



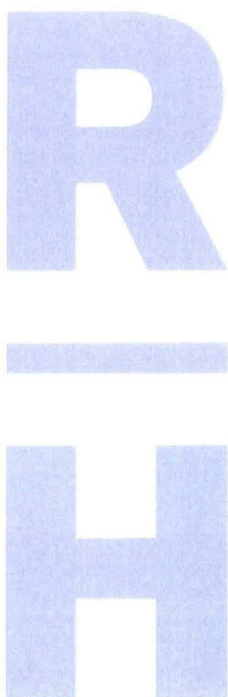
Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

III–338 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Februar 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at





Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Glossar	8
Kurzfassung	12
Chronologie	34
Prüfungsablauf und –gegenstand	36
Verkehrspolitik der Europäischen Union	38
Ziele	38
Der Brenner Basistunnel im transeuropäischen Verkehrsnetz	39
Projektbeschreibung	43
Finanzierung	45
Einleitung	45
EU-Kofinanzierung	49
Rahmenpläne und Zuschussverträge	57
Kostenbeiträge Land Tirol und Querfinanzierung Autobahnmaut	60
Finanzplanung	63
Kosten und Termine	66
Kosten und Termine, Stand 2015	66
Kostenprognosen	68
Abrechnungsstand	84
Aktualisierung der Prognosekosten	89
Termine	95

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Externe begleitende Kontrolle	100
Zulaufstrecken	104
Allgemeines zu den Zulaufstrecken	104
Steuerung und Koordination hinsichtlich der Zulaufstrecken	104
Verkehrspolitische Rahmenbedingungen	105
Stand der Maßnahmen hinsichtlich der Zulaufstrecken	120
Getroffene Maßnahmen	127
Schlussempfehlungen	128
Anhang	134
Anhang 1: Chronologie wesentlicher Ereignisse hinsichtlich der Zulaufstrecken	134
Anhang 2: Mit den Zulaufstrecken am Brenner-Korridor befasste Gremien, deren Grundlagen und Dokumente	136
Anhang 3: Güterverkehr – mittlere Wachstumsraten pro Jahr am Brenner	138
Anhang 4: Stand der Maßnahmen auf dem Brenner-Korridor	139
Anhang 5: Projektabschnitte Nordzulauf	140
Anhang 6: Streckenschema Brenner-Korridor in Deutschland und Österreich	141
Anhang 7: Streckenschema Brenner-Korridor in Italien	142
Anhang 8: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	143

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick über den österreichischen Anteil an der Finanzierung für den Bau des Brenner Basistunnels _____	47
Tabelle 2:	EU-Zuschüsse und tatsächliche Zahlungen 1. Jänner 1995 bis 30. Juni 2015 _____	52
Tabelle 3:	Mautaufschläge A 12 Unterinntal Autobahn _____	61
Tabelle 4:	Annuitätenrechnung zum Brenner Basistunnel, Finanzierungsanteil Österreich, Stand Ende 2015 _____	64
Tabelle 5:	Entwicklung der prognostizierten Gesamtkosten _____	69
Tabelle 6:	Prognostizierte Rohbaukosten mit Preisbasis 1. Jänner 2013 ____	74
Tabelle 7:	Vergleich Ausrüstungskosten _____	76
Tabelle 8:	Abgerechnete Kosten (Stand 31. Dezember 2014) _____	84
Tabelle 9:	Kostenentwicklung von zwölf bisher fertiggestellten Baulosen ____	85
Tabelle 10:	Kostenentwicklung der größten drei schlussgerechneten Baulose im österreichischen Projektabschnitt _____	86
Tabelle 11:	Fünf größte Bau- bzw. Dienstleistungsaufträge 2010 bis 2015 _____	90
Tabelle 12:	Kriterien Baulos Mauts-Brenner _____	98
Tabelle 13:	Übersicht über die Stichprobenprüfungen der EU-Zuschüsse durch die SCHIG _____	101
Tabelle 14:	Internationale Ziele und Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung _____	112
Tabelle 15:	Schätzkosten Brenner-Korridor, Stand Ende 2015 _____	126

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Skandinavien–Mittelmeer Korridor im Verbundnetz der transeuropäischen Korridore (mit der Achse Berlin–Palermo) _____	40
Abbildung 2:	Der Brenner–Korridor München–Verona _____	41
Abbildung 3:	Stand der Baumaßnahmen am Brenner Basistunnel, Juli 2015 _____	43
Abbildung 4:	Eigentumsstruktur BBT SE _____	44
Abbildung 5:	Überblick über die Finanzierung des Brenner Basistunnels	45
Abbildung 6:	Ablauf EU–Finanzierung _____	49
Abbildung 7:	Gesamtdarstellung der im Abschnitt Österreich abgeschlossenen Baulose (Stand 1. Quartal 2015; Beträge in EUR) _____	87
Abbildung 8:	Die Alpenübergänge _____	107
Abbildung 9:	Alpenquerender Güterverkehr am Brenner im Vergleich zu jenem in Frankreich und in der Schweiz _____	108
Abbildung 10:	Vergleich der alpenüberquerend transportierten Gütermengen Österreich und Schweiz _____	108
Abbildung 11:	Aufteilung des Güterverkehrs über den Brenner _____	111
Abbildung 12:	Verteilung des Güterverkehrs am Brenner bei Umsetzung der Ziele im EU–Weißbuch Verkehr 2011 ____	113
Abbildung 13:	Anteil des Güterverkehrs am Brenner auf der Straße und der Schiene _____	117

