2005 lagen sieben Angebote vor.

Die drei erstgereihten Bieter wurden einer vertieften Angebotsprüfung unterzogen, als deren Ergebnis der erstgereichte Bieter ausgeschieden wurde. Die ÖBB–Infrastruktur AG begründete dies mit fehlender Eignung und nicht plausibler Zusammensetzung des Gesamtpreises.

Mit Schlussbrief vom 30. Mai 2005 beauftragte die ÖBB-Infrastruktur AG entsprechend dem Vergabevorschlag des mit der Angebotsprüfung beauftragten Unternehmens die zweitgereichte Bietergemeinschaft mit der Ausführung der Arbeiten. Das Zuschlagskriterium Bauzeit wirkte sich auf die Bieterreihung nicht aus. Die Auftragssumme (netto, ohne Gleitung, 3 % Nachlass bereits abgezogen) lag bei rd. 52,90 Mio. EUR.

- 22.2** Der RH verwies kritisch auf die Qualitätsmängel der Ausschreibungsunterlagen, die eine Nachsendung zur Ausschreibung notwendig machten, begrüßte aber die Vorgehensweise der HL-AG, diese Mängel zeitnah zu beheben und zusätzlich – im Sinne der Gleichbehandlung aller Bewerber – über Bieteranfragen zu informieren.

Aufgrund der Feststellungen in beiden Vergabefällen empfahl der RH der ÖBB-Infrastruktur AG, die Ausschreibungen künftig vor der Veröffentlichung sorgfältig zu prüfen; insbesondere wäre auf die Qualitätssicherung im Zusammenhang mit der Übereinstimmung von Ausschreibungsdaten zu achten.

Die getroffenen Vergabeentscheidungen beurteilte der RH als plausibel.

- 22.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei eine qualitativ hochwertige Ausschreibungsunterlage und in weiterer Folge ein optimaler Bauvertrag Ziel und maßgebender Erfolgsfaktor des Prozesses der Beschaffung von Bauleistungen. Deswegen seien auch im Rahmen des Prozesses Abstimmungen der Ausschreibungsunterlagen zwischen dem Ersteller der Unterlagen, der Projektleitung, den Fachreferenten sowie der Beschaffungsabteilung vorgesehen. Bei besonders komplexen Ausschreibungen würden zusätzlich externe Fachexperten für begleitende Reviews herangezogen. Trotz dieses Kontrollsystems seien Mängel bzw. Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen nicht auszuschließen.*

Würden derartige Mängel noch während der Angebotsfrist erkannt, erfolge die Information der Bieter über Änderung in der Ausschreibung durch eine Nachsendung. Der Weg von Nachsendungen innerhalb offener Angebotsfrist sei ein üblicher, zweckmäßiger und auch den Bedingungen des Bundesvergabegesetzes entsprechender Vorgang. Durch die gewählte Vorgangsweise sei sichergestellt, dass Änderungen der Ausschreibung in den Wettbewerb einfließen würden.

- 22.4** Der RH bewertete die Behebung von Mängeln in den Ausschreibungsunterlagen durch Nachsendungen an die Bieter als eine mit den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes konforme Vorgangsweise. Er blieb jedoch bei seiner Empfehlung, verstärktes Augenmerk auf die Qualitätssicherung von Ausschreibungsdaten zu legen, um Nachsendungen

und damit einhergehende Verzögerungen im Vergabeverfahren vermeiden zu können.

Feststellungen zur Auftragswertermittlung

- 23.1** Bei vier der 14 überprüften Vergabefälle führte die ÖBB–Infrastruktur AG bzw. die ehemalige HL–AG keine Auftragswertermittlung durch. Dies betraf drei Dienstleistungsaufträge und einen Bauauftrag (Verkaelungsarbeiten).
- 23.2** Der RH kritisierte die fehlende bzw. nicht nachvollziehbare Auftragswertermittlung und verwies auf die vergaberechtliche Verpflichtung des Auftraggebers zur Ermittlung eines sachkundig geschätzten Auftragswertes. Er empfahl daher der ÖBB–Infrastruktur AG, zukünftig verstärkt Augenmerk auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung zu legen.
- 23.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei bei den geprüften Vergabefällen „Geotechnische Beratungstätigkeit“ und „Baugeologisch–hydrogeologisch–boden– sowie felsmechanische Betreuung beim Vortrieb“ seitens des Ausschreibenden eine überschlägige Auftragswertermittlung durchgeführt worden. Diese sei jedoch aufgrund der zeitlich mehr als sieben Jahre zurückliegenden Vergabe nicht mehr archiviert gewesen.*
- 23.4** Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 19.

Baulose – Überblick

- Projektorganisation
- 24.1** Die gesamte Projektkoordination der Koralmbahn in Verbindung mit dem Umbau des HBF Graz obliegt einem Gesamtprojektleiter der ÖBB–Infrastruktur AG am Standort Graz. Die ÖBB–Infrastruktur AG teilte die gesamte Strecke der Koralmbahn in sechs Projektorganisationen (PLK 1 bis 6) auf (siehe TZ 3). Bei allen drei überprüften Baulosen übernahmen Mitarbeiter der ÖBB–Infrastruktur AG die Projektleitung und die Projektkoordination. Organisatorisch bestand auch die Möglichkeit, auf Personen in den einzelnen Fachabteilungen der ÖBB–Infrastruktur AG zurückzugreifen. Mit den immateriellen Leistungen (z.B. Planung, Baumanagement, Örtliche Bauaufsicht) beauftragte die ÖBB–Infrastruktur AG unterschiedliche Unternehmen als externe Dienstleister. Die Projektorganisation für jene drei – in den Projektabschnitten PLK 2 bzw. PLK 3 gelegenen – Baulose, deren bauliche Umsetzung der RH überprüfte, wird unter der TZ 25 erläutert.

Baulose – Überblick

24.2 Nach Ansicht des RH war die von der ÖBB-Infrastruktur AG festgelegte Projektorganisation zur Abwicklung eines Großbauprojekts und der dafür notwendigen Durchsetzung der Bauherrninteressen zweckmäßig und verwies hinsichtlich der organisatorischen Mängel auf TZ 25.

24.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG erfolge die Umsetzung der Koralmbahn – wie bei sämtlichen anderen Großprojekten – auf Grund der jeweiligen Anforderungen durch eine oder mehrere Projektleitungen. Im Zeitraum der Prüfung durch den RH seien zunächst sechs, später vier Projektleitungen mit der Umsetzung befasst gewesen. Zur Koordination dieser Projektleitungen habe die ÖBB-Infrastruktur AG von Beginn an einen „Gesamtkoordinator“ bestellt.*

Mengen- und
Kostenentwicklung
der Baulose

25.1 (1) Der RH legte bei der Auswahl der Baulose eine risikoorientierte Auswahl zugrunde. Die Projektunterlagen standen für die Erhebungen des RH sowie Besprechungen in diesem Zusammenhang gut strukturiert zur Verfügung.

Die folgende Tabelle zeigt neben der Projektorganisation die bei den einzelnen Baulosen aufgetretenen Zusatzleistungen und Einzelfeststellungen des RH.

Tabelle 8: Organisation der Baulose und festgestellte Mängel

Baulos	Projektleitung, Projektkoordination	Planung, Baumanagement & Begleitende Kontrolle	Zusatzleistungen	Einzelfest- stellungen
Hengsbergtunnel	ÖBB intern (2 Mitarbeiter + 2 Projektmitarbeiter), unterstützt durch Mitarbeiter der internen Fach- abteilungen	extern beauftragt	76 Mehrkosten- forderungen 62 Abrechnungs- vereinbarungen 102 Regieaufträge	Schlussrechnungs- prüfung durch das Baumanagement TZ 28, Genehmigung von Leistungs- änderungen TZ 29
Erkundungstunnel Paierdorf	ÖBB intern (2 Mitarbeiter + 2 Projektmitarbeiter), unterstützt durch Mitarbeiter der internen Fachabteilungen	extern beauftragt	43 Mehrkosten- forderungen 17 Abrechnungs- vereinbarungen 58 Regieaufträge	Abrechnungsstand TZ 31, Genehmigung von Leistungs- änderungen TZ 32, Saldieren von Leistungen TZ 33, Abrechnungs- vereinbarung 5 TZ 34, Temporäre Kalottensohle TZ 35, Bonus/Malus- Abrechnung TZ 35
Erkundungstunnel Mitterpichling			43 Mehrkosten- forderungen 25 Abrechnungs- vereinbarungen 43 Regieaufträge	Genehmigung von Leistungs- änderungen TZ 39, Vortriebs- unterbrechung TZ 40, Bachumlegung TZ 41, zusätzliche Ausbruchsklassen bei Verlängerung des Bauloses TZ 42, 43
Sonstige Feststellungen				
Baulos	Beschreibung			Mangelbehebung
Erkundungstunnel Paierdorf	Im Rahmen der Profilanpassung Kristallin – Mehrkosten- forderung 38 – wurde in der 1. Teilschlussrechnung ein zu hoher Einheitspreis abgerechnet.			zugesagt

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Baulose – Überblick

Die Mengen- und Kostenentwicklung der überprüften Baulose Hengsberg-tunnel, Erkundungstunnel Paierdorf sowie Erkundungstunnel Mitterpichling stellt sich im Überblick wie folgt dar:

Tabelle 9: Abrechnungsstand			
	Hengsberg-tunnel	Erkundungs-tunnel Paierdorf	Erkundungs-tunnel Mitterpichling
Datum Angebot	11. Juni 2007	22. Februar 2005	16. Februar 2004
Datum Nachsendung 1	–	4. Jänner 2005	30. Jänner 2004
Datum Nachsendung 2	–	19. Jänner 2005	–
Datum Auftrag	26. September 2007	30. Mai 2005	30. Juni 2004
Ausführungszeitraum	Oktober 2007 bis Juni 2010	Juli 2005 bis Juni 2010	August 2004 bis Juni 2007
Leistungsumfang	in Mio. EUR		
Auftragssumme	74,22	52,90	24,09
Schlussrechnungssumme ¹	77,34	50,94 ²	34,70
Schlussrechnungssumme geprüft und anerkannt	ja	nein ²	ja
Verhältnis Schlussrechnungs- zu Auftragssumme	in %		
	104	96 ²	144
Leistungsverzeichnisanalyse	Anzahl der Positionen		
ausgeschrieben	2.109	518	468
abgerechnet	1.735	323	348
nicht abgerechnet	374	195	120
Leistungsveränderungen	in Mio. EUR		
Vergütete Zusatzaufträge	3,12	6,94	6,73
Bietersturz ³	nein	nein	nein

¹ Aufgrund der Nachsendungen zu den Aufträgen Erkundungstunnel Paierdorf und Erkundungstunnel Mitterpichling wurde die Option, den Erkundungstunnel Mitterpichling um 500 m zu verlängern und den Erkundungstunnel Paierdorf entsprechend zu verkürzen, gezogen. (siehe TZ 44)

² Teilschlussrechnung vorhanden

³ Wenn die abgerechneten Leistungen von den ausgeschriebenem so stark abweichen, dass dies zu einer Umreihung der Bieter führt.

Werte gerundet

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

(2) Die Bearbeitung der Mehrkostenforderungen erfolgte grundsätzlich in zwei Schritten:

- Prüfung dem Grunde nach sowie
- Prüfung der Höhe nach.

Beide Prüfungen wurden vom externen Baumanagement unter Einbeziehung der Örtlichen Bauaufsicht durchgeführt und mittels schriftlichen Berichts an den Auftraggeber herangetragen. Die Arbeitsweise und die Prüfungen des Baumanagements waren sehr detailliert und nachvollziehbar, allerdings kam es häufig zu langen Bearbeitungszeiten von bis zu eineinhalb Jahren.

Im Rahmen der Erhebungen des RH teilte die ÖBB-Infrastruktur AG mit, dass es keine interne Regelung über die Bearbeitungszeiten von Mehrkostenforderungen gebe. Diese seien jedoch stark vom Umfang und der Komplexität der Mehrkostenforderung sowie der Qualität der eingereichten Unterlagen abhängig. Grundsätzlich werde eine zeitnahe Bearbeitung angestrebt. Die Projektleiter der ÖBB-Infrastruktur AG würden den externen Dienstleistern Fristen für die Bearbeitung der Mehrkostenforderungen vorgeben.

(3) Die gemäß ÖNORM B 2111 veränderlichen Preise wurden differenziert mit unterschiedlichen Preisindizes berechnet. Dem Lohnanteil wurde der vom damaligen BMWA herausgegebene Index für Baukosten und dem Anteil „Sonstiges“ der vom damaligen Statistischen Zentralamt herausgegebene Baukostenindex für Brückenbau zugrundegelegt.

25.2 (1) Der RH würdigte die Qualität der beigestellten Projektunterlagen. In den TZ 28, TZ 31 bis 34, TZ 36, TZ 41, TZ 42 und TZ 44 traf der RH einige kritische Feststellungen, die auf einen Verbesserungsbedarf der Projektorganisation hinwiesen.

(2) Der RH sah die Vorgangsweise der ÖBB-Infrastruktur AG bei der Vorgabe von Prüffristen durch den Projektleiter als zweckmäßigen Schritt. Er empfahl ihr jedoch, verbindliche Vorgaben betreffend Bearbeitungsfristen in einem Regelwerk zusammenzufassen. Dabei wären Fristen zur maximalen Prüfdauer von Zusatzangeboten im Besonderen bei einer Prüfung durch Externe vorzusehen und nur in zu begründenden Einzelfällen davon abzuweichen. Begleitend wäre – unabhängig von fixen oder flexiblen Prüffristen – die Überwachung der Zeitvorgaben jedenfalls sicherzustellen.

(3) Der RH erachtet die differenzierte Vorgehensweise der ÖBB-Infrastruktur AG bei der Berechnung veränderlicher Preise für sachgerecht und zweckmäßig.

25.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei die (in Tabelle 8) angeführte Vergütung eines zu hohen Einheitspreises bei der Schlussrechnung in der Höhe von rd. 20.000 EUR inkl. Gleitung bereits in Abzug gebracht worden.*

25.4 Der RH begrüßte, dass die ÖBB-Infrastruktur AG seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung getroffene Feststellung aufgriff und das Einsparungspotenzial nutzte.

Baulos Hengsberg B 1581

Projektbeschreibung

26 Das Baulos Hengsberg – Teil des Projektabschnitts 2 der Koralmbahn – Bahnkilometer 22,468 bis 30,061²² wurde EU-weit als offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich ausgeschrieben und mit einer Summe von rd. 74,22 Mio. EUR (inkl. –1 % Nachlass) sowie einer Bauzeit laut Bauvertrag von 909,56 Kalendertagen beauftragt²³. Das Baulos umfasste verschiedene Einzelbauwerke, unter anderem den 1.695 m langen Hengsbergtunnel, der sich von km 22,665 bis km 24,360 erstreckte und mit drei Notausstiegsstellen errichtet wurde.

Mit dem Fahrplanwechsel am 12. Dezember 2010 wurde das Teilstück planmäßig, eingleisig und nicht elektrifiziert in Betrieb genommen. Seither wird die Strecke von der Graz – Köflachbahn planmäßig als Teil des steirischen Schnellbahnnetzes befahren.

²² Das Bauvorhaben bestand aus einem Tunnelabschnitt in offener Bauweise, einem solchen in geschlossener Bauweise und einer Freilandstrecke; es befand sich im Streckenabschnitt II – Feldkirchen – Werndorf – Wettmannstätten und wurde von der PLK 2, (Sitz in Graz), umgesetzt.

²³ Errichtung von:

- P&R-Anlagen und Bahnsteige im Bahnhof Hengsberg,
- Rettungsplätzen inkl. Zufahrten zu den Tunnelportalen und Notausstiegen,
- Anschüttungen im Bereich von „Schrötten, Leitersdorf und Pölmühle“,
- Lärmschutzwänden im Ausschreibungsbereich,
- Bedienungswegen und Verlegung von öffentlichen Straßen und Wegen,
- Entwässerungsanlagen (Bahngräben, Drainagen, Rohrkanälen) mit Einleitung in Vorfluter,
- Brücken und Sonderbauwerken: FW 22 – Unterführung L303 Predingerstraße FW 22b – Flutbrücke,
- Grabenmauern und Steinschichtungen, Flutmulden und Hochwasserdurchlässen sowie Kabeltrögeföhrungen bei den Objekten FW 15 bis FW 28.

Abrechnungsstand

27 Die an die ÖBB–Infrastruktur AG übermittelte Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung vom 18. August 2011 eine Summe von rd. 77,34 Mio. EUR auf. Darin war – laut Prüfbericht des externen Baumanagements – eine Preisgleitung von rd. 1,87 Mio. EUR enthalten.

Die Gegenüberstellung der in der Schlussrechnung abgerechneten mit den laut Leistungsverzeichnis beauftragten Massen zeigte in einer Reihe von Positionen Abweichungen. Diese betrafen bspw.

- Mehrkosten von rd. 400.000 EUR für Bewehrungen aufgrund von Böschungsversagen (ungünstige Bodenverhältnisse) bei der offenen Tunnelbauweise,
- Mehrkosten von rd. 360.000 EUR aufgrund von großflächigem Bodenaushub,
- Einsparungen von rd. 230.000 EUR bei der geschlossenen Bauweise aufgrund günstigerer Vortriebsverhältnisse und
- Einsparung von rd. 2,35 Mio. EUR durch den Entfall der Spundung bei Entwässerungsbauwerken.

Die Vergleichsrechnung mit den Angeboten der unterlegenen Bieter führte trotz der Massenverschiebungen zwar zu keiner Änderung der Bieterreihenfolge, der Angebotsvorteil des Auftragnehmers gegenüber den Mitbewerbern hatte sich jedoch um rd. 30 % verringert.

28.1 Die Schlussrechnung wurde nur vom externen Baumanagement für die „Freie Strecke“ geprüft und freigegeben. Die schriftliche Freigabe durch das Baumanagement für den „Tunnel“ fehlte. Laut Auskunft der ÖBB–Infrastruktur AG war der betreffende Baumanager zu diesem Zeitpunkt nicht mehr mit dem Projekt befasst.

28.2 Der RH stellte kritisch fest, dass Teile der Schlussrechnung nicht vom fachlich zuständigen Baumanager geprüft wurden. Dies ist eine zentrale Aufgabe des Baumanagements und hat selbst nach Abschluss der vertragsgemäß vorgesehen Bauzeit zu erfolgen. Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, künftig die Dienstleistungsverträge mit externen Konsulenten so zu formulieren, dass ihre fachlich erforderliche Mitwirkung auch über die Bauzeit hinaus sichergestellt ist.

Genehmigung und
Abrechnung von
Leistungsänderungen

28.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien Teile der Schlussrechnung im Rahmen der Abschlagsrechnungsprüfung durch den zuständigen Baumanager zur Gänze geprüft und abgezeichnet worden. Im Zuge der Prüfung der Schlussrechnung seien diesbezüglich nur unwesentliche Änderungen vorgenommen worden, die der für den Tunnelbau zuständige Baumanager im Schlussbericht zur Schlussrechnung auch als korrekt bestätigt habe.*

29.1 Der Auftragnehmer meldete insgesamt 76 Mehrkostenforderungen an. Davon wurden

- fünf Mehrkostenforderungen als Regieauftrag und
- fünf als Abrechnungsvereinbarung abgewickelt,
- 21 Mehrkostenforderungen vom Auftragnehmer zurückgezogen und
- 45 Mehrkostenforderungen in drei Zusatzaufträgen mit einem Volumen von rd. 3,12 Mio. EUR dem Auftragnehmer zuerkannt.

Die bauvertraglich festgelegte Bauzeit von 909,56 Kalendertagen wurde aufgrund der drei Zusatzaufträge auf 958,80 Kalendertage ausgedehnt. Dadurch verschob sich die Gesamtfertigstellung des Bauloses „Hengsberg-tunnel“ auf den 21. Juni 2010, wobei das pönalisierte Bauende mit 24. Juni 2010 unverändert blieb. Hauptverantwortlich für diese Verlängerung der Bauzeit waren archäologische Funde, welche die Bauzeit um 22,92 Kalendertage verlängerten.

Zusätzlich schloss die ÖBB-Infrastruktur AG mit dem Auftragnehmer 62 Abrechnungsvereinbarungen im Umfang von rd. 2,87 Mio. EUR und 102 Regieaufträge mit einer Summe von rd. 572.000 EUR ab.

Bei länger andauernden Prüfungen der Mehrkostenforderungen vereinbarte das externe Baumanagement Akontozahlungen mit dem Auftragnehmer. Diese wurden jeweils zeitnah mit den Teilrechnungen in Positionen des Auftrags-Leistungsverzeichnisses verbucht, nach Freigabe der Mehrkostenforderung wieder ausgebucht und in entsprechende Obergruppen für Mehrkostenforderungen in der Rechnung übergeführt. Diese Vorgehensweise war transparent und nachvollziehbar.

29.2 Der RH begrüßte sowohl die detaillierte Arbeitsweise des Baumanagements bei der Prüfung der Mehrkostenforderungen als auch die Vorgehensweise der ÖBB-Infrastruktur AG, sämtliche Mehrkostenforderungen in einer eigenen Obergruppe abzurechnen.

Baulos Erkundungstunnel Paierdorf B 1258

Projektbeschreibung **30** Das Baulos Erkundungstunnel Paierdorf wurde als offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich ausgeschrieben und mit einer Summe von rd. 52,90 Mio. EUR beauftragt.

Abrechnungsstand **31.1** (1) Die von der ÖBB–Infrastruktur AG geprüfte 1. Teilschlussrechnung vom 22. Dezember 2010 wies nach ihrer Prüfung folgenden Stand auf:

Tabelle 10: Erkundungstunnel Paierdorf, Abrechnungsstand 1. Teilschlussrechnung	
	in Mio. EUR
Leistungssumme netto (3 % Nachlass bereits abgezogen)	51,50
Abzug Kosten Bauherrnseitige Dienstleistungen ¹	0,56
anerkannter Rechnungsbetrag	50,94

¹ dem Auftraggeber wegen einer vom Auftragnehmer verursachten Bauzeitverlängerung entstandene Kosten
Werte gerundet

Quellen: ÖBB–Infrastruktur AG; RH

Der anerkannte Rechnungsbetrag von 50,94 Mio. EUR beinhaltet einen Wert für die Preisgleitung von rd. 2,99 Mio. EUR. Die Auftragssumme wies einen Betrag von rd. 52,90 Mio. EUR auf.

Nur rd. 62 % der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses kamen zur Abrechnung.

(2) Die Abrechnungsentwicklung zwischen dem mit Schlussbrief vom 30. Mai 2005 erteilten Auftrag und der geprüften 1. Teilschlussrechnung vom 22. Dezember 2010 stellte sich wie folgt dar (jeweils 3 % Nachlass bereits abgezogen, ohne Gleitung):

Tabelle 11: Erkundungstunnel Paierdorf, Abrechnungsentwicklung	
	in Mio. EUR
Auftragssumme	52,90
anerkannte Leistungssumme	48,51
Differenz	4,39

Werte gerundet

Quellen: ÖBB–Infrastruktur AG; RH

(3) Diese Differenz bedeutete im Vergleich mit der Auftragssumme eine um rd. 8 % geringere Vergütung. Eine vergleichende Betrachtung der ausgeschriebenen mit den ausgeführten Leistungsinhalten zeigte aber in mehreren Bereichen umfangreiche Reduktionen des Leistungsumfangs, die bei der Beurteilung der Abrechnungsentwicklung mitzubewerkstellenden waren. So reduzierte sich der Aufwand u.a. durch

- die Verkürzung der Vortriebsstrecken um rd. 16 %,
- angetroffene günstigere Vortriebsklassen (Basisvortriebe) mit wesentlich größeren Abschlagslängen und
- die Reduktion der in den Obergruppen 0323 und 0324 ausgeschriebenen Stütz- und Entwässerungsmaßnahmen auf weniger als die Hälfte.

Allein die Leistungsreduktion durch den Entfall von Stützmaßnahmen umfasste ein Volumen von rd. 5,83 Mio. EUR und war damit wesentlich höher als die Reduktion der gesamten Vergütungssumme von rd. 4,39 Mio. EUR.

(4) Im Wesentlichen waren die Ursachen für die relativ geringe Reduktion der Abrechnungssumme

- über Zusatzauftrags-Positionen direkt abgerechnete Leistungen sowie
- Mengenanteile aus Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen, die in Leistungsverzeichnis-Positionen eingeflossen sind.

So lag der abgerechnete Anteil der Positionssummen jener Positionen, die nach Verrechnungseinheiten abgerechnet wurden, trotz Verkürzung der Vortriebsstrecken, Reduktion von Stütz- und Entwässerungsmaßnahmen und günstigeren Vortriebsklassen, in Summe bei rd. 93 % der Angebotssumme.

Da diese Positionen einen der wesentlichsten Kostenfaktoren der Abrechnung darstellten, führte deren relativ geringe Reduktion in der Abrechnung dazu, dass auch die Reduktion der Gesamtabrechnungssumme gering blieb. Das Zusammenwirken zwischen der Preisstruktur

des Auftragnehmers – im Vergleich mit den Mitbewerbern – und der Mengenentwicklung der Abrechnung²⁴ verstärkten diese Entwicklung.

31.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Anteil der abgerechneten Positionen an der ausgeschriebenen Gesamtanzahl relativ gering war und zeigte auf, dass der anerkannte Rechnungsbetrag trotz aufgetretener deutlicher Leistungsreduktionen (bspw. Verkürzung der Vortriebsstrecken und Reduktion der Stützmaßnahmen) nur einen geringen Abstand zur Auftragssumme zeigte (siehe TZ 34 bis 36).

(2) Der RH räumte ein, dass insbesondere bei einem Erkundungstunnel die tatsächlichen geologischen Verhältnisse Leistungsänderungen erfordern können. Er hielt aber fest, dass die Abrechnungsentwicklung für den Auftragnehmer günstiger als für die ÖBB-Infrastruktur AG war, weil sich die Leistungsreduktion größer als die Vergütungsreduktion darstellte.

Der RH betonte die Bedeutung und den Nutzen vergleichender Betrachtungen (z.B. Soll-Ist-Vergleiche, Bietervergleiche auch in der Umsetzungsphase), um im Zusammenhang mit der Abrechnungsentwicklung Grundlagen für die Beurteilung der Qualität von Planung, Ausschreibung, Abwicklung, Abrechnung und der Wahrnehmung von Bauherrninteressen zu gewinnen.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, weitere Maßnahmen – wie bspw. laufende vergleichende Betrachtungen der ausgeschriebenen mit den ausgeführten Leistungsinhalten auf Basis des abgeschlossenen Bauvertrages – zu treffen und darauf aufbauend auf eine Optimierung der Abrechnungsergebnisse hinzuarbeiten.

31.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien grundsätzlich bei Bauverträgen für Erkundungsmaßnahmen zwangsläufig größere Unschärfen enthalten, als dies bei Bauverträgen auf Basis von abgeschlossenen und im ausreichenden Ausmaß ausgeführten Erkundungsmaßnahmen der Fall sei.*

Dass nur rd. 62 % aller ausgeschriebenen LV-Positionen abgerechnet worden seien, sei seitens des RH eine statistische Darlegung, mit der jedoch keine Aussage erfolge, ob die nicht abgerechneten LV-Positionen Leistungen mit großen oder kleinen Mengenvordersätzen betreffen würden.

²⁴ im Vergleich mit den Mitbewerbern relativ hohe Einheitspreise kombiniert mit größeren Abrechnungs- als Ausschreibungsmengen oder relativ niedrige Einheitspreise kombiniert mit kleineren Abrechnungs- als Ausschreibungsmengen

Bei Erkundungsmaßnahmen sei es geradezu systemimmanent, dass Leistungen zur Ausschreibung gelangen, über deren Mengenverteilung im Vorhinein nur geringe Kenntnis vorliegen würden.

Analog werde die Aussage des RH gesehen, wonach eine Verkürzung der Vortriebsstrecken um rd. 16 % nur zu einer Reduktion auf rd. 93 % der Auftragssumme geführt habe. Derartige Vergleiche seien schon allein deshalb wenig zielführend, weil sich das gegenständliche Baulos über zwei, hinsichtlich der tunnelbautechnischen Rahmenbedingungen völlig unterschiedliche Vortriebsabschnitte erstreckt habe (Neogen und Kristallin).

Seitens der ÖBB-Infrastruktur AG sei es nicht nachvollziehbar, dass sich die Abrechnungsentwicklung für den Auftragnehmer günstiger als für die ÖBB-Infrastruktur AG gestaltet habe. Die rein statistische Auswertung des RH habe vernachlässigt, dass von den Leistungsreduktionen hauptsächlich die Vortriebe im Kristallin betroffen waren, welche wesentlich günstigere Laufmeterpreise aufgewiesen haben, als die über den Schacht zu ver- und entsorgenden Vortriebe im Neogen. Die Erschwernisse und Behinderungen der Vortriebe, die zu den Vergütungen über Mehrkostenforderungen geführt hätten, seien im Wesentlichen im Neogen und in der Lavanttalstörungszone aufgetreten. Diese seien z. B.