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
a.o.	außerordentlichen
Art.	Artikel
BBG	Bundesbahngesetz
BBT SE	Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE
BDA	Bundesdenkmalamt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CEF	Connecting Europe Facility
CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFSI	European Fund for Strategic Investments
EIB	Europäische Investitionsbank
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	folgend(e)
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IG–L	Immissionsschutzgesetz–Luft
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde
LGBI.	Landesgesetzblatt
LKW	Lastkraftwagen
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
m	Meter
m ²	Quadratmeter
Nr.	Nummer

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
PKW	Personenkraftwagen
PPP	Public Private Partnership
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RoLa	Rollende Landstraße
S.	Seite
SCHIG	Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH
TEN–V	Transeuropäische Verkehrsnetze
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Glossar

Alpentransitbörse

Eines von möglichen Systemen (neben Toll + oder Telepass) zum Transithandel und zur Einführung einer Zusatzmaut. Die Alpentransitbörse will den alpenquerenden Güterverkehr auf der Straße durch die Ausgabe – Versteigerung oder Vergabe gratis an Unternehmen, die die Schiene nutzen – von Transitrechten begrenzen. Die ausgegebenen Transitrechte können auf dem Markt gehandelt werden. Wie bei anderen beschränkten Gütern bestimmt die Nachfrage den Preis.

Arbeiten gemäß Verordnung (EU) zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“

Kauf, Lieferung und Einsatz von Komponenten, Systemen und Dienstleistungen, einschließlich Software, die Durchführung der ein Vorhaben betreffenden Entwicklungs-, Bau- und Herstellungsaktivitäten, die Bauabnahme und die Inbetriebnahme eines Vorhabens (Art. 2 Z 5 VO (EU) 1316/2013)

Call – Aufruf zum Ansuchen um EU-Förderungen aus der Connecting Europe Facility

Connecting Europe Facility (CEF) ist die Finanzierungsverordnung (=> Fazilität „Connecting Europe“) für alle Transeuropäischen Netze (Verkehr, Energie und Breitband). In ihr wird definiert, was in welcher Höhe unter welchen Voraussetzungen gefördert werden kann. Sie ist ein Instrument der EU zur Stärkung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit durch gezielte Infrastrukturinvestitionen auf europäischer Ebene. Die Verordnung enthält Finanzierungsbeträge für TEN-Verkehrsprojekte.

Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), Interministerieller Ausschuss für Wirtschaftsplanung in der Italienischen Republik

Der ständig eingerichtete Ausschuss ist zuständig für die Genehmigung von Mitteln für Infrastrukturprojekte von nationalem Interesse unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



EFSI European Fund for Strategic Investments

Initiative der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Überbrückung von Investitionslücken durch Mobilisierung privater Mittel.

Fazilität

Bereitstellung finanzieller Unterstützung durch die Europäische Kommission für die Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse.

Förderfähige (zuschussfähige) Kosten gemäß EU-Haushaltsordnung

Kosten, die ein Begünstigter tatsächlich tätigt und die bestimmte Kriterien erfüllen (taxative Aufzählung in Art. 126 Abs. 2 EU-Haushaltsordnung) wie bspw. Anfall während der Dauer der Maßnahme, Ausweisung im globalen Kostenvoranschlag, erforderlich für die Durchführung der Maßnahme.

Rete Ferroviaria Italiana

100%ige Tochtergesellschaft der italienischen Eisenbahngesellschaft (Ferrovie dello Stato Italiane), der der Bereich Schienennetz und Eisenbahninfrastruktur obliegt.

Studien gemäß Verordnung (EU) zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“

Zur Vorbereitung der Durchführung eines Vorhabens erforderliche Tätigkeiten, wie Vorstudien, Kartierung, Durchführbarkeits-, Bewertungs-, Prüf- und Validierungsstudien, einschließlich in Form von Software, und jede andere technische Unterstützungsmaßnahme, einschließlich der Vorarbeiten zur Festlegung und Entwicklung eines Vorhabens und für die Entscheidungen über die Finanzierung, wie etwa Erkundung der betreffenden Standorte und Vorbereitung des Finanzierungspakets (Art. 2 Z 6 VO (EU)1316/2013).

TEN

Das Programm „Transeuropäische Netze“ soll die Errichtung und Weiterentwicklung der Transportinfrastruktur in der EU unterstützen.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



TEN-V Transeuropäische Verkehrsnetze

Das transeuropäische Verkehrsnetz umfasst Straßen-, Eisenbahn- und Binnenwasserstraßennetze, See- und Binnenhäfen, Flughäfen und Umschlagterminals. Die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) definiert allgemeine Ziele und Prioritäten sowie spezielle technische Anforderungen für das TEN-V. In den Anhängen der Verordnung befinden sich die Netzkarten (Straße, Schiene, Wasserstraße) sowie die Liste der sogenannten Kernnetzknotten, der See-, Binnen- und Flughäfen sowie der Umschlagterminals des TEN-Netzes und der Nachbarregionen.