- Erschwernisse im Zugangstunnel und Kreuzungsbereich,*
- zweimaliges Abtauchen vom vorgesehenen Kalottenvortrieb mit nicht vorgesehenem Ausbruch der Stosse,*
- Herstellen des Ringschlusses im Gesamtprofil aufgrund der geotechnisch bedingten Zerdrückung der Spritzbetonkalottensohle,*
- unvorhersehbare Erschwernisse bei den Erkundungsbohrungen in der Lavanttalstörung, die zu Sonderlösungen beim Bohrverfahren geführt hätten.*

Der impliziten Behauptung des RH, dass die Abrechnung auf die Preisstruktur des Auftragnehmers zu Lasten der ÖBB-Infrastruktur AG Rücksicht genommen hätte, werde entschieden entgegengetreten.

Die Festlegung der für den sicheren Tunnelbau jeweils erforderlichen Maßnahmen (Basisvortrieb, Stützmittel) sei vertragsgemäß entsprechend der „Richtlinie für geotechnische Planung von Untertagebauten mit zyklischem Vortrieb“ der ÖGG erfolgt und sei im Rahmen von Ausbaufestlegungen sachkundig im erforderlichen Umfang definiert wor-

den. Im Vorfeld dazu seien seitens des damit beauftragten Fachingenieurs auf Basis der jeweils angetroffenen geologisch/geotechnischen Situation auf objektiver Basis (festgestelltes Systemverhalten) Empfehlungen ausgesprochen worden.

Die gegenüber dem abgeschlossenen Vertrag geänderten Leistungsinhalte seien in Mehr- bzw. Minderkostenforderungen abgehandelt worden. Grundprinzip für diese Bearbeitung sei die Herleitung der neuen Einheitspreise auf Basis der Preisgrundlagen des Vertrages. Weiters seien Örtliche Bauaufsicht und Baumanagement angehalten, bei Abweichungen vom Bau-Soll in Richtung Vereinfachung, die entsprechenden Minderkostenforderungen geltend zu machen.

Als Steuerungsinstrument zur zeitnahen Kostenverfolgung sowie zur Abrechnungskontrolle würden zudem durch die ÖBB-Infrastruktur AG laufende Soll-Ist-Vergleiche der Mengenabweichungen durchgeführt. Das Ergebnis der laufenden Kostenverfolgung werde als Grundlage für das Controlling auf Bestell- und Projektebene verwendet und würde in die halbjährlich von der Projektleitung zu erstellenden Projektberichte einfließen. Diese Vorgehensweise sei vom RH im Zuge der Prüfung „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben“ auch positiv festgehalten worden.

- 31.4** Der RH stellte klar, dass er die Besonderheiten eines Erkundungstunnels in seiner Beurteilung ausdrücklich berücksichtigte; seine kritischen Feststellungen betrafen deshalb nicht die Unschärfen an sich, sondern deren Ausmaß.

Vergleiche zwischen Ausschreibung und Abrechnung sind – auch auf Basis statistischer Elemente – erforderlich, um Einschätzungen zur Qualität der Projektabwicklung treffen zu können. Zum Hinweis der ÖBB-Infrastruktur AG betreffend Größe der Mengenvordersätze betonte der RH, dass sowohl Positionen mit großen als auch mit kleinen Mengenvordersätzen nicht zur Abrechnung kamen. Hinsichtlich des seitens der ÖBB-Infrastruktur AG angeführten Aspekts der beiden tunnelbautechnisch unterschiedlichen Vortriebsabschnitte bemerkte der RH, dass in beiden Bereichen umfangreiche Leistungsreduktionen festzustellen waren.

Die von der ÖBB-Infrastruktur AG ins Treffen geführte „implizite Behauptung des RH“ wies der RH zurück, denn er leitete aus den festgestellten Fakten zur Abrechnungsentwicklung eine Empfehlung ab, wie die Wahrnehmung der Bauherrninteressen im naturgemäßen Wettbewerb mit den Auftragnehmerinteressen optimiert werden könnte.

Baulos Erkundungstunnel Paierdorf B 1258

Genehmigung und
Abrechnung von
Leistungsänderungen

Allgemeines

32.1 (1) Neben den Leistungen aus dem Hauptauftrag enthielt die 1. Teilschlussrechnung Leistungen aus 17 Abrechnungsvereinbarungen und 43 Mehr- sowie Minderkostenforderungen.²⁵ Die Beauftragung zusätzlicher Leistungen durch die ÖBB-Infrastruktur AG erfolgte im Wege von fünf Zusatzaufträgen.

Die durch Abrechnungsvereinbarungen bewirkten Kostenänderungen im Vergleich zum Hauptauftrag lagen bei insgesamt rd. 641.000 EUR. Mehr- sowie Minderkostenforderungen wirkten sich in Summe mit rd. 13,08 Mio. EUR (Mehrkostenforderungen von rd. 13,15 Mio. EUR und Minderkostenforderungen von rd. 0,07 Mio. EUR) auf das Abrechnungsergebnis aus.

Nach Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG sollten Positionen aus Zusatzaufträgen (aus Mehr- und Minderkostenforderungen) in Obergruppe 98 aufgelistet und damit von den unter Wettbewerb zustande gekommenen Preisen der Leistungsverzeichnis-Positionen unterscheidbar sein.²⁶

Die vom Auftragnehmer gelegte 1. Teilschlussrechnung vom 22. Dezember 2010 wies eine wesentlich komplexere Struktur auf. Die dort geforderte Leistungssumme (ohne Abzug des 3 %-igen Nachlasses) setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 12: Erkundungstunnel Paierdorf, Abrechnungsverteilung		
	Abrechnungssumme	
	in Mio. EUR	in %
Positionen des Standard-Leistungsverzeichnisses ¹	45,25	85
Positionen aus Mehr- bzw. Minderkostenforderungen ²	7,92	15
Gesamtsumme	53,17	100

¹ Obergruppen 01 bis 03

² Obergruppen 11, 12, 22, 25 bis 28, 31, 32, 36, 38, 42, 43 bis 48, 50, 52 und 99

Werte gerundet

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

²⁵ Die Anzahl der Abrechnungsvereinbarungen und Mehr- sowie Minderkostenforderungen ergab sich aus tabellarischen Aufstellungen der ÖBB-Infrastruktur AG und nicht unmittelbar aus der Teilschlussrechnung.

²⁶ Dies entspricht der Festlegung in internen Regelwerken der ÖBB-Infrastruktur AG; die Vertragsfortschreibung Bauleistungen gibt vor, dass für Zusatzaufträge die Obergruppe 98 anzulegen ist.

Der Anteil der nicht unter Wettbewerb angebotenen Leistungspositionen, die dadurch transparent dargestellt waren, lag somit bei rd. 15 % der Abrechnungssumme.

Die weiterführende Analyse der Abrechnung zeigte auf Basis der Summenblätter auf, dass auch Leistungsverzeichnis-Positionen der Obergruppen 01 bis 03 Mengenanteile enthielten, die aus der Abrechnung von Mehrkostenforderungen bzw. Abrechnungsvereinbarungen stammten. Am Beispiel zweier Leistungsverzeichnis-Positionen stellte sich die Vorgangsweise und Abrechnungsentwicklung wie folgt dar:

(2) Bei der Position Aufzahlung Zeitgebundene Kosten Vortrieb Zugangstunnel war eine Pauschale ausgeschrieben; abgerechnet wurden 207,568 Pauschalen. Die Positionssumme (3 % Nachlass abgezogen) vervielfachte sich dadurch von rd. 4.300 EUR auf rd. 887.000 EUR. Das zugehörige Summenblatt wies eine Reihe von Mengenanteilen aus Mehrkostenforderungen (01, 03, 04, 07, 08) sowie aus der Abrechnungsvereinbarung 5 auf; diese waren für den Großteil der Gesamtmenge verantwortlich.²⁷

Bei der Position Aufzahlung Zeitgebundene Kosten Installation Pumpkaverne stieg die Menge zwischen Ausschreibung und Abrechnung von einer Pauschale auf 61,709 Pauschalen an. Die Positionssumme (3 % Nachlass abgezogen) vervielfachte sich dadurch von rd. 4.200 EUR auf rd. 261.000 EUR. Auch bei dieser Position war die Abrechnungsvereinbarung 5 verantwortlich für den Großteil der Gesamtmenge (60,709 von 61,709 Pauschalen).

Beide Positionen entwickelten sich so (jeweils 3 % Nachlass abgezogen), dass einer Auftragssumme von rd. 8.500 EUR eine Abrechnungssumme von rd. 1,15 Mio. EUR gegenüberstand. Das entsprach einer Steigerung der Abrechnungssumme auf das 135-Fache der Auftragssumme.

(3) Das Summenblatt der Leistungsverzeichnis-Position Zeitgebundene Kosten der Baustelle von Vortriebsbeginn bis Betonierende enthielt bei der Mengenermittlung Anteile von 5 Abrechnungsvereinbarungen und 13 Mehrkostenforderungen.

(4) Die dem Bauakt beiliegenden Übersichtslisten hinsichtlich Leistungsänderungen enthielten zwar betreffend der getroffenen Abrechnungsvereinbarungen Angaben über deren Auswirkungen auf die ein-

²⁷ Maßgeblich war insbesondere die Abrechnungsvereinbarung 5; diese begründete in Kombination mit Mehrkostenforderungen mehr als die Hälfte der Gesamtmenge (109,337 von 207,568 Pauschalen).

zelen Abrechnungspositionen, nicht aber betreffend der beauftragten Mehr- sowie Minderkostenforderungen.

(5) Vier betroffene Positionen des Standard-Leistungsverzeichnisses erhöhten sich laut Übersichtsliste für die Abrechnungsvereinbarungen allein durch die Abrechnungsvereinbarung 5 um rd. 697.000 EUR (siehe TZ 34). Die aus Mehr- bzw. Minderkostenforderungen bewirkten Erhöhungen waren in den Abrechnungsunterlagen mit vertretbarem Aufwand nicht nachzuvollziehen, weil in der Übersichtsliste für die Mehr- bzw. Minderkostenforderungen keine positionsweise Zuordnung der Auswirkungen erfolgte.

- 32.2** Der RH beurteilte den von der ÖBB-Infrastruktur AG zugelassenen Abrechnungsmodus als ungeeignet, weil er Mindestanforderungen an die Transparenz einer Abrechnung – wie die aus der Rechnung erkennbare Trennung in Leistungen und Preise, die unter bzw. außerhalb des Wettbewerbs der Bieter zustande gekommen waren – nicht erfüllte und mit einem zumutbaren Aufwand nicht nachvollziehbar war. Der gewählte Abrechnungsmodus entsprach auch nicht den internen Vorgaben der ÖBB-Infrastruktur AG.

Der RH beanstandete, dass in den Übersichtslisten Mehr- bzw. Minderkostenforderungen nicht positionsweise zugeordnet waren; dies beeinträchtigte die Transparenz der Abrechnung wesentlich.

Der RH beurteilte die Mengensteigerung einer Pauschale in der Abrechnung auf das 135-Fache kritisch, da dies Zweifel an der Eignung der zugrunde liegenden Kalkulation der Ausgangsposition als Abrechnungsgrundlage begründete.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig bei der Abrechnung die internen Vorgaben zu beachten, über Zusatzaufträge beauftragte Leistungen in eigenen Obergruppen zu erfassen und deren Zuordenbarkeit in der Abrechnung sicherzustellen. Insgesamt wäre der Transparenz der Abrechnung erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

- 32.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG beruhe die Gliederung des Leistungsverzeichnisses auf den seinerzeit noch gültigen Grundlagen der HL-AG. Das Leistungsverzeichnis umfasse keine Gliederung in Hauptgruppen, was die Zuordnung von Mengenänderungen infolge von Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen erschwere. Mengenänderungen in Folge von Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen seien daraus resultierend in die Positionen des (Ur-)Vertrags-Leistungsverzeichnisses aufgenommen worden.*

Mengenänderungen infolge von Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen seien somit über die Abrechnungssoftware nicht auslesbar gewesen. Es bestehe aber Nachvollziehbarkeit und Transparenz unter Verwendung der Stellungnahmen bzw. der Abrechnungsvereinbarungs- und der Mehrkostenforderungs-Listen.

Die „Transparenz“ der Abrechnung sei für die mit der Abwicklung betrauten Personen gegeben gewesen, jedoch sei die Abrechnungstransparenz bei laufenden Vorhaben (z.B. Hengsbergtunnel oder KAT1) bereits in geänderter Form umgesetzt worden (eigene Hauptgruppen für Abrechnungsvereinbarungen und Mehrkostenforderungen).

Der Sichtweise des RH, wonach Positionen aus Mehr- bzw. Minderkostenforderungen nicht dem Wettbewerb unterworfen wären, könne nicht zugestimmt werden, weil Einheitspreise von neuen Positionen für Leistungsänderungen grundsätzlich auf Basis der im Wettbewerb entstandenen Urkalkulation abzuleiten wären.

Die Empfehlung des RH hinsichtlich der Zuordenbarkeit und Transparenz der Abrechnung sei durch die Verfahrensweisung für die Vertragsfortschreibung bereits 2010 Rechnung getragen worden.

- 32.4** Der RH betonte, dass die Transparenz der Abrechnung jedenfalls auch für nicht unmittelbar mit der Abwicklung eines Bauvorhabens betraute Personen sicherzustellen wäre, weil andernfalls Kontrollen erschwert bzw. unterbunden würden.

Die Beeinträchtigung des Wettbewerbs der Bieter im Fall von aus Mehr- bzw. Minderkostenforderungen abgeleiteten Einheitspreisen für neue Positionen ergab sich nach Ansicht des RH allein schon aus dem Umstand, dass der Vorgang der Preisherleitung und -festsetzung bei Mehr- bzw. Minderkostenforderungen nur noch zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer – ohne Einbindung der Mitbewerber – stattfand.

Saldierung von zusätzlichen Leistungen mit Mindermengen

- 33.1** (1) Die ÖBB-Infrastruktur AG beauftragte im Wege von fünf Zusatzaufträgen verschiedene Mehr- sowie Minderkostenforderungen, Abrechnungsvereinbarungen und Regieleistungen. Einzelne Auftragssummen der über diese Zusatzaufträge beauftragten Mehrkostenforderungen erreichten eine Höhe von bis zu rd. 1,71 Mio. EUR.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG wies für die Zusatzaufträge 3 bis 5 Mehrkostenforderungen, Abrechnungsvereinbarungen und Regieleistungen zwischen rd. 1,85 Mio. EUR und rd. 4,55 Mio. EUR je Zusatzauftrag aus. Dazu ermittelte sie Mindermengen weggefallener Leistungen zwischen rd. 1,84 Mio. EUR und rd. 4,72 Mio. EUR je Zusatzauftrag. Der Saldo der jeweiligen Summen betrug (ohne Gleitung und Nachlass) zwischen rd. 12.000 EUR und rd. 77.000 EUR je Zusatzauftrag. Die ÖBB-Infrastruktur AG zog diese Beträge als Genehmigungsgrundlage heran.

(3) Während die Zusatzaufträge 1 und 2 in Höhe von rd. 420.000 EUR bzw. 1,21 Mio. EUR von den Mitgliedern des Vorstands der ÖBB-Infrastruktur AG unterschrieben worden waren, erfolgte die Unterfertigung der Zusatzaufträge 3 bis 5 durch Projektleiter und Projektkoordinator. Die ÖBB-Infrastruktur AG begründete ihre Vorgangsweise mit Anordnungen des Integrierten Managementsystems; demnach sei der Saldo von Mengenänderungen und zusätzlichen Leistungen für die Genehmigung von Zusatzaufträgen heranzuziehen sowie die Unterfertigung durch Projektleiter und Projektkoordinator gerechtfertigt.

Der RH wies auf die internen Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG betreffend die Vertragsfortschreibung von Bauleistungen hin, wonach

- bei der Fortschreibung der Auftragssumme eine Saldierung von zusätzlichen mit entfallenen Leistungen bzw. mit Mengenmehrungen/-minderungen zweckmäßig ist, wohingegen
- bei der Genehmigung der Mehr- bzw. Minderkostenforderungen, Abrechnungsvereinbarungen und Regieleistungen eine Saldierung entsprechend der Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG nicht zulässig ist.

Genehmigung von Bauaufträgen in der Höhe zwischen 1 Mio. EUR und 5 Mio. EUR hätte demnach durch das zuständige Vorstandsmitglied zu erfolgen gehabt. Der RH verwies auf die Feststellungen zur Saldierung von zusätzlichen Leistungen in seinem in Reihe Bund 2012/2 veröffentlichten Bericht über die Gebarungsüberprüfung „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten“.

- 33.2** Der RH kritisierte die gewählte Vorgangsweise der ÖBB-Infrastruktur AG, vor Genehmigung zusätzliche Leistungen zu saldieren, und empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig für die budgetrelevante Fortschreibung der Auftragssumme sowie die Genehmigung von Vertragsänderungen jeweils die dafür zutreffende und in den internen Regelungen vorgesehene Behandlung zu wählen.

- 33.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei für die Fortschreibung der Auftragssumme (Zusatzaufträge) – gemäß den zum Stichtag der Beauftragung gültigen Verfahrensanweisungen – das Saldieren bei Zusatzaufträgen mit Mengenminderungen zulässig gewesen.*

Für Genehmigung der einzelnen Mehr- und Minderkostenforderungen, Abrechnungsvereinbarungen und Regieleistungen erfolge grundsätzlich keine Saldierung, weswegen die Aussage des RH nicht nachvollzogen werden könne. Auf die Besonderheit der Abrechnungsvereinbarung 5 werde gesondert Bezug genommen.

Mittlerweile sei in der betreffenden Verfahrensanweisung geregelt, dass als Basis für die Zustimmung der unverminderte Wert (ohne Berücksichtigung von Mengenminderung) maßgeblich sei. Bei zusätzlichen Leistungen sei der Wert der Zusatzbestellung nach den geänderten Leistungsinhalten ohne Gegenrechnung von Mengenminderungen zu ermitteln. Der Empfehlung des RH sei damit bereits Rechnung getragen worden.

- 33.4** Der RH verwies auf die dargestellte unterschiedliche Vorgangsweise bei der Beauftragung der Zusatzaufträge 1 und 2 bzw. 3 bis 5 und die offensichtlich seither vorgenommenen Veränderungen der internen Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG. Der RH begrüßte, dass die ÖBB-Infrastruktur AG mittlerweile der Empfehlung des RH Rechnung trug, weil damit eine nach Ansicht des RH ursprünglich gegebene Auslegungsunsicherheit beseitigt wurde.

Abrechnungsvereinbarung 5

- 34.1** Die internen Regelwerke der ÖBB-Infrastruktur AG gaben vor, Abrechnungsvereinbarungen nur für „geringfügige Änderungen“ von Leistungen einzusetzen. Wegen eines Kalkulationsfehlers des Auftragnehmers schloss die ÖBB-Infrastruktur AG mit ihm – auf Basis des 2. Aufklärungsgesprächs während des Vergabeverfahrens und der 11. Bauvertragsbesprechung vom 23. Mai 2007 – im Oktober 2007 die Abrechnungsvereinbarung 5 ab. Die Beauftragung der Abrechnungsvereinbarung 5 erfolgte am 2. September 2009 im Wege des 2. Zusatzauftrags.

Die Abrechnungsvereinbarung 5 wurde über die Ansätze der Bauzeit mit entsprechender Umrechnung des Positionspreises hergeleitet; sie beruhte teilweise auf Kalkulationsunterlagen, die der Auftragnehmer erst nach Angebotsabgabe nachreichte. Die ÖBB-Infrastruktur AG wies dazu im Zuge der Erhebung des RH darauf hin, dass bei aktuellen Ver-

gabeverfahren erforderliche Kalkulationsgrundlagen mit der Angebotsabgabe verlangt würden. Zur Korrektur ermittelten die Vertragspartner für zwei Verrechnungseinheits-Positionen niedrigere, für zwei Pauschal-Positionen²⁸ höhere Einheitspreise. Dabei wurde der freiwerdende Anteil der Positionspreise der beiden ersten Positionen im Einheitspreis-Verhältnis der ursprünglichen Einheitspreise für die dritte und vierte Position auf diese umgerechnet und daraus die Faktoren für die Mengenermittlung errechnet. Für die beiden letzten Positionen bedeutete dies einen Faktor 61,70929, mit dem die Abrechnungsmengen multipliziert wurden. Der Faktor für die ersten beiden Positionen lautete auf 0,93962 bzw. 0,86087.

In der Aufstellung der Auftragssummenänderungen erfasste die ÖBB-Infrastruktur AG die Abrechnungsvereinbarung 5 mit 0 EUR und beschrieb die Auswirkungen als „kostenneutral, bei Betrachtung der ausgeschriebenen Mengen“.

Im gleichen Zusatzauftrag beauftragte die ÖBB-Infrastruktur AG aber auch die Verkürzung des Vortriebs West um 500 m und legte damit fest, dass die Mengen nicht wie ausgeschrieben zur Abrechnung gelangen würden. Die Verlängerung des Vortriebs im Nachbarbaulos Mitterpichling war bereits im September 2008 beauftragt und die Baulosgrenze damit verschoben worden. Diese Verschiebung verursachte in den vier von der Abrechnungsvereinbarung betroffenen Positionen Änderungen gegenüber der Beauftragung in Höhe von rd. 697.000 EUR.²⁹

Der fünfte Bericht an den Vorstand über den Zeitraum Juli bis September 2006, der vom Projektkoordinator im November 2006 übermittelt wurde, war überdies von einer Kostenverringerung wegen der Verschiebung der Baulosgrenze ausgegangen.

34.2 Der RH sah die zur Bereinigung eines Kalkulationsfehlers des Auftragnehmers abgeschlossene Abrechnungsvereinbarung 5 insgesamt kritisch:

²⁸ Pauschal-Positionen sind für die Abrechnung von Leistungen mit bekannten Leistungsinhalten vorgesehen; Verrechnungseinheits-Positionen ermöglichen demgegenüber die Abrechnung variabler Inhalte nach einem definierten Modus, der die Kalkulierbarkeit des mit den Leistungen verbundenen Aufwands für den Bieter gewährleistet.

²⁹ Folgende Positionen waren betroffen:

Pos 01 21 02 03A Aufzahlung Zeitgebundene Kosten Vortrieb Ost (VE)	rd. - 321.000 EUR
Pos 01 21 02 03A1 Aufzahlung Zeitgebundene Kosten Vortrieb West (VE)	rd. - 146.000 EUR
Pos 01 21 02 03E Aufzahlung Zeitgebundene Kosten Vortrieb, Zugangstunnel (PA)	rd. + 899.000 EUR
Pos 01 21 02 03G Aufzahlung Zeitgebundene Kosten Installation Pumpkaverne (PA)	rd. + 265.000 EUR

(1) Er wies auf die Höhe der Vergütungsänderung hin und beanstandete, dass diese das Kriterium der Geringfügigkeit nicht erfüllte. Die Behandlung der Änderungen im Wege einer Abrechnungsvereinbarung stand daher im Widerspruch zu den internen Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG.

(2) Die behauptete Kostenneutralität – als die wesentlichste Genehmigungsgrundlage der Abrechnungsvereinbarung 5 – war zum Genehmigungszeitpunkt wegen der bereits entschiedenen Verschiebung der Baulosgrenze nicht mehr gegeben; die fortgeschriebene Auftragssumme war daher unrichtig. Jedenfalls hätten zum Zeitpunkt der Einigung über die Abrechnungsvereinbarung 5 die Optionen betreffend die Festlegung der Baulosgrenze in Szenarien erfasst und die Auswirkungen auf die betreffenden Positionen kalkuliert werden müssen.

(3) Grundsätzlich kritisch beurteilte der RH auch die Vermischung von Verrechnungseinheits-Positionen mit Pauschal-Positionen in einer Abrechnungsvereinbarung. Er wies dazu auf deren dargestellte unterschiedliche Aufgabenstellung hin.

(4) Der RH hielt zur Abrechnungsvereinbarung 5 zudem fest, dass sie im Grunde auf einen Kalkulationsfehler des Auftragnehmers zurückzuführen war. Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig bei allen Vertragsänderungen verstärkt auf eine ausgewogene Aufteilung der Vor- bzw. Nachteile zwischen den Vertragspartnern zu achten und dabei auch die Verantwortung des Auftragnehmers für Mängel in seinem Verantwortungsbereich einzufordern.

34.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei beim Baulos Erkundungstunnel Paierdorf bei den Preisen für die Aufzählungspositionen ZGKB („Zeitgebundene Kosten der Baustelle“) von Zugangsstollen und Pumpkaverne ein falscher Übertrag in der Urkalkulation des Auftragnehmers erfolgt. Eigentlich hätten dort die Preise der Aufzählungspositionen ZGKB für die Hauptvortriebe stehen sollen, da Zugangsstollen und Pumpkaverne als Vorleistungen für den Beginn der Hauptvortriebe auf dem kritischen Weg lagen. In der Aufzählung ZGKB Zugangstunnel und Pumpkaverne seien demnach nur geringe zusätzliche Aufwendungen kalkuliert worden, weil irrtümlich angenommen worden sei, dass die Aufzählung ZGKB für die Hauptvortriebe ab Beginn Zugangstunnel vergütet würden.*

Die Aufzählung ZGKB für die Hauptvortriebe sei – wie üblich – als Pauschale angeboten worden und durch die prognostizierte Vortriebsdauer dividiert worden, um Verrechnungseinheiten pro Kalendertag (VE pro KT) zu erhalten. Der Preis einer Verrechnungseinheit für den Ost-

vortrieb habe 3.243,35 EUR/KT, für den Westvortrieb 2.807,62 EUR/KT betragen. Die Aufzahlung ZGKB für Zugangstunnel und Pumpkaverne sei als Pauschale für je 30 KT angeboten worden und mit 4.403,65 EUR bzw. 4.359,09 EUR als unveränderliche Pauschale (für 30 KT!) in das Leistungsverzeichnis übernommen worden, weil keine bauvertraglichen Instrumente vorgesehen worden seien, die Bauzeit für diese beiden Bauteile flexibel anzupassen.

Ziel der Abrechnungsvereinbarung 5 sei daher gewesen, Leistungen – für den Fall einer wesentlichen Abweichung der ausgeschriebenen Mengen – im Hinblick auf eine Risikominimierung einer sachgerechten Abrechnung zuzuführen.

Die Abrechnungsvereinbarung 5 sei abgeschlossen worden, um auf Basis der Urkalkulation des Auftragnehmers und der im Rahmen der Angebotsprüfung zu Tage getretenen kalkulatorisch fehlerhaften Zuordnung bei den zeitgebundenen Kosten des Zugangstunnels eine angemessene Vergütung der ZGKB auch im Falle wesentlicher Änderungen der geologischen Rahmenbedingungen sicherstellen zu können. Dies sei insbesondere im Hinblick auf die, mit der fehlerhaften Zuordnung und der Nichtangemessenheit der ZGKB verbundenen ablauftechnischen, wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Risiken der ÖBB-Infrastruktur AG erfolgt. Die Abrechnungsvereinbarung 5 habe jedoch zu keinem Wettbewerbsvorteil für den Auftragnehmer geführt. Die Abrechnungsvereinbarung 5 sei zum Zeitpunkt ihrer Erstellung auf Basis der Ausschreibungsmengen und der angebotenen Bauzeit kostenneutral gewesen und sei daher als geringfügig angesehen worden.

Aufgrund der ursprünglich fehlerhaften Zuordnung und der im Zuge des Baufortschritts zu Tage getretenen massiven, geotechnisch begründeten Bauzeitverlängerung bei den Bauteilen Zugangsstollen und Pumpkaverne habe sich zwar schlussendlich doch ein erheblicher Erhöhungsfaktor für die zugrunde gelegte Verrechnungspauschale ergeben, welcher jedoch aufgrund der dargelegten Vorgangsweise absolut plausibel nachvollziehbar sei.

Auch bei Abhandlung der Thematik in Form einer Mehrkostenforderung basierend auf der Urkalkulation wäre es zu keinem anderen Ergebnis gekommen; der ÖBB-Infrastruktur AG sei daraus kein wirtschaftlicher Nachteil entstanden.

Die Empfehlung des RH hinsichtlich einer ausgewogenen Aufteilung der Vor- und Nachteile zwischen den Vertragspartnern bei Vertragsänderungen sei selbstverständliches Ziel bei der Bearbeitung von Nachtragsforderungen, wobei jedoch die Gesamtwirtschaftlichkeit für die ÖBB-Infrastruktur AG jeweils zu beachten sei.

- 34.4 Der RH hielt den Ausführungen der ÖBB-Infrastruktur AG entgegen, dass die behauptete Kostenneutralität wegen der bereits entschiedenen Verschiebung der Baulosgrenze nicht mehr gegeben und nicht abrechnungsrelevant war. Der RH blieb daher bei seiner Kritik.

Mehrkostenforderung 1 – temporäre Kalottensohle Zugangstunnel

- 35.1 (1) Ursprünglich war das Auffahren des Zugangstunnels als Vollausbau mit vorausweisendem Kalottenvortrieb und unmittelbar folgendem Strossen- und Sohlvortrieb geplant. Aufgrund der auftretenden geologischen Verhältnisse erachteten Planer, Geologen und Geotechniker einvernehmlich die Herstellung einer temporären Kalottensohle als bautechnisch erforderlich.