Das TEN-Netz ist zweilagig aufgebaut; es besteht aus einem Gesamtnetz und einem Kernnetz. Das Gesamtnetz ist im Wesentlichen identisch mit dem bisherigen TEN-Netz und umfasst alle Verkehrsträger sowie die Infrastrukturen für See- und Luftfahrt. Das Kernnetz umfasst als Teil des Gesamtnetzes dessen strategisch wichtigste Knoten und Verbindungen. Diese wurden nach einer Methodik der Europäischen Kommission festgelegt: Hauptknotten sind die Hauptstädte der Mitgliedstaaten, sogenannte Metropolitan Growth Areas, große urbane Zonen sowie Binnen-, See- und Flughäfen, die bestimmte Schwellenwerte erreichen. Im zweiten Schritt wurden die Hauptknotten auf Straße und Schiene miteinander verbunden, wobei den jeweils wichtigsten Verkehrsströmen gefolgt wurde. Eine Besonderheit ist das TEN-Wasserstraßennetz: es wird in seiner Gesamtheit dem Kernnetz zugerechnet. Das Kernnetz soll bis 2030, das Gesamtnetz bis 2050 vollendet sein.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Wirkungsbereich

der Bundesministerien für Finanzen und
für Verkehr, Innovation und Technologie sowie
des Landes Tirol

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

Die Kosten für den Bau des Brenner Basistunnels werden bei Fertigstellung mit Stand und Preisbasis 1. Jänner 2013 rd. 8,661 Mrd. EUR betragen. Die Italienische Republik und die Republik Österreich verpflichteten sich, den Bau des Brenner Basistunnels zu fördern und den öffentlichen Anteil der Finanzierung zu gleichen Teilen zu tragen. Die Europäische Kommission beteiligte sich an der Finanzierung bis 2019 mit rd. 1,702 Mrd. EUR. Sie musste jedoch bereits aus budgetären Gründen eine Kürzung um die Jahrest tranche 2020 (rd. 411,42 Mio. EUR) vornehmen; auch lag für die Jahre nach 2020 noch keine Entscheidung über eine mögliche EU-Kofinanzierung vor, weshalb insgesamt das Risiko bestand, dass die Italienische Republik und die Republik Österreich die Errichtung des Brenner Basistunnels ohne weitere EU-Zuschüsse finanzieren müssen, was Mehrkosten für Österreich von rd. 757,05 Mio. EUR bedeuten würde.

Die Steigerung der prognostizierten Gesamtkosten in mehreren Etappen zwischen 2002 und 2013 von rd. 4,500 Mrd. EUR auf rd. 8,661 Mrd. EUR fiel infolge fehlender Vorausvalorisierung und wegen unterschiedlicher Kostenberechnungsgrundlagen hoch aus. Zwischen geplanter Inbetriebnahme Ende 2026, dem bisherigen Baufortschritt – aufgetretene Verzögerungen in allen Baulosen – und einer wegen den Ausschreibungskriterien des Bauloses Mauts-Brenner möglichen Inbetriebnahme frühestens Ende 2027 bestand ein Spannungsfeld.

Die Europäische Kommission anerkannte 2007 den Brenner-Korridor als Kernstück des vorrangigen Vorhabens Berlin–Palermo im Kernnetz der EU, das im Sinne der Ziele des Weißbuchs Verkehr der EU – insbesondere Umkehrung des Verhältnisses der Güterverkehrsanteile von Straße zu Schiene am Brenner-Korridor – bis zum Jahr 2030 fertiggestellt sein soll. Lediglich einzelne Abschnitte der Zulaufstrecken in Italien, Deutschland und Österreich werden voraussichtlich gleichzeitig mit dem Brenner Basistunnel in Betrieb genommen, andere Abschnitte (bspw. Verknüpfung deutsches Inntal bis Schafotenau oder Schafotenau bis Kundl/Radfeld) jedoch erst rund zehn Jahre nach dessen Inbetriebnahme, was langfristig zu Kapazitätsengpässen auf dem gesamten Korridor führen kann.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Bahnprojekts Brenner Basistunnel hinsichtlich

- der nachhaltigen Sicherstellung der Finanzierung,
- der Kofinanzierung durch die EU,
- weiterer Finanzierungsmaßnahmen, wie die Querfinanzierung durch die Autobahnmaut und Kostenbeiträge des Landes Tirol,
- der Entwicklung der Kosten und Termine,
- der organisatorischen Abwicklung der Finanzierung mit zugehörigem Planungs- und Kontrollsystem sowie
- der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen.

Im Zusammenhang damit überprüfte der RH auch die Zulaufstrecken zum Brenner Basistunnel hinsichtlich

- des Standes der Maßnahmen in Österreich, Deutschland und Italien sowie
- der internationalen Gremien zur Steuerung und Koordination der betroffenen Länder mit Fokus auf die Beteiligung Österreichs. (TZ 1)

Verkehrspolitik der Europäischen Union

Seit dem Gründungsvertrag der EU (Vertrag von Rom 1957) gehörte die Verkehrspolitik zu den gemeinsamen Politikbereichen der EU. Die Ziele waren zunächst die Errichtung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes und die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen, vor allem durch die Harmonisierung nationaler Vorschriften. (TZ 2)

Die verkehrspolitischen Vorgaben der EU zielten darauf ab,

- mit Hilfe integrierter Netzwerke für alle Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasser, Luft) EU-weit für einen reibungslosen, effizienten, sicheren und fairen Personen–

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

und Warenverkehr zu sorgen sowie im Sinne einer nachhaltigen Mobilität zudem Fragestellungen wie Klimawandel, saubere Kraftstoffe¹ zu berücksichtigen.

- Das Weißbuch Verkehr² von 2011 benannte 40 Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung, zur Verringerung der Abhängigkeit von Ölimporten und zur Senkung der Treibhausgasemissionen (um 60 % gegenüber 1990) des Verkehrssektors. Unter anderem sind dies Maßnahmen wie die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene und die Verwirklichung eines voll funktionsfähigen, EU-weiten multimodalen transeuropäischen Verkehrs-„Kernnetzes“ bis zum Jahr 2030 bzw. die Vollendung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsschiennetzes („Gesamtnetz“) bis zum Jahr 2050. (TZ 2)

Die Europäische Kommission anerkannte 2007 den Brenner-Korridor als zentralen Abschnitt und in weiterer Folge als Kernstück des vorrangigen Vorhabens Berlin–Palermo im Kernnetz der EU. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat beschlossen im Jahr 2013 die neuen Leitlinien für die TEN-V und legten damit Anforderungen und Zeitplan für das europäische Gesamt- und Kernnetz fest und damit auch für den Brenner-Korridor. (TZ 3)

Projektbeschreibung

Der Brenner Basistunnel als Kernstück des Brenner-Korridors (München bis Verona) soll Güter- und Personenzügen ermöglichen, ab Ende 2026 zwischen Italien und Österreich im Brenner Basistunnel unterirdisch zu fahren. (TZ 4)

Der Tunnel verläuft von Innsbruck bis Franzensfeste auf einer Strecke von 56,4 km³ – davon 24,3 km in Italien und 32,1 km in Österreich. Die Durchführung sämtlicher Tätigkeiten, insbesondere der Planung, der Abwicklung der Genehmigungsverfahren, der Erkundungs- und Bauarbeiten zur Errichtung des Brenner Basistunnels obliegt der Projektgesellschaft Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE (BBT SE), an der die Italienische Republik und drei italienische Provinzen zu 50 % sowie die Republik Österreich ebenfalls zu 50 % indirekt über Unternehmensbeteiligungen beteiligt sind. (TZ 4)

¹ siehe www.eur-lex-europa.eu; abgerufen am 19. November 2015 und vgl. www.europarl.europa.eu; abgerufen am 19. November 2015

² Europäische Kommission, „Weißbuch Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, Brüssel, den 28. März 2011; zudem gibt es die „Strategie Europa 2020“, die auf zehn Jahre angelegte Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU aus dem Jahr 2010 – mit fünf Kernzielen, u.a. der Reduzierung der Treibhausgasemissionen (Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft)

³ In Innsbruck mündet der Brenner Basistunnel in die bestehende Eisenbahnstrecke Innsbruck, womit der Tunnel eine Gesamtlänge von 64 km aufweisen wird und damit der längste Eisenbahntunnel weltweit sein wird.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



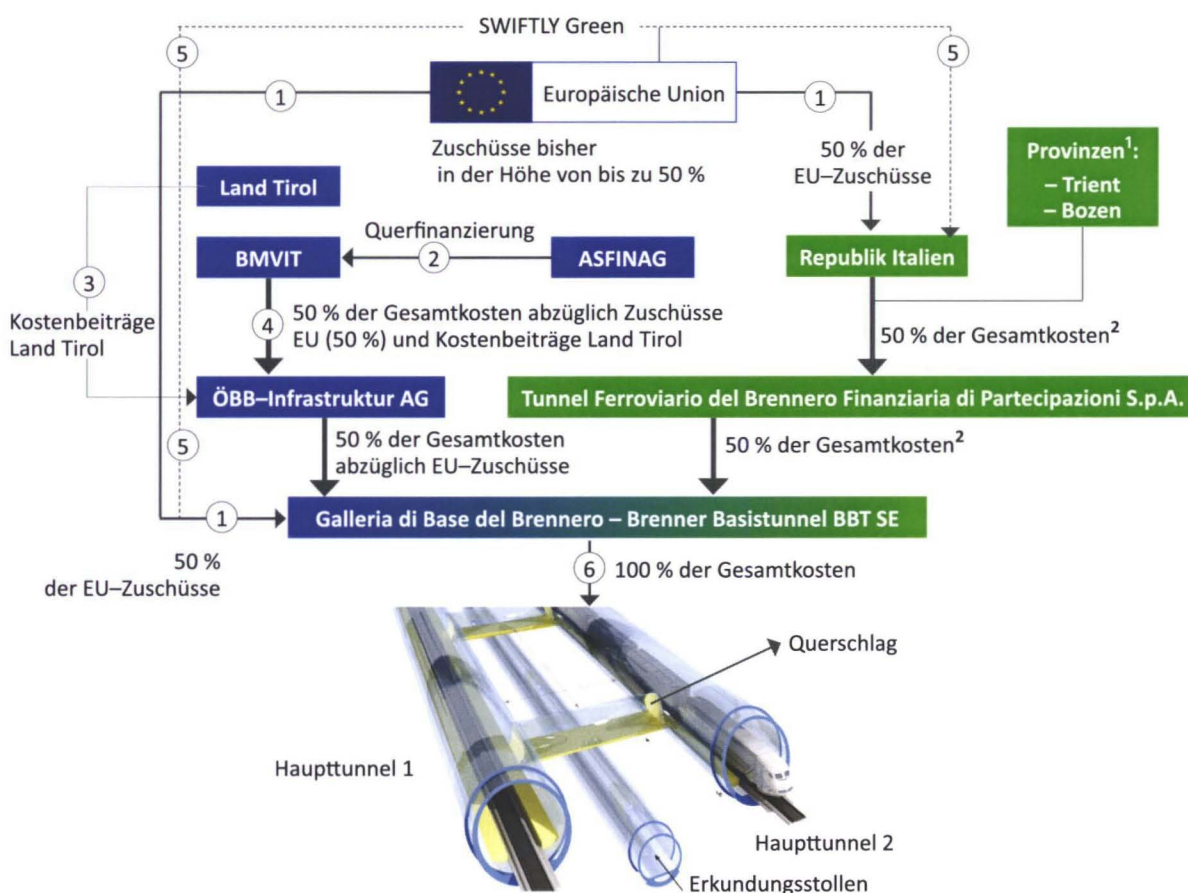
Finanzierung

Einleitung

Die Italienische Republik und die Republik Österreich legten mit dem Staatsvertrag vom 30. April 2004 die Finanzierung für den Bau des Brenner Basistunnels verbindlich fest. Beide Staaten verpflichteten sich, jeweils 50 % der Kosten zu übernehmen, und leisteten bisher (Ende 2014) auch ihre Zuschüsse an die BBT SE entsprechend. (TZ 5)