(2) Die zusätzliche Leistung bestand aus der Herstellung und dem späteren Abbruch der temporären Kalottensohle sowie dem Zeitaufwand für die Teilung des Vortriebs in einen gesonderten Kalottenvortrieb und nachfolgenden Strossen- und Sohlvortrieb. Der Auftragnehmer forderte dafür u.a. die Vergütung einer zusätzlichen Bauzeit von 36,48 Kalendertagen, seine Gesamtforderung bezifferte er mit rd. 323.000 EUR.

(3) Mit Schreiben vom 8. November 2005 übermittelte der Auftragnehmer unter Bezugnahme auf die Baubucheintragung Nr. 3 vom 10. August 2005 seine Mehrkostenforderung 1 „Bauzeitverlängerung und Mehrkostenforderung durch die Herstellung einer temporären Kalottensohle im Zugangstunnel“. Der Leistungsbeginn entsprach dem Anschlag des Zugangstunnels am 7. September 2005.

(4) In seiner Stellungnahme dem Grunde nach vom 24. Jänner 2006 beurteilte das externe Baumanagement die Mehrkostenforderung im Zusammenhang mit einer erforderlichen Bauvertragsänderung als berechtigt. In seiner Stellungnahme der Höhe nach vom 29. Septem-

ber 2006 korrigierte das externe Baumanagement die Gesamtforderung auf einen Betrag von rd. 183.000 EUR.³⁰

(5) Die ÖBB-Infrastruktur AG beauftragte die Mehrkostenforderung 1 im Wege des 1. Zusatzauftrags am 21. August 2007, die Auftragssumme lag bei rd. 183.000 EUR (vor Abzug 3 % Nachlass, ohne Gleitung).

(6) Der Kalkulation lag eine zusätzliche Bauzeit von 20,40 Kalendertagen bzw. die daraus abgeleitete zusätzliche Vergütung von 0,68 Pauschalen zugrunde. Das externe Baumanagement ermittelte die zusätzliche Bauzeit aus einer Vergleichsrechnung (Differenzbetrachtung) zwischen dem Bau-Soll (Vollausbruch Zugangstunnel) und dem Bau-Ist (Ausbruch getrennt, zusätzlich temporäre Kalottensohle im Zugangstunnel) auf Basis der für den Vortrieb von Zugangstunnel und Pumpkaverne angebotenen Festzeit von 30 Kalendertagen; deren Aufschlüsselung in Arbeitsschritte war nach den Ausführungen des Baumanagements aus der vom Auftragnehmer vorgelegten Kalkulation nicht möglich.

Das externe Baumanagement baute die Differenzbetrachtung auf kalkulatorischen Ansätzen der Basisvortriebe auf und minderte diese mit Reduktionsfaktoren ab, um die Verhältnisse im Zugangstunnel zu berücksichtigen. Deswegen betrug die Leistung für die Herstellung des Zugangstunnels mit temporärer Kalottensohle nur mehr 46 % der angebotenen Leistungen der Basisvortriebe. In der Vergleichsrechnung des angeführten Bau-Soll zum Bau-Ist führte dies zur zusätzlichen Bauzeit von 20,40 Kalendertagen; diese bedeutete – als Erschwerniszuschlag von rd. 99 % – nahezu eine Verdoppelung des in der Vergleichsrechnung für die vertragsgemäße Herstellung des Zugangstunnels angesetzten Zeitraums.

(7) Während der Gebarungsüberprüfung begründete die ÖBB-Infrastruktur AG die erfolgte Anerkennung der 20,40 Kalendertage mit den schwierigen Verhältnissen im Zugangstunnel, wie bspw. den beengten Platzverhältnissen und der schwierigen Versorgung über den Schacht.

35.2 Der RH verwies auf die Verantwortung des Auftragnehmers für die offenbar unzureichende Aufgliederung seiner Kalkulation und beurteilte die anerkannte Leistungsreduktion auf weniger als die Hälfte des

³⁰ Der Großteil der anerkannten Summe entfiel mit 174.817,15 EUR auf:
 Pos 01 21 02 02A (Zeitgebundene Kosten von Vortriebsbeginn bis Betonierende) 74.725,20 EUR
 Pos 01 21 02 03E (Zeitgebundene Kosten Aufzahlung Vortrieb Zugangstunnel) 2.994,48 EUR
 Pos 03 22 03 03A (Lohnkosten Vortriebsmannschaft Zugangstunnel) 97.097,47 EUR

Ausgangswerts mit dem Ergebnis eines Erschwerniszuschlags von rd. 99 % als zu hoch.

Der von der ÖBB-Infrastruktur AG ins Treffen geführten Begründung hielt der RH entgegen, dass die erschwerten Verhältnisse im Zugangstunnel bereits in die Preisbildung einzubinden gewesen wären. Im ersten Aufklärungsgespräch hatte der Auftragnehmer ja bestätigt, dass ihm die beengten Platzverhältnisse und der „Flaschenhals“ über den Schacht bewusst wären und der ÖBB-Infrastruktur AG keine Mehrkosten aus der von ihm für den Zugangstunnel gering kalkulierten Bauzeit entstehen würden.

Die rund zweijährige Dauer von der Anmeldung bis zur Beauftragung der Mehrkostenforderung 1 bewertete der RH als zu lang und empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, Mehrkostenforderungen künftig strafbarer abzuwickeln. Weiters empfahl er, die Verantwortung der Auftragnehmer für ihre Preisbildung stärker einzufordern und die Plausibilität von Erschwernissen verstärkt zu prüfen.

- 35.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien die Verhältnisse im Zugangstunnel aufgrund des kleineren Profils, der beengten Platzverhältnisse und kurzen Entwicklungslänge sowie der fehlenden Auf- und Abstellflächen und der unmittelbaren Abhängigkeit von der Versorgung über den Schacht im Hinblick auf die Umstände der Leistungserbringung nur bedingt mit den Verhältnissen in den Kalottenvortrieben der beiden Vortriebe Ost und West vergleichbar gewesen.*

Die Basisvortriebe des Hauptvortriebes hätten aufgrund der grundsätzlich vergleichbaren Leistung zwar eine taugliche Grundlage für die Leistungsansätze im Bereich des Zugangstunnels dargestellt, wobei jedoch die speziellen Umstände der Leistungserbringung gesondert zu berücksichtigen seien. Daher seien die Leistungsansätze für das Aufahren des Zugangstunnels unter Zuhilfenahme der vertraglichen Leistung des Hauptvortriebes und plausibler Erschwernisfaktoren ermittelt und beauftragt worden.

Der RH habe die Höhe des Erschwerniszuschlags kritisiert, welche das Baumanagement aufgrund der angetroffenen Verhältnisse als angemessen erachtet habe. Eine sachgerechte Einschätzung des Erschwerniszuschlags setze die Kenntnis der tatsächlich angetroffenen Verhältnisse voraus und könne daher nur durch die vor Ort verantwortlichen Organe der ÖBB-Infrastruktur AG getroffen werden.

Die Bearbeitung habe von der Einreichung bis zur Freigabe der Höhe nach – aufgrund der intensiven Bearbeitungs- und Abstimmungserfordernis – knapp ein Jahr gedauert.

Die Empfehlung des RH hinsichtlich der straffen Abwicklung von Mehrkostenforderungen seien durch Regelungen in den Verfahrensanweisungen für Standardfälle Rechnung getragen worden.

35.4 Der RH betonte die Verantwortung des Auftragnehmers für seine Kalkulation und die bereits bei der Preisbildung bekannten Erschwernisse. Er blieb daher bei seiner Beurteilung und stellte klar, dass die Hinterfragung von getroffenen vergütungsrelevanten Einschätzungen der vor Ort verantwortlichen Organe zu den Aufgaben der externen Kontrolle zählt.

Bonus/Malus-
Abrechnung

36.1 (1) Die Ausschreibung sah für den Auftragnehmer einen Anreiz vor, das Ausbruchprofil in jenen Teilen der Tunnellaibung, die der endgültigen Außenschale des Haupttunnels entsprachen, möglichst genau herzustellen, um günstige Voraussetzungen für den Einbau des Innenschalenbetons zu schaffen. Der in der Ausschreibung³¹ festgelegte Berechnungsmodus sah eine Bonusvergütung an den Auftragnehmer bzw. einen Malusabzug durch die ÖBB-Infrastruktur AG von 50 EUR für jeden Kubikmeter Differenz zur definierten Geometrie vor.

(2) Zur Ausmaßfeststellung sah die ÖBB-Infrastruktur AG ursprünglich eine Profilaufnahme mittels Tunnelscanner vor, wegen der für den Betrieb nach Bauende verbleibenden Lüftungseinrichtung konnte auf einem Großteil der Streckenlänge des Ostvortriebs aber keine derartige Aufnahme durchgeführt werden. In der Ausschreibung war allerdings eine Regelung für nicht messbare Bereiche getroffen worden.

(3) Der Bauvertrag sah keine differenzierte Ermittlung der Bonus/Malus-Kubatur für Strecken mit bzw. ohne Ausbaubögen vor. Wegen der über große Streckenanteile angetroffenen günstigeren Vortriebsverhältnisse änderte sich das Verhältnis der Vortriebsstreckenlängen mit bzw. ohne Ausbaubögen zwischen Ausschreibung und Abrechnung.

(4) Die ÖBB-Infrastruktur AG vereinbarte mit dem Auftragnehmer im Rahmen von Bauvertragsbesprechungen Regelungen für die Ermittlung des der Abrechnung zugrunde zu legenden Volumens. Demnach wurden – in den nicht mittels Tunnelscanner gemessenen Bereichen – die vom Auftragnehmer hergestellten Profilkontrollen herangezogen.

³¹ Teil F1, Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis, Punkt 3.7.2

Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Profilgenauigkeit zwischen Strecken mit und ohne Ausbaubögen erfolgte über ein „Referenzstreckenmodell“.

(5) Im Rahmen der 1. Teilschlussrechnung anerkannte die ÖBB-Infrastruktur AG eine – gemäß den dargestellten Ansätzen ermittelte – Bonusvergütung von rd. 276.000 EUR (ohne Gleitung und Nachlass).

36.2 Der RH beurteilte die Vorgangsweise im Zusammenhang mit der gegenüber dem abgeschlossenen Bauvertrag geänderten Bonus/Malus-Abrechnung in mehrfacher Hinsicht kritisch.

(1) Er wies darauf hin, dass zwischen Ausschreibung und Abrechnung auftretende Veränderungen der Relationen (Strecken mit, zu Strecken ohne Ausbaubögen) zu den üblichen Vorgängen im Tunnelbau gehören. Hätte einer der Vertragspartner eine differenzierte Betrachtung der Profilgenauigkeit für die beiden Streckentypen für erforderlich gehalten, so wäre diese bereits in der Ausschreibung festzulegen bzw. gemäß Teil A der Ausschreibung vom späteren Auftragnehmer zu urgieren gewesen.

(2) Auch Messprobleme mit dem Tunnelscanner waren absehbar; so wurde im gegenständlichen Teil F1 der Ausschreibung bereits eine Regelung für nicht messbare Bereiche getroffen, allerdings im Zuge der Bauabwicklung durch die angeführten Regelungen ersetzt.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig auf eine Optimierung der Ausschreibungsbedingungen hinzuwirken bzw. – soweit möglich – deren Umsetzung konsequent zu betreiben.

(3) Die Größenordnung der aufgezeigten Vertragsänderungen (Bonusvergütung von rd. 276.000 EUR, ohne Gleitung und Nachlass) hätte überdies die Abwicklung im Rahmen einer Mehrkostenforderung unter Einbindung der vorgesehenen Entscheidungsträger bedingt. Der RH beanstandete, dass diese unterblieb.

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, im Fall unvermeidlicher Änderungen der abgeschlossenen Bauverträge jedenfalls die in den Regelwerken der ÖBB-Infrastruktur AG vorgesehenen Bestimmungen für die Vertragsfortschreibung konsequent einzuhalten.

36.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei dem Bauvertrag beim Baulos Erkundungstunnel Paierdorf eine Regelung für eine Bonus/Malus-Abrechnung in Bezug auf die erzielte Profilgenauigkeit zugrunde gelegen. Hintergrund dieser Regelung sei die Tatsache gewe-*

sen, dass der Auftragnehmer für den Erkundungstunnel Paierdorf nicht selber die Innenschale für den aufgefahrenen Bauabschnitt einzubauen gehabt habe, sondern das Profil an einen Nachfolgeunternehmer habe übergeben müssen.

Bei der Regelung für die Ermittlung von Bonus und Malus sei in den Ausschreibungsunterlagen keine Differenzierung zwischen Vortrieben im Neogen und Kristallin berücksichtigt worden. Der Auftragnehmer habe daher in seiner Urkalkulation eine Mischkalkulation vornehmen müssen, in der sowohl das zu erwartende geringe Überprofil im Neogenbereich mit dem Einsatz von Ausbaubögen, als auch das zu erwartende größere Überprofil im Kristallinbereich mit Sprengvortrieb mit großen Abschlagslängen zu berücksichtigen waren. Diese Kalkulation sei aber nur zutreffend, wenn die ausgeschriebenen Streckenlängen auch tatsächlich angetroffen würden. Da der Bauvertrag kein Instrument für die Berücksichtigung von Abweichungen der Abschnittslängen dieser unterschiedlichen Vortriebsarten (in Bezug auf die Bonus-/Malus-Regelung) enthalten habe, sei für die Berücksichtigung diesbezüglicher Abweichungen eine Regelung – unter Verwendung der Urkalkulation des Auftragnehmers – ermittelt worden.

*Eine derartige Regelung zur Berücksichtigung maßgeblicher Verschiebungen von bogenlosen Strecken zu Bogenstrecken sei im Zuge der Ausschreibung nicht für notwendig erachtet worden, weil gemäß durchgeführter Baugrunderkundung von einer sehr klar prognostizierten Neogen-Kristallin-Grenze ausgegangen worden sei. Tatsächlich sei aber im Zuge der Auffahrung des Erkundungstunnels dieser Grenzbe-
reich deutlich lageverschoben aufgetreten und deshalb eine Anpassung der Mischkalkulation erforderlich gewesen.*

Der Hinweis des RH, dass Veränderungen der Relation zwischen Strecken mit, zu Strecken ohne Ausbaubögen zu den im Tunnelbau üblichen Vorgängen gehören, sei im Falle des Erkundungstunnels Paierdorf unzutreffend gewesen, weil der Einbau der Innenschale gegenüber den im Tunnelbau üblichen Verhältnissen nicht vom Auftragnehmer, der den Ausbruch ausführt, vorzunehmen gewesen sei.