Der österreichische Anteil an der Finanzierung setzte sich aus der EU-Kofinanzierung, den Kostenbeiträgen des Landes Tirol, den zweckgebundenen Mauteinnahmen – Querfinanzierungszuschläge – auf der Brenner Autobahn A 13 und der Inn-tal Autobahn A 12 sowie der Finanzierung über die jeweiligen Rahmenpläne zusammen. (TZ 5)

Übersicht über die Finanzierung des Brenner Basistunnels



¹ Die Finanzierungsbeiträge der italienischen Provinzen sind lt. Auskunft des italienischen Rechnungshofs im Vergleich zu den Finanzierungsbeiträgen der Republik Italien „stark reduziert“.

² Die Darstellung der Finanzierungsflüsse in Italien beruht auf Unterlagen, die der RH von Rechtsträgern erhielt, die seiner Prüfungszuständigkeit unterliegen (ÖBB-Infrastruktur AG, BBT SE und BMVIT). Eine allenfalls weitergehende Darstellung war wegen der fehlenden Prüfungszuständigkeit des RH in Italien nicht möglich.

Quellen: BBT SE; italienischer Rechnungshof; Land Tirol; BMVIT; ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

EU-Kofinanzierung

Die BBT SE nahm an den Aufrufen der Europäischen Kommission im Wege eines gemeinsamen Antrags der Mitgliedstaaten Italien und Österreich teil. (TZ 6)

Die BBT SE übermittelte im überprüften Zeitraum zeitgerecht ihre jährlichen Berichte („Strategieplan“ und „Berichte über den Stand der Maßnahme“) inklusive der Abrechnungsunterlagen als Grundlage für die Auszahlung von 50 % der Vorfinanzierungstranchen und als Nachweis der tatsächlichen Kosten. Die Zahlungen der EU – auch die Vorfinanzierungen – erfolgten dementsprechend regelmäßig. Es war positiv, dass es im überprüften Zeitraum zu keiner Aussetzung der Vorfinanzierungstranchen der Europäischen Kommission gekommen war. (TZ 6)

Die Europäische Kommission leistete die Zahlungen für Österreich direkt an die BBT SE. In Italien überwies die Europäische Kommission an ein Ministerium⁴, welches weiter an ein zweites Ministerium⁵ überwies. Dieses nahm über die staatliche italienische Eisenbahngesellschaft⁶ die endgültige Überweisung an die BBT SE vor. Dieser Zahlungsfluss war in Italien gesetzlich festgelegt⁷. Dadurch kam es in den Jahren 2009 bis 2014 bei den einzelnen Zahlungen zu unterschiedlichen Zahlungseingängen von bis zu fünf Monaten. Eine Analyse des RH zeigte, dass der BBT SE durch die späteren Zahlungseingänge des italienischen Anteils rd. 150.000 EUR⁸ entgangen sind. Infolge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle ermöglichte die Italienische Republik einen direkten Mittelfluss von der Europäischen Kommission an die BBT SE; die EU-Mittel kommen somit in Zukunft unmittelbar und zeitnah dem Bahnprojekt Brenner Basistunnel zu. (TZ 6)

Die BBT SE war über das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti und das BMVIT zwar stets bestrebt, die maximalen Quoten für die EU-Zuschüsse auszuschöpfen, bei der abgeschlossenen Phase I (noch vor Gründung der BBT SE) konnten jedoch lediglich 92 % der maximalen Quoten erreicht werden (rd. 8,47 Mio. EUR anstatt rd. 9,26 Mio. EUR). Für die weiteren Perioden, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen und abgerechnet waren, bestand das Risiko, dass – bei Nichterreichen der vollen Quote – die Italienische Republik und die Republik Österreich Anteile der EU-Zuschüsse übernehmen müssen. (TZ 7)

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen)

⁵ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerium für Infrastruktur und Transportwesen)

⁶ Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.; 100 % Eigentümerin der Tochtergesellschaft RFI (Rete Ferroviaria Italiana)

⁷ Gesetz Nr. 183 vom 16. April 1987, Abschnitt 1, Punkt 5.2 über die Koordinierung der Politiken betreffend die Zugehörigkeit von Italien zur EG und Anpassung der internen Ordnung an die gemeinschaftlichen rechtsetzenden Akte

⁸ bei Veranlagung der entsprechenden Summe für die Zeiten, die die italienischen Anteile später als die österreichischen Anteile eingingen

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Die BBT SE musste durch Verzögerungen im geplanten Genehmigungsverfahren sowohl in Italien als auch in Österreich und die Verschiebung von notwendigen Investitionen auf ein späteres Projektstadium die zuschussfähigen Gesamtkosten des Beschlusses 2007–EU–01180–P von rd. 2,195 Mrd. EUR in einem ersten Schritt um rd. 1,634 Mrd. EUR auf rd. 560,70 Mio. EUR und in einem zweiten Schritt wegen einer Verlängerung der Vergabeverfahren auf rd. 250,00 Mio. EUR reduzieren. (TZ 7)

Die BBT SE bekam über Studien und Arbeiten hinaus, die direkt den Brenner Basistunnel betreffen, über ein koordiniertes Projekt – SWIFTLY Green (Grüner Korridor für Güterverkehr und Logistik Schweden – Italien) – weitere EU-Mittel von 160.000 EUR zugesprochen, von denen 80.000 EUR bzw. 50 % bis Ende Juni 2015 tatsächlich ausbezahlt waren (jeweils 40.000 EUR an die Italienische Republik und an die Republik Österreich). (TZ 7)

Die Europäische Kommission musste aus budgetären Gründen eine Kürzung um die eingereichte Jahrestanche 2020 vornehmen, womit die Finanzierung von rd. 411,42 Mio. EUR voraussichtlich von den Aktionären der BBT SE – in weiterer Folge von der Italienischen Republik und der Republik Österreich – zusätzlich zu ihren sonstigen Finanzierungspflichten übernommen werden muss. (TZ 8)

Die BBT SE nahm regelmäßig an Aufrufen der Europäischen Kommission zur Erlangung der EU-Kofinanzierung teil. Für künftige – nach 2020 Platz greifende – Entscheidungskalküle der Europäischen Kommission war keine Rechtsverbindlichkeit gegeben und es könne daher das Risiko der Ausfallsfinanzierung (Übernahme der nicht von der Europäischen Kommission bezuschussten Kosten zu je 50 % durch die Italienische Republik und die Republik Österreich) schlagend werden, was Mehrkosten für Österreich von rd. 757,05 Mio. EUR bedeuten würde. (TZ 8)

Die BBT SE rechnete entgegen Art. 8 der CEF-Verordnung⁹, gemäß dem Grundstückskosten nicht zu den förderfähigen Kosten gezählt werden dürfen, in den Gesamtkosten für das Ansuchen um EU-Finanzierung auch die Grundeinlöse, die regelmäßig über dem Preis für reine Grundstückskäufe lagen, ein. Erst auf Anraten des RH war die BBT SE bestrebt, einen Nachweis von der Europäischen Kommission zu erhalten, demgemäß die Abweichung von Art. 8 der CEF-Verordnung zulässig war und Grundstückskosten somit zu den förderfähigen Kosten gezählt werden durften. Die Europäische Kommission akzeptierte ausnahmsweise die bisher abgerechneten Grundstückskosten als förderfähige Kosten; künftige Abrechnungen waren davon nicht umfasst. (TZ 8)

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, ABl L 348 vom 20. Dezember 2013

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Rahmenpläne und Zuschussverträge

Das BMVIT hatte entgegen § 42 BBG keine Zuschussverträge im Einvernehmen mit dem BMF, mit der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG für die Perioden 2010 bis 2015 und 2015 bis 2020 abgeschlossen und auch keine Rahmenpläne dafür erstellt, weswegen die gesetzlichen Auflagen des § 42 BBG im überprüften Zeitraum zum Teil nicht erfüllt waren. (TZ 9)

Der lange Zeitbedarf für den Abschluss der Zuschussverträge der Periode 2014 bis 2019, die erst im August 2015 unterzeichnet wurden, war zu kritisieren, weil zum Zeitpunkt des Abschlusses rund ein Viertel der Laufzeit bereits verstrichen war und für diesen Zeitraum die Zuschüsse auf alten, nicht aktualisierten Daten beruhten. Auch in den Bundesrechnungsabschluss mussten aufgrund dessen überholte Daten einfließen, worauf der RH bereits im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014 unter Untergliederung 41 hingewiesen hatte. (TZ 9)

Kostenbeiträge Land Tirol und Querfinanzierung Autobahnmaut

Aufgrund der mit einer politischen Vereinbarung zwischen dem BMVIT und dem Land Tirol Ende 2013 erfolgten Veränderungen in den vereinbarten und festgelegten Finanzierungsbeiträgen des österreichischen Anteils an der Errichtung des Brenner Basistunnels hat das BMVIT aus eigenem Budget zumindest rd. 19,46 Mio. EUR (12,5 Mio. EUR aufgrund der Verminderung der Kostenbeiträge des Landes Tirol und rd. 6,96 Mio. EUR aus der Verminderung des Mautaufschlags 2014 und 2015 – und damit des reduzierten Querfinanzierungszuschlages aus der A 12, Inntal Autobahn) mehr zu leisten. (TZ 10)

Die politische Vereinbarung legte einerseits die ökologischen Begleitmaßnahmen im Unterinntal – die durch die Reduzierung der Kostenbeiträge des Landes Tirol von 12,5 Mio. EUR finanziert werden sollten – hinsichtlich Art, Umfang und Wirkung nicht detailliert fest und wirkte andererseits der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene wegen der Verminderung des Mautaufschlags 2014 und 2015 entgegen. (TZ 10)

Finanzplanung

Für den von der Republik Österreich zu tragenden Anteil aus dem Rahmenplan (rd. 2,773 Mrd. EUR) an den Gesamtkosten der Errichtung des Brenner Basistunnels werden der ÖBB-Infrastruktur AG vermutlich Finanzierungskosten – abhängig vom realen Zinssatz – von rd. 3,308 Mrd. EUR für den Finanzierungszeitraum von 50 Jahren erwachsen. Rund 90 % der Finanzierungskosten (rd. 2,990 Mrd. EUR) sollen lt. Annuitätenrechnung der ÖBB-Infrastruktur AG aus der Querfinanzierung

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Autobahnmaut gedeckt werden. Ändert sich jedoch der angenommene Zinssatz über die gesamte Laufzeit um lediglich einen halben Prozentpunkt, so könnten sich die Finanzierungskosten um rd. 500 Mio. EUR erhöhen bzw. reduzieren. (TZ 11)