Auch die angesprochenen Messprobleme mit dem Tunnelscanner seien zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht erwartbar gewesen, weil von einer Messung der weitgehend freigeräumten Tunnelröhre mit Bauende ausgegangen worden sei. Insbesondere infolge des Brandereignisses im Erkundungstunnel Paierdorf und der daraus resultierenden zusätzlichen Auflagen des Arbeitsinspektorats sei ein Verbleiben diverser Ver- und Entsorgungsleitungen (Bewetterungslutte mit 2,4 m Durchmesser, diverse Wasser- und Stromversorgungen) auch nach Bauende

verpflichtend notwendig gewesen und es sei dadurch ein relevanter nicht messbarer Bereich entstanden, der die dem Vertrag zugrunde liegende Ermittlungsmethodik nicht mehr zweckmäßig erscheinen ließ. Ein Zugriff auf die vom Auftragnehmer hergestellten und vom Vermessungskonsulenten des Auftraggebers kontrollierten Profilkontrollen stellte ein taugliches und zugleich äußerst wirtschaftliches (Entfall von zusätzlichen, vom Auftraggeber gesondert zu beauftragenden Scannermessungen) Ermittlungsmodell dar.

Das gewählte Ermittlungsmodell sei in der 20. Bauvertragsbesprechung vom 28. Mai 2009 einvernehmlich unter Einbindung der dafür vorgesehenen Entscheidungsträger festgelegt worden.

Der Empfehlung des RH hinsichtlich der Optimierung der Ausschreibungsbedingungen sei selbstverständlich Ziel bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen und werde weiter mit hohem Nachdruck betrieben.

- 36.4** Der RH erachtete die Ausführungen der ÖBB-Infrastruktur AG insofern für widersprüchlich, als die ÖBB-Infrastruktur AG im gegenständlichen Zusammenhang von einer „sehr klar prognostizierten Neogen-Kristallin-Grenze“ ausging, an anderer Stelle (siehe TZ 31) aber auf „für Erkundungsmaßnahmen zwangsläufig größere Unschärfen“ in Bauverträgen hinweist.

Im Bewusstsein vorhandener Unschärfen obliegt einem Auftraggeber nach Ansicht des RH jedoch die Verpflichtung, das Vergütungsmodell möglichst bereits in der Ausschreibung auf die mögliche Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten auszulegen. Deshalb blieb der RH bei seiner Beurteilung, dass Veränderungen der Relationen (Strecken mit, zu Strecken ohne Ausbaubögen) zu den üblichen Vorgängen im Tunnelbau gehören, somit auch die bauherrnseitige, differenzierte Betrachtung der Profilgenauigkeit, wobei der Aspekt des Einbaus der Innenschale durch einen anderen Auftragnehmer nur einen Teil der erforderlichen Gesamtbetrachtung darstellt. Auch die von der ÖBB-Infrastruktur AG angeführte Behandlung in einer Bauvertragsbesprechung konnte angesichts der Größenordnung der Änderungen eine Abwicklung im Rahmen einer Mehrkostenforderung nicht ersetzen, weshalb der RH bei seiner Kritik verblieb.

Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling B 1260

Projektbeschreibung und Chronologie **37** Das Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling wurde als offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich ausgeschrieben und mit einer Summe von rd. 24,09 Mio. EUR sowie einer Bauzeit laut Bauvertrag von 855,76 Kalendertagen beauftragt.

Abrechnungsstand **38** Die Schlussrechnung des Auftragnehmers wies nach ihrer Prüfung vom 6. Jänner 2009 eine Summe von rd. 34,70 Mio. EUR auf. In dieser war – laut Prüfbericht des externen Baumanagements – eine Preisgleitung von rd. 3,78 Mio. EUR enthalten (siehe TZ 25, 44).

Genehmigung und Abrechnung von Leistungsänderungen

Allgemeines

- 39.1** Der Auftragnehmer – Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling – meldete insgesamt 43 Mehrkostenforderungen an. Davon wurden
- zwei Mehrkostenforderungen nicht weiter verfolgt (Nr. 1 und Nr. 8),
 - zwei Mehrkostenforderungen von der ÖBB-Infrastruktur AG dem Grunde nach abgelehnt,
 - in 16 Fällen verlangte der Auftragnehmer eine Anpassung der Bauzeit, wobei in zehn Fällen die am Kritischen Weg liegende Bauzeitverlängerung von der ÖBB-Infrastruktur AG zuerkannt wurde, und
 - 23 Mehrkostenforderungen wurden in eingereichter Höhe genehmigt.

Die bauvertraglich festgelegte Bauzeit von 855,76 Kalendertagen wurde aufgrund der zehn anerkannten Mehrkostenforderungen und zusätzlich durch die in Anspruch genommene Option, den Ostvortrieb um 500 m zu verlängern (siehe TZ 44), ausgedehnt.

In der Schlussrechnung für das Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling rechnete der Auftragnehmer auch Mehrkostenforderungen ab. Wie die dazugehörigen Summenblätter zeigten, wurden die betreffenden Mehrkosten nicht in eigenen Gruppen dargestellt, sondern teilweise in Positionen des Leistungsverzeichnisses zur Abrechnung gebracht. Diese Vorgangsweise führte dazu, dass die in Rechnung gestellten Mehrkostenforderungen nicht klar und transparent nachvollziehbar waren.

39.2 Der RH bemängelte, dass die ÖBB-Infrastruktur AG diese Form der Abrechnung akzeptierte. Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig eine transparente Vorgangsweise sicherzustellen, bei der Mehrkostenforderungen in eigenen Obergruppen abgerechnet werden, um deren Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

39.3 *Die Ausführungen der ÖBB-Infrastruktur AG entsprachen ihrer Stellungnahme zu TZ 32.*

39.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 32.

40.1 Während des Vortriebs des Erkundungstunnels Mitterpichling traten wiederholt geologische Verhältnisse auf, die ein Auffahren der Bereiche mit im Bauvertrag nicht vorgesehenen Leistungen (z.B. Stützmittel) verlangten. Für diesen Zweck wurde von der ÖBB-Infrastruktur AG der Weg der „Vortriebsunterbrechung“ gemäß ÖNORM B 2203-1, Punkt 5.5.2.2 gewählt.³²

Die ÖNORM B 2203-1, Punkt 5.5.2.2 sieht für das dort definierte Instrument „Vortriebsunterbrechung“ eine Bearbeitungsfrist von sieben Arbeitstagen vor, in welcher zu überprüfen ist, inwieweit eine Erhöhung oder Verringerung des Einsatzes der vorhandenen Mittel möglich ist.

Die ÖBB-Infrastruktur AG erstreckte die Anwendung dieses Instruments über mehrere Monate, dies führte zu einer komplexen Vernetzung der Abrechnung im Wege von zusammenhängenden Regieaufträgen und Mehrkostenforderungen.

40.2 Der RH anerkannte die gewählte Vorgangsweise der ÖBB-Infrastruktur AG, um den Mehraufwand des Auftraggebers zeitnah abgelten zu können. Wegen der Komplexität dieser Abrechnungsmethodik und der Überschreitung der gemäß ÖNORM vorgesehenen Bearbeitungszeiten empfahl der RH der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig solche Mehrkostenforderungen in eigenen Obergruppen darzustellen und abzugelten, um die Nachvollziehbarkeit zu vereinfachen.

40.3 *Zur Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG siehe TZ 32.*

40.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 32.

³² Bei diesem Begriff handelt es sich nicht um eine tatsächliche Unterbrechung des Vortriebs, sondern um eine Unterbrechung der regulären Abrechnungen nach den vereinbarten Basisvortrieben.

Mehrkostenforderung 02

- 41.1** Die Mehrkostenforderung 02 betraf die Umlegung und Renaturierung des Maria Rojacher Bachs sowie seines Einmündungsbereichs in den Hahntrattenbach. Gemäß mündlicher Vorvereinbarung zwischen der HL-AG und der Wasserbauabteilung des Landes Kärnten war festgelegt, dass die Baumaßnahmen zweckmäßigerweise durch die Wasserbauabteilung des Landes Kärnten ausgeführt werden sollten. Es war geplant, bei genauerer Kenntnis der Maßnahmen ein diesbezügliches Übereinkommen abzuschließen und die Arbeiten mittels Belastungsverfahren abzurechnen.

Aufgrund von Kapazitätsproblemen der Wasserbauabteilung im Erfüllungszeitraum³³ konnte das Land Kärnten die Maßnahmen nicht durchführen.

Laut Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG seien die Arbeiten nach dem damaligen Projektzeitplan am Kritischen Weg des Bauloses gelegen und sei der wasserrechtliche Bescheid zur Genehmigung dieser Maßnahmen erst am 10. Mai 2004 zugestellt worden. Dadurch sei zeitlich bedingt eine gesonderte Ausschreibung und Durchführung dieser Leistungen vor Beginn der Leistungen zum Erkundungstunnel Mitterpichling nicht mehr verwirklicht gewesen.

Es wurde daher der Auftragnehmer des Hauptauftrags in einem Zusatzauftrag mit der Umsetzung der Baumaßnahmen betraut. Als Angebots- und Abrechnungsgrundlage diene das bereits im Vorfeld vom Planer ausgearbeitete Leistungsverzeichnis. Dabei wurde, soweit möglich, auf anwendbare Positionen des Haupt-Leistungsverzeichnisses zurückgegriffen und die Baumaßnahmen mit Baubeginn der Hauptbaumaßnahmen aufgenommen. Die Angebotssumme (vor/nach Prüfung durch das Baumanagement) lautete auf rd. 627.000 EUR/rd. 493.000 EUR und die Schlussrechnungssumme lag bei rd. 408.000 EUR.

- 41.2** Der RH kritisierte, dass die Vereinbarung mit der Wasserbauabteilung des Landes Kärnten nur mündlich erfolgte. Die schriftliche Beauftragung unter Nutzung der vorhandenen technischen planlichen Unterlagen hätte die Entscheidung des Landes Kärnten hinsichtlich ihrer Kapazitätsplanung erleichtert und es damit der ÖBB-Infrastruktur AG ermöglicht, die Leistungen im Rahmen der Ausschreibung des Hauptauftrags oder in einem parallel geführten Vergabeverfahren dem Wettbewerb zu unterziehen.

³³ bedingt durch die Beseitigung von Hochwasserschäden in der Region

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, solche Vereinbarungen künftig schriftlich abzuschließen, wobei in die Vereinbarungen das zu erwartende Kostenverrechnungsvolumen aufzunehmen wäre.

- 41.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei geplant gewesen, die Wasserbauverwaltung des Landes Kärnten nach genauer Kenntnis der durchzuführenden wasserbaulichen Maßnahmen für die Umlegung des Maria-Rojacher-Bachs schriftlich zu beauftragen.*

Zum Zeitpunkt der finalen Konkretisierung der Maßnahmen im Frühjahr 2004 sei die Wasserbauverwaltung des Landes Kärnten aus kapazitären Gründen nicht mehr in der Lage gewesen, die erforderlichen Maßnahmen umzusetzen. Aus diesem Grund sei eine schriftliche Beauftragung der Wasserbauverwaltung des Landes Kärnten nicht zustande gekommen.

Die Leistung sei auch nicht in der Ausschreibung für den Erkundungstunnel Mitterpichling enthalten gewesen. Da eine gesonderte Ausschreibung und Ausführung dieser Arbeiten im Zeitraum bis zum vertraglichen Baubeginn des Erkundungstunnels Mitterpichling zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich gewesen sei, seien die Arbeiten durch den Auftragnehmer des Erkundungstunnels Mitterpichling durchgeführt worden.

Seitens der Wasserbauverwaltung des Landes Kärnten wäre eine gesonderte Ausschreibung dieser Leistung nicht erforderlich gewesen, weil diese weitgehend über Eigenleistungen sowie zum Teil unter Nutzung bestehender Kontrahentenverträge erbracht worden wäre.

Die Sichtweise des RH, wonach Positionen aus Mehr- bzw. Minderkostenforderungen nicht dem Wettbewerb unterworfen waren, werde nicht zugestimmt, weil Einheitspreise von neuen Positionen für Leistungsänderungen in der Regel auf Basis der im Wettbewerb entstandenen Urkalkulation abzuleiten seien. Eine gesonderte Ausschreibung hätte zudem aufgrund der Zeiterfordernisse zu erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen geführt.

- 41.4** Der RH entgegnete, dass die Vorteile einer zeitgerechten schriftlichen Vereinbarung der erforderlichen technischen planlichen Unterlagen für die Leistung „Umlegung Maria-Rojacher-Bach“ die Vergabe dieser Leistung im Wettbewerb begünstigt hätten.

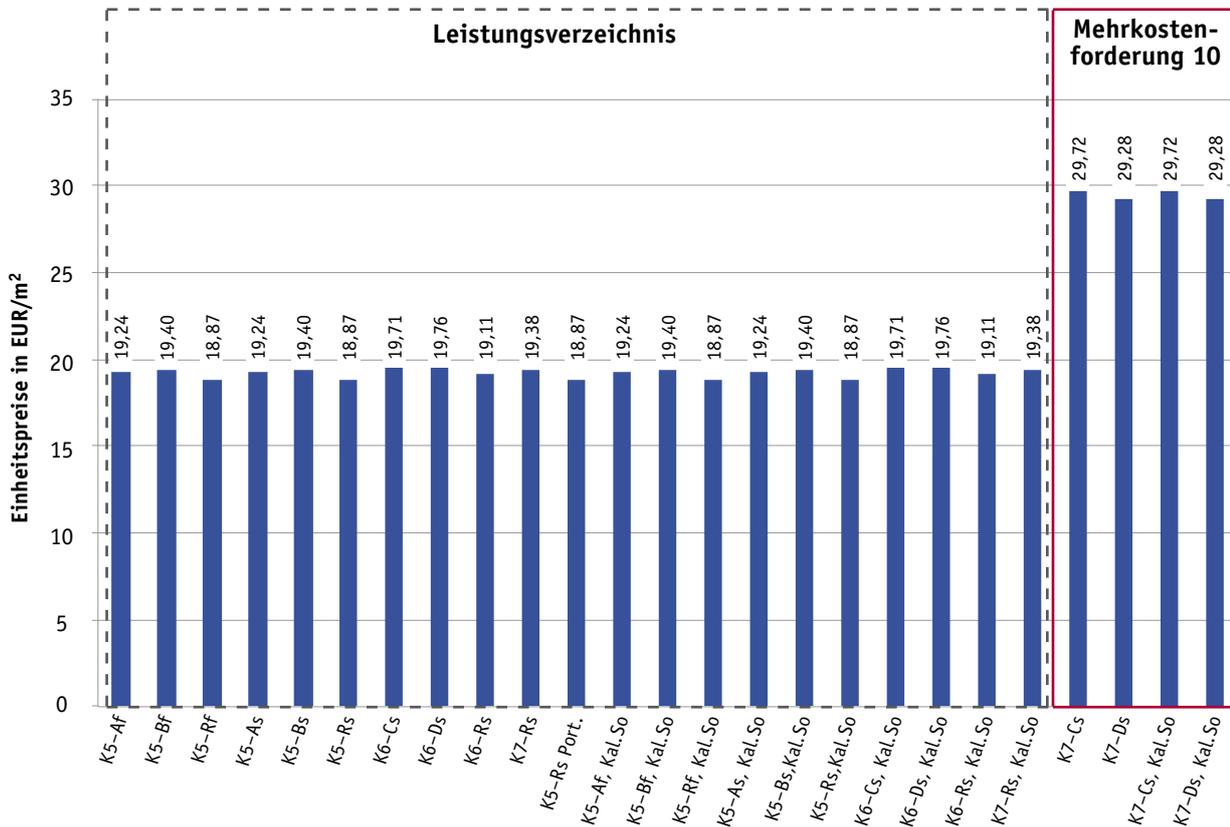
Mehrkostenforderung 10

- 42.1** Entsprechend der Ausschreibung und dem Bauvertrag bestand für die ÖBB-Infrastruktur AG die Möglichkeit, die Baulosgrenze zwischen den Erkundungstunneln Mitterpichling und Paierdorf während der Bau-durchführung zu verschieben. Aufgrund dieser vertraglichen Mög-lichkeit wurde aus sicherheitstechnischen und zeitlichen Gründen der Vortrieb Ost beim Erkundungstunnel Mitterpichling um 500 m im stei-genden Vortrieb verlängert und beim Erkundungstunnel Paierdorf ent-sprechend verkürzt (siehe TZ 44).