Die BBT SE hielt die in der a.o. Hauptversammlung am 18. April 2011 beschlossenen Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III – Bau des Haupttunnels und Probetrieb – des Brenner Basistunnels hinsichtlich der Erstellung der Mittelabflusspläne über den gesamten Überprüfungszeitraum nicht ein. Sie berücksichtigte in den Plänen nie die gesamte Lebensdauer des Projekts und die Baudauer nur bis 2011, danach erstellte sie lediglich einjährige Finanzpläne. In den einjährigen Finanzplänen teilte die BBT SE die Finanzmittelherkunft zwar nach EU, Italien und Österreich, verzichtete jedoch für den Anteil Österreichs auf eine Trennung nach Kostenbeiträgen Land Tirol, Querfinanzierung aus den Mauteinnahmen und Finanzierung aus dem Rahmenplan. Insgesamt betrachtet war damit für die BBT SE die – mit der Annuitätenplanung der ÖBB–Infrastruktur AG abgestimmte – Gesamtübersicht betreffend den Einsatz öffentlicher Mittel über die gesamte Lebensdauer des Projekts nicht sichergestellt. (TZ 11)

Kostenprognosen

Stand der Prognosekosten Ende 2015

Die BBT SE legte ihrem Aufsichtsrat nicht wie in den „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“ gefordert, die Fortschreibungen der projektbezogenen Kosten, Risiken etc. jährlich zur Genehmigung vor. Ende 2015 entsprach der letztgültige Genehmigungsstand von rd. 8,661 Mrd. EUR jenem vom 1. Jänner 2013, womit das jährliche Intervall für die Genehmigung auf ein zumindest dreijähriges Intervall anwuchs. (TZ 13)

Wegen des Fehlens der vom Aufsichtsrat der BBT SE genehmigten – und damit zwischen den Eigentümern aus Italien und Österreich abgestimmten – Kostenprognosen nach dem 1. Jänner 2013 zog der RH für die Gebarungsüberprüfung primär die genehmigte Kostenprognose zum 1. Jänner 2013 (rd. 8,661 Mrd. EUR) heran. (TZ 13)

Entwicklung der prognostizierten Gesamtkosten zwischen 2002 und 2013

Die prognostizierten Gesamtkosten stiegen, insbesondere wegen der fehlenden Vorausvalorisierung (unterschiedliche Preisbasis im Laufe von elf Jahren), Kostensteigerungen aufgrund von UVP–Vorschriften und unterschiedlichen Kostenberechnungsgrundlagen etc., zwischen 2002 und 2013 von rd. 4,500 Mrd. EUR (Preisbasis 2002) auf rd. 8,661 Mrd. EUR (Preisbasis 1. Jänner 2013) um rd. 92 % in mehreren Etappen. Demgegenüber erklärte der Baupreisindex der Statistik Austria für diesen

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Zeitraum lediglich rd. 31 % (bzw. rd. 1,413 Mrd. EUR), somit nur rund ein Drittel des von der BBT SE angesetzten Ausmaßes der Kostensteigerungen. (TZ 14)

Das Ausmaß der Steigerung der prognostizierten Gesamtkosten war – vor allem unter Berücksichtigung des Umstands, dass durch Einsparungsmaßnahmen umfangreiche Leistungsreduktionen auftraten – als hoch zu beurteilen. Die im Februar 2014 zwischen ÖBB–Infrastruktur AG, Rete Ferroviaria Italiana und BBT SE vereinbarte neue Projektkonfiguration zur Optimierung der Nothaltestellen, zum Entfall von Überleitstellen und zum Entfall von Überholgleisen wies keine Gesamtsumme für das Einsparungspotenzial aus. Allein die Kosteneinsparungen für die ursprünglich geplanten Überholgleise bei St. Jodok betrugen rd. 50 Mio. EUR. Die restlichen Kostensteigerungen waren insbesondere auf

- die noch nicht ausgereiften Planungsgrundlagen 2002 (fehlende Erkundungsarbeiten),
- die verspätete Berücksichtigung der Kosten für den Probetrieb,
- die Inbetriebnahme und die Risikovorsorge,
- die erfolgten Leistungsänderungen (Umfang der Bauwerke und Ausführungszeiten) sowie auf
- die Kostensteigerungen aufgrund von UVP–Vorschriften

zurückzuführen. (TZ 14)

Entwicklung der Rohbaukosten 2002 bis 2013

Zwischen den Prognosen des Jahres 2002 und 2013 stiegen im Zuge der Weiterentwicklung der Kostenprognose und der detaillierten Überarbeitung der Ansätze die erwarteten Rohbaukosten von rd. 3,343 Mrd. EUR auf rd. 5,118 Mrd. EUR; dies entsprach einer Steigerung um rd. 53,1 %. Demgegenüber wies die Statistik Austria für diesen Zeitraum mit einem Anstieg der Baupreise von lediglich rd. 31 % (bzw. rd. 1,036 Mrd. EUR) nur rd. 58 % der Kostensteigerungen aus. Es war nicht auszuschließen, dass in den Ansätzen (bspw. beim Gewinnaufschlag) noch Reserven enthalten waren. (TZ 15)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Entwicklung der Ausrüstungskosten 2002 bis 2013