Basisvortriebe bzw. Vortriebsklassen definieren die Einteilung der Aus-bruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen und stehen demgemäß auch für den Schwierigkeitsgrad der zu erbrin-genden Leistungen.

Die Mehrkostenforderung 10 stand im Zusammenhang mit der Verlän-gerung des Vortriebs Ost des Auftrags Erkundungstunnel Mitterpich-ling. Sie betraf die Basisvortriebe der Klasse „K7“. Ein Basisvortrieb dieser Klasse war für den Verlängerungsabschnitt zwar grundsätzlich prognostiziert, aber im Leistungsverzeichnis des Erkundungstunnels Mitterpichling nicht enthalten, weil die Massen nur bis zur ursprüng-lich vorgesehenen Baulosgrenze ausgeschrieben wurden.

Abbildung 4: Einheitspreise Ausbruch „Sonstiges“ für diverse Basisvortriebe Erkundungstunnel Mitterpichling, Leistungsverzeichnis und Mehrkostenforderung 10



Ausbruchklasse

- K5
- K6
- K7

Beschreibung

Ausbruch, der eine unmittelbare folgende Sicherung und zusätzlich eine Sicherung der Ortsbrust erfordert
 Ausbruch, der eine voreilende Sicherung erfordert
 Ausbruch, der eine voreilende Sicherung und zusätzlich eine Sicherung der Ortsbrust erfordert

Zusätzliche Unterscheidungskriterien

- Af
- Bf
- Rf
- As
- Bs
- Rs
- Rs Port.
- Cs
- Ds
- Kal.So

Beschreibung

ohne Tunnelbogen, fallend
 mit Tunnelbogen, fallend
 mit Rohrschirm, fallend
 ohne Tunnelbogen, steigend
 mit Tunnelbogen, steigend
 mit Rohrschirm, steigend
 mit Rohrschirm, fallend Portal
 mit Spritzbeton Kalotte ≤ 30 m
 mit Spritzbeton Kalotte > 30 m
 Kalotten Sohle

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Die Abbildung 4 zeigt den Vergleich der Einheitspreise für den Ausbruch „Sonstiges“ der im Hauptauftrag abgerechneten mit den in der Mehrkostenforderung 10 abgerechneten Basisvortrieben (Vortriebsklassen). Aus den angeführten Kurzbezeichnungen ergibt sich die jeweilige Leistungsbeschreibung wie bspw. die Definition, ob steigender oder fallender Vortrieb auszuführen ist, und die Art der Sicherungsmaßnahmen.

Die in der Ausschreibung – im Wettbewerb – erzielten Preise bewegten sich – trotz der nicht unbedeutenden Leistungsunterschiede – bei allen Basisvortrieben bei rd. 20 EUR je Kubikmeter Ausbruch „Sonstiges“. Die für die Verlängerung des Vortriebs Ost über die Mehrkostenforderung 10 und nicht unter Wettbewerbsbedingungen hergeleiteten Basisvortriebe der Klasse „K7“ lagen – nach Prüfung durch das externe Baumanagement – demgegenüber aber bei rd. 30 EUR je Kubikmeter Ausbruch „Sonstiges“.

42.2 Der RH verwies kritisch darauf, dass sich die Preise der Basisvortriebe der Klasse K7, die in der Mehrkostenforderung zugestanden wurden, deutlich von den sonstigen Basisvortrieben abhoben. Insbesondere, weil entsprechende Anforderungen bereits im Vorfeld der Ausschreibung für den potenziellen Verlängerungsabschnitt prognostiziert wurden, wären alle Möglichkeiten auszuschöpfen gewesen, die Ausschreibungen so zu gestalten, dass die Preise im Wettbewerb hätten erzielt werden können.

42.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei ein Basisvortrieb K7 bis zur vertraglichen Baulosgrenze des Erkundungstunnels Mitterpichling nicht prognostiziert worden. Alle Massen des Leistungsverzeichnisses beruhten auf der vertraglichen Baulosgrenze – lediglich im Verlängerungsbereich ab der vertraglichen Baulosgrenze sei ein kurzer Abschnitt mit Basisvortrieb K7 prognostiziert worden. Aus diesem Grund sei im Leistungsverzeichnis Erkundungstunnel Mitterpichling keine Position „Basisvortrieb K7“ vorgesehen gewesen. Der Basisvortrieb K7 sei im Leistungsverzeichnis Erkundungstunnel Paierdorf enthalten.*

Eine gleichzeitige Aufnahme dieser Position in das Leistungsverzeichnis des Erkundungstunnels Mitterpichling hätte somit zu einer Doppelbeauftragung geführt.

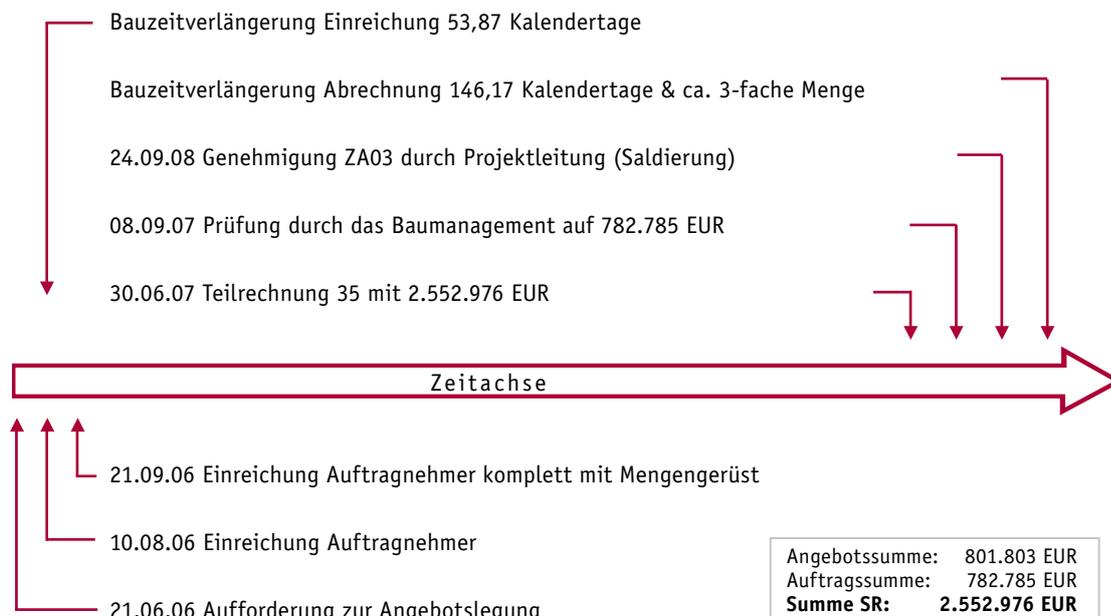
Zur Abbildung 4 merkte die ÖBB-Infrastruktur AG an, dass die dargestellten Preise für die ursprünglich angebotenen und zusätzlich beauftragten Basisvortriebe K7 nicht vergleichbar seien, weil sämtliche Mehrkostenforderungen in der Darstellung der angebotenen Basisvortriebe nicht berücksichtigt worden seien. Die Einheitspreise für die beauf-

tragten Klassen K5 und K6 seien im Zuge der Vertragsabwicklung auf Grund der angetroffenen Verhältnisse groÙtenteils mit Mehrkostenforderungen angepasst worden. Die zusätzlich beauftragten Basisvortriebe würden jedoch bereits die tatsächlich angetroffenen geologischen/geo-technischen Verhältnisse beinhalten.

42.4 Der RH bekräftigte seine Kritik, dass die Preise der Basisvortriebe der Klasse K7, die in der Mehrkostenforderung zugestanden wurden, deutlich von den sonstigen Basisvortrieben abwichen. Die Anforderungen im potenziellen Verlängerungsabschnitt waren im Vorfeld der Ausschreibung hinreichend bekannt. Die Ausschreibung der Baulose wäre so zu gestalten gewesen, dass die Preise im Wettbewerb hätten erzielt werden können.

43.1 Das externe Baumanagement forderte in Abstimmung mit dem Auftraggeber den Auftragnehmer am 1. Juni 2006 erstmalig auf, für die Mehrkostenforderung 10 einen Preis für den Basisvortrieb der Klasse „K7“ abzugeben. Die Mehrkostenforderung 10 wurde wie folgt abgewickelt:

Abbildung 5: Abrechnungsentwicklung Mehrkostenforderung 10



Quellen: ÖB-Infrastruktur AG; RH

Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling B 1260

- Nachforderung von Unterlagen beim Planer durch den Auftragnehmer am 20. Juli 2006;
- Einreichung der Kosten durch den Auftragnehmer als Mehrkostenforderung 10 in Höhe von rd. 898.000 EUR am 10. August 2006; nach Überprüfung durch die Örtliche Bauaufsicht wurde die Angebotssumme auf rd. 801.803 EUR korrigiert.
- Komplettierung der Mehrkostenforderung 10 in Höhe von rd. 783.000 EUR mit zeitgebundenen Kosten und Lohn am 21. September 2006;
- Am 30. Juni 2007 wurden in der Teilrechnung im Rahmen dieser komplettierten Mehrkostenforderung bereits rd. 2,55 Mio. EUR (inkl. Preisgleitung) abgerechnet.³⁴ Ein Zusatzauftrag in dieser Höhe hätte dem Vorstand der ÖBB-Infrastruktur AG zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.
- Das externe Baumanagement gab die Mehrkostenforderung 10 am 8. September 2007 in einer Höhe von rd. 783.000 EUR und mit einer Bauzeitverlängerung von 53,87 Kalendertagen frei.
- ÖBB-Infrastruktur AG intern genehmigten Projektleiter und Baukoordinator die Mehrkostenforderung am 24. September 2008 in Höhe von rd. 783.000 EUR.

Diese Vorgehensweise der ÖBB-Infrastruktur AG bei der Bearbeitung der Mehrkostenforderung 10 entsprach weder der Verfahrensanweisung zur „Genehmigungs- und Fertigungsbefugnis“³⁵, noch der Verfahrensanweisung zur „Vertragsfortschreibung Bauleistungen“.³⁶

43.2 Der RH kritisierte, dass mit der Teilrechnung in Höhe von rd. 2,55 Mio. EUR im Juni 2007 die komplettierte Mehrkostenforderung – die zu diesem Zeitpunkt noch nicht freigegeben war – bereits auf das mehr als Dreifache gestiegen war und beurteilte die aufgezeigten Zusammenhänge als Hinweis auf Mängel in der Projektorganisation.

Zur Genehmigung gelangte daher ein Auftragsvolumen, das zu diesem Zeitpunkt deutlich überschritten war, keine Übereinstimmung mit dem Abrechnungsstand aufwies und den Verfahrensanweisungen zur

³⁴ im Rahmen der Teilrechnung 35

³⁵ Verfahrensanweisung 1,4,3,03 (Allgemeine Genehmigungen Fertigungen ÖBB-Infrastruktur AG) und 1,4,3,11a_NA_GB (spezifische Genehmigungen Fertigungen)

³⁶ Verfahrensanweisung 6,3,4,2 (Vertragsfortschreibung Bauleistungen)

Genehmigungs- und Fertigungsbefugnis³⁷ sowie einer Verfahrensanweisung zur „Vertragsfortschreibung Bauleistungen“³⁸ nicht entsprach.

Der RH sah die Verfahrensanweisung „Vertragsfortschreibung Bauleistungen“ der ÖBB-Infrastruktur AG als grundsätzlich geeignetes Instrument zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen an. Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG jedoch, verbindliche Vorgaben betreffend Wertgrenzen (insbesondere betreffend Vertrags- bzw. Leistungsänderungen) in einem Regelwerk zusammenzufassen. Dabei wäre sicherzustellen, dass Erhöhungen des Volumens von Zusatzaufträgen durch die Projektorganisation während der Bearbeitung im Genehmigungsweg berücksichtigt werden.

- 43.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei die Mehrkostenforderung 10 auf Basis der eingereichten Mengenvordersätze im Zusatzauftrag 03 für den Erkundungstunnel Mitterpichling entsprechend der damals gültigen Fertigstellungsregelungen beauftragt worden. Die Mehrkostenforderung selbst sei dem Grund und der Höhe nach gemäß den gültigen Regelungen auch durch die Bereichsleitung freigegeben worden.*

Aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt unternehmensinternen gültigen Freigaberichtlinien, die noch kein Saldierungsverbot vorgesehen hätten, sowie der absehbaren Mindermengen bei anderen Vertragspositionen seien bei der Beauftragung im Zusatzauftrag 03 die zwischenzeitlich tatsächlich erbrachten bzw. die aktuell prognostizierten Mengen nicht berücksichtigt worden.

- 43.4** Der RH entgegnete, dass die gesamte Summe der Mehrkostenforderung von rd. 2,55 Mio. EUR – bereits vor der Prüfung durch das Baumanagement und entsprechend auch vor der Genehmigung durch die Projektleitung – in einer Teilrechnung an den Auftragnehmer bezahlt wurde. Diese Vorgehensweise entsprach nicht den Richtlinien der ÖBB-Infrastruktur AG.