Die prognostizierten Ausrüstungskosten vervierfachten sich von rd. 307,50 Mio. EUR auf rd. 1,241 Mrd. EUR (2002 zu 2013) – trotz der darin bereits enthaltenen Berücksichtigung der Leistungsreduktionen gegenüber früheren Planungsständen (Entfall Multifunktionsstellen). Demgegenüber wies die Statistik Austria für diesen Zeitraum mit einem Anstieg der Baupreise von lediglich rd. 31 % (bzw. rd. 96,56 Mio. EUR) nur rd. 10 % der Kostensteigerungen aus. Vergleichsprojekte zeigten eine Bandbreite für die Ausrüstungskosten je km Streckenlänge (rd. 12,72 Mio. EUR bis rd. 22,30 Mio. EUR), die teilweise unter den Prognosekosten des Brenner Basistunnels von rd. 19,39 Mio. EUR lagen. Der Vergleichswert der Ausrüstungskosten bei der Unterinntalstrecke – wenngleich beide Projekte nicht direkt miteinander vergleichbar waren – lag mit rd. 12,72 Mio. EUR je km Tunnelstrecke unter dem Wert des Brenner Basistunnels. Auch ein Schweizer Tunnel – Ceneri Basistunnel – wies z.T. geringere Ausrüstungskosten auf, als von der BBT SE für den Brenner Basistunnel prognostiziert. (TZ 16)

Drei Arbeitsgruppen (mit Vertretern von ÖBB-Infrastruktur AG, Rete Ferroviaria Italiana und BBT SE) arbeiteten erst seit Ende 2015 an der detaillierten Definition der bahntechnischen Ausrüstung, ihre Ergebnisse konnten daher nicht im Prognosestand 1. Jänner 2013 einfließen. (TZ 16)

Die BBT SE überarbeitete die vom RH in der Gebarungsüberprüfung „Brenner Basistunnel BBT SE – Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels“ (Reihe Bund 2008/5; TZ 5) ursprünglich als zu niedrig bewerteten Ausrüstungskosten (2002 rd. 307,50 Mio. EUR) und ließ dabei Erfahrungen aus anderen Projekten, wie dem Gotthard- und dem Lötschberg-Basistunnel, einfließen. Das aus der Unterinntalstrecke gewonnene Know-how berücksichtigte die BBT SE durch direkten Wissenstransfer und Personalübergang. (TZ 16)

Entwicklung der Managementkosten 2002 bis 2013

Die prognostizierten Managementkosten – sämtliche externe Dienstleistungskosten (Planungen, Beweissicherungen, Behördenverfahren, Vorerkundungen etc.), Personalkosten sowie sonstige interne Kosten (Miete, Betriebskosten etc.) – stiegen von 2002 auf 2013 von rd. 267,00 Mio. EUR auf rd. 936,00 Mio. EUR; dies entsprach einer Verdreifachung der Kosten. Die für die nächsten zwölf Jahre prognostizierten Managementkosten von mehr als 60 Mio. EUR pro Jahr – was einer Verdoppelung der Kosten des bisher stärksten Jahres 2014 (rd. 29,49 Mio. EUR) gleichkäme – waren unter Berücksichtigung des noch durchzuführenden Bauvolumens kritisch zu sehen. (TZ 17)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Entwicklung der Grundeinlösekosten 2002 bis 2013

Zwischen den Prognosen des Jahres 2002 und 2009 fielen die erwarteten Grundeinlösekosten zuerst um rd. 14,86 Mio. EUR von rd. 59,86 Mio. EUR auf 45 Mio. EUR. Nach nur vier Jahren (2013) hob die BBT SE die erwarteten Grundeinlösekosten um rd. 24,17 Mio. EUR bzw. rd. 54 % auf rd. 69,17 Mio. EUR an. (TZ 18)

Entwicklung der Risikokosten 2002 bis 2013

Die Risikokosten stiegen zwischen 2002 und 2013 von rd. 0,523 Mrd. EUR auf rd. 1,295 Mrd. EUR. Dies entsprach einer mehr als verdoppelten Risikovorsorge, obwohl das Erkundungsprogramm inzwischen weit fortgeschritten war, Teile des Gesamtprojekts mittlerweile bereits fertiggestellt waren und der Kenntnis- und Ausführungsstand damit deutlich fortgeschritten war. Die erhöhten Kosten für die Risikovorsorge waren insbesondere auf die in der Prognose des Jahres 2013 erstmals enthaltenen nicht identifizierbaren Risiken zurückzuführen. (TZ 19)

Die BBT SE nahm bei der Festlegung der Risikovorsorge zum 1. Jänner 2013 erstmals Bezug auf die ÖGG Richtlinie¹⁰, die als Methoden zur Risikobewertung u.a. qualitative Methoden oder quantitative analytische Methoden definierte und dergemäß auch Chancen zu bewerten waren. Mit qualitativen Methoden bewertete die BBT SE „erkennbare, aber derzeit nicht identifizierbare und/oder nicht quantifizierbare Risiken“, wie politische, rechtliche und sozialrelevante Risiken, Verfahrensrisiken oder Baugrundrisiko. Mit quantitativen analytischen Methoden bewertete die BBT SE die „identifizierbaren und quantifizierbaren Risiken“, wie maschinentechnisches Risiko, geotechnisches Risiko einer Verschiebung der Vortriebsklassenverteilung, hydrogeologisches Risiko etc. Insgesamt setzte die BBT SE für die Risiken rd. 1,295 Mrd. EUR an, davon rd. 662,00 Mio. EUR für die erkennbaren, aber derzeit nicht identifizierbaren und/oder nicht quantifizierbaren Risiken und rd. 633,00 Mio. EUR für die identifizierbaren und quantifizierbaren Risiken. (TZ 19)

Das differenzierte und wissenschaftliche Herangehen der BBT SE an die Risikobewertung für den Prognosestand 2013 war positiv. Die umfassenden Bemühungen