³⁷ Verfahrensanweisung 1,4,3,03 (Allgemeine Genehmigungen Fertigungen ÖBB-Infrastruktur AG) und 1,4,3,11a_NA_GB (spezifische Genehmigungen Fertigungen)

³⁸ Verfahrensanweisung 6,3,4,2 (Vertragsfortschreibung Bauleistungen)

Verschiebung der Baulosgrenze zwischen Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf

- 44.1** In den Ausschreibungen der Baulose Erkundungstunnel Paierdorf (B 1258, Westvortrieb fallend) und Erkundungstunnel Mitterpichling (B 1260, Ostvortrieb steigend) war die Grenze zwischen den Baulosen bei „Station km 71+145“ bzw. „km 71+150“³⁹ festgelegt. Die Mengenansätze der Ausschreibungen waren unter der Annahme dieser Grenze ermittelt. Die Ausschreibungen enthielten eine Klausel, wonach sich die Baulosgrenze entsprechend dem tatsächlichen Baufortschritt um 500 m in beide Richtungen verschieben könne.

In der 2. Nachsendung vom 19. Jänner 2005 zum Baulos Erkundungstunnel Paierdorf ergänzte die ÖBB-Infrastruktur AG die Ausschreibungsbedingungen⁴⁰ betreffend die Verlängerung oder Verkürzung des Westvortriebs um 500 m. Demnach sollten die vertraglichen Einheitspreise dadurch unverändert bleiben und kein Anspruch auf eine Mehrkostenforderung entstehen. Erst eine weitergehende Verkürzung sollte einen zusätzlichen Vergütungsanspruch begründen.

Im Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling wurde die erforderliche Verlängerung um 500 m mit dem 3. Zusatzauftrag am 24. September 2008 vertraglich umgesetzt. Im 2. Zusatzauftrag vom 2. September 2009 verkürzte die ÖBB-Infrastruktur AG analog dazu den Westvortrieb im Baulos Erkundungstunnel Paierdorf um 500 m.

Die ÖBB-Infrastruktur AG begründete die Verschiebung der Baulosgrenze im Wesentlichen mit Bauzeit- und Sicherheitsüberlegungen und während der Vortriebsarbeiten gewonnenen Erkenntnissen, insbesondere beim fallenden Westvortrieb des Erkundungstunnels Paierdorf. Weiters wären dort aufgetretene Probleme mit Wassereinbrüchen und andererseits die guten Vortriebsleistungen des Auftragnehmers im Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling entscheidend gewesen.

Im Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling führte die mit der Verschiebung der Baulosgrenze verbundene Verlängerung des Vortriebs zu Mehrkosten, u.a. im Rahmen der Mehrkostenforderung 10. Diese war auf – im Zusammenhang mit der Verschiebung der Baulosgrenze aufgetretene – veränderte Vortriebsverhältnisse zurückzuführen, die ursprünglich nicht ausgeschrieben und beauftragt worden waren (siehe TZ 42).

³⁹ Wegen nicht abgestimmter Ausschreibungsdaten waren die Baulosgrenzen für die beiden Erkundungstunnel um 5 m unterschiedlich angegeben.

⁴⁰ Ausschreibung Teil F.1, Seite 6

Gemäß Richtlinie für die geomechanische Planung ist zur Mengenermittlung die Vornahme einer Prognose für die Verteilung der Vortriebsklassen⁴¹ erforderlich. Diese ist sowohl für das wahrscheinlichste Szenario (Medianwert) als auch für eine optimistische und pessimistische Einschätzung zu erstellen. Hierbei sind nicht nur die unterschiedlichen geologischen und geotechnischen Verhältnisse, sondern auch die Heterogenität und Wechselhaftigkeit des Gebirges entlang der Trasse zu berücksichtigen.

- 44.2 Der RH beanstandete die unterschiedlichen Angaben zur Baulosgrenze in den beiden Ausschreibungen und empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig auf die Qualitätssicherung im Zusammenhang mit der Übereinstimmung von Ausschreibungsdaten zu achten.

Er hielt fest, dass die grundsätzliche Problematik des fallenden Westvortriebs im Baulos Erkundungstunnel Paierdorf bereits zum Ausschreibungszeitpunkt bekannt war. Da die mögliche Verschiebung der Baulosgrenze dem Grunde nach vertraglich berücksichtigt war, – aber bei der Wahl der Leistungsverzeichnis-Positionen und Mengenermittlung für die beiden Baulose – die zu erwartenden Leistungsinhalte nicht berücksichtigt wurden, konnten diese nicht mit unter Wettbewerb zustande gekommenen Preisen abgerechnet werden.

Der RH sah daher im Zusammenhang mit der Festsetzung der Baulosgrenze und der Vertragsgestaltung beider Baulose ein gegebenes Einsparungspotenzial und verwies dazu auf die Richtlinie für die geomechanische Planung mit den o.a. Ausführungen u.a. betreffend Mengenermittlung, Verteilung der Vortriebsklassen und zu erstellender Szenarien. Diese Vorgaben sollten auch als Randbedingung für die Festsetzung der Baulosgrenze zwischen benachbarten Vortrieben dienen.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig diesen Aspekt mitzuberücksichtigen. Eine baulosübergreifende Planung der Ausschreibungsinhalte hätte demnach bei der Festlegung der Baulosgrenze und der jeweiligen Leistungsinhalte besonders auf die Problematik fallender Vortriebe und die möglichen unterschiedlichen Erfolge beider Auftragnehmer beim Erreichen ihrer vertraglich vereinbarten Leistungen zu achten. Verstärkt im Wettbewerb der Bieter entstandene Preise wären anzustreben; eine höhere Erfolgsquote⁴² zwischen der ausgeschrie-

⁴¹ Anmerkung: Im Bauvertrag Erkundungstunnel Paierdorf wurden nicht Vortriebsklassen, sondern eine Reihe sogenannter „Basisvortriebe“ zur Einteilung der Vortriebsarbeiten definiert. Im Sinne der Allgemeinverständlichkeit wird der Begriff „Vortriebsklasse“ aus der ÖNORM B 2203-1 (siehe dazu auch Glossar) durchgängig verwendet.

⁴² Relation Ausschreibung : Abrechnung

benen und der abgerechneten Bandbreite an Vortriebsklassen (anstelle von Mehrkostenforderungen) würde dazu beitragen.

- 44.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG teile sie die Sicht des RH über die grundsätzliche Problematik des fallenden Vortriebs beim Erkundungstunnel Paierdorf. Die Festlegung der flexiblen Baulosgrenze zwischen den Baulosen Erkundungstunnel Mitterpichling und Erkundungstunnel Paierdorf sei jedoch auf Grund der damaligen Bauzeitplanung zweckmäßig gewesen.*

Um in diesem „Überlappungsbereich“ die vollen Effekte eines Wettbewerbs wirksam werden zu lassen, hätte der gesamte „Überlappungsbereich“ mit allen Konsequenzen in beiden Ausschreibungen vollständig berücksichtigt werden müssen. Dies stelle aus Sicht der ÖBB-Infrastruktur AG jedoch eine unzuweckmäßige Vorgangswiese dar, weil neben einer unzulässigen Doppelbeauftragung auch ein Potenzial vermeidbarer Spekulationen geschaffen worden wäre.

Da auf Basis der geologischen Vorerkundung der Basisvortrieb K7 nur im „Verlängerungsbereich“ des Bauloses Erkundungstunnel Mitterpichling prognostiziert worden war, habe ein „im Wettbewerb gestalteter Preis des Basisvortriebs K7“ bei Aufrechthaltung der Möglichkeit einer flexiblen Baulosgrenze nicht realisiert werden können.

- 44.4** Des RH stellte klar, dass er nicht eine Doppelbeauftragung in einem „Überlappungsbereich“ empfohlen hatte. Vielmehr regte er unter Hinweis auf die entsprechende Richtlinie eine baulosübergreifende Planung und Festlegung der Baulosgrenze unter Einbindung der angeführten Aspekte an. Mit einer derartigen Festlegung hätten sich – auch ohne Doppelbeauftragung und ohne zusätzliches Spekulationspotenzial – Preise im Wettbewerb erzielen lassen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

45 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- BMVIT (1) Es wäre alles zu unternehmen, dass eine Mitfinanzierung des Projekts Koralmbahn aus Mitteln der Transeuropäischen Netze der EU möglich wird. (TZ 11)
- ÖBB–Infrastruktur AG (2) Zur Vermeidung späterer nachteiliger Auswirkungen (wie bspw. Mehrkostenforderungen von Auftragnehmern) und Nutzung möglicher Einsparungspotenziale wäre bereits ab Planungsbeginn besonderes Augenmerk auf eine realistische Terminplanung zu legen. (TZ 4)
- (3) In den Rahmenplänen wären sämtliche Kostenelemente zu erfassen und Finanzierungsvereinbarungen nur auf Basis vollständiger Kostenermittlungen abzuschließen. (TZ 12)
- (4) Im Zusammenhang mit der eingesetzten elektronischen Vergabe-Plattform wäre stärker auf eine systematische und vollständige Dokumentation von Entscheidungen zu achten, damit ressourcensparend auf diese zugegriffen werden kann. (TZ 18)
- (5) Aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung wären Vergabeverfahren zu wählen, die den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprechen und den Wettbewerb unter den Bietern stärken. (TZ 20, 23)
- (6) Ausschreibungen wären künftig vor der Veröffentlichung sorgfältig zu prüfen; insbesondere wäre auf die Qualitätssicherung im Zusammenhang mit der Übereinstimmung von Ausschreibungsdaten zu achten. (TZ 22, 44)
- (7) Verbindliche Vorgaben betreffend Wertgrenzen und Bearbeitungsfristen bei Vertrags- bzw. Leistungsänderungen wären in einem Regelwerk zusammenzufassen. Dabei wären Fristen zur maximalen Prüfdauer von Zusatzangeboten im Besonderen bei einer Prüfung durch Externe vorzusehen und nur in zu begründenden Einzelfällen davon abzuweichen. Begleitend wäre – unabhängig von fixen oder flexiblen Prüffristen – die Überwachung der Zeitvorgaben jedenfalls sicherzustellen. Weiters wäre sicherzustellen, dass Erhöhungen des Volumens von Zusatzaufträgen durch die Projektorga-

nisation während der Bearbeitung im Genehmigungsweg berücksichtigt werden. (TZ 25, 43)

(8) Die Dienstleistungsverträge mit externen Konsulenten wären so zu formulieren, dass ihre fachlich erforderliche Mitwirkung auch über die Bauzeit hinaus sichergestellt ist. (TZ 28)

(9) Es wären weitere Maßnahmen – wie bspw. laufende vergleichende Betrachtungen der ausgeschriebenen mit den ausgeführten Leistungsinhalten auf Basis des abgeschlossenen Bauvertrags – zu treffen und darauf aufbauend auf eine Optimierung der Abrechnungsergebnisse hinzuarbeiten. (TZ 31)

(10) Bei der Abrechnung wären interne Vorgaben zu beachten, über Zusatzaufträge beauftragte Leistungen in eigenen Obergruppen zu erfassen und deren Zuordenbarkeit in der Abrechnung sicherzustellen. Insgesamt wäre der Transparenz der Abrechnung eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. (TZ 32, 39, 40)

(11) Für die budgetrelevante Fortschreibung der Auftragssumme sowie die Genehmigung von Vertragsänderungen wäre jeweils die dafür zutreffende und in den internen Regelungen vorgesehene Behandlung zu wählen. (TZ 33)

(12) Bei Vertragsänderungen wäre verstärkt auf eine ausgewogene Aufteilung der Vor- bzw. Nachteile zwischen den Vertragspartnern zu achten und dabei auch die Verantwortung des Auftragnehmers für Mängel in seinem Verantwortungsbereich einzufordern. (TZ 34)

(13) Mehrkostenforderungen wären straffer abzuwickeln. (TZ 35)

(14) Die Verantwortung der Auftragnehmer für ihre Preisbildung wäre stärker einzufordern und die Plausibilität von Erschwernissen verstärkt zu prüfen. (TZ 35)

(15) Auf eine Optimierung der Ausschreibungsbedingungen wäre hinzuwirken bzw. – soweit möglich – deren Umsetzung konsequent zu betreiben. (TZ 36)

(16) Im Fall unvermeidlicher Änderungen der abgeschlossenen Bauverträge wären die in den Regelwerken der ÖBB-Infrastruktur AG vorgesehenen Bestimmungen für die Vertragsfortschreibung konsequent einzuhalten. (TZ 36)

(17) Vereinbarungen betreffend Sonderleistungen (z.B. wasserbauliche Maßnahmen) wären künftig schriftlich abzuschließen und das erwartete Kostenverrechnungsvolumen darin aufzunehmen. (TZ 41)

(18) Die Vorgaben der Richtlinie für die geomechanische Planung wären als Randbedingung für die Festsetzung der Baulosgrenze zwischen benachbarten Vortrieben zu berücksichtigen. (TZ 44)

(19) Eine baulosübergreifende Planung der Ausschreibungsinhalte sollte bei der Festlegung der Baulosgrenze und der jeweiligen Leistungsinhalte besonders auf die Problematik fallender Vortriebe und die möglichen unterschiedlichen Erfolge beider Auftragnehmer beim Erreichen ihrer vertraglich vereinbarten Leistungen achten. (TZ 44)

(20) Verstärkt im Wettbewerb der Bieter entstandene Preise wären anzustreben. (TZ 44)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)¹

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Mag. Martin HUBER
(16. Mai 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)

Ing. Franz SEISER
(seit 10. Juni 2010)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Ing. Rudolf FISCHER
(16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)

Dipl.–Ing. Herbert KASSER
(seit 26. Juni 2008)

Mag. Christian KERN
(seit 10. Juni 2010)

¹ ab 16. März 2005 (Umfirmierung von Österreichische Bundesbahnen in ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)
Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaft rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

Vorstand

Mitglieder

Mag. Gilbert TRATTNER
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Herwig WILTENBERGER
(1. August 2009 bis 30. November 2011)

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(16. März 2005 bis 31. Dezember 2012)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(seit 1. August 2008)

Siegfried STUMPF
(seit 1. Dezember 2011)

Dipl.-Ing. Franz BAUER
(seit 1. Jänner 2013)

**Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft
(seit 1. Jänner 2005 mit der ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft verschmolzen)**

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dipl.-Ing. Helmut HAINITZ
(3. April 1989 bis 31. Dezember 2004)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dkfm. Dr. Oskar GRÜNWALD
(3. April 1989 bis 27. Juni 2000)

Dipl.-Ing. Helmut PFEIL
(27. Juni 2000 bis 31. Dezember 2004)

Vorstand

Generaldirektor Dr. Gustav HAMMERSCHMID
(4. April 1989 bis 31. Dezember 1996)

Dipl.-Ing. Walter BRENNER
(1. Jänner 1997 bis 31. Dezember 2002)

Mitglieder Dr. Josef MOSER
(1. Jänner 2003 bis 30. Juni 2004)

Mag. Gilbert TRATTNER
(12. Juni 2004 bis 31. Dezember 2004)

Generaldirektor-
Stellvertreter bis
31. Dezember 2002;
Alleinvorstand von
1. bis 11. Juli 2004 Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(4. April 1989 bis 31. Dezember 2004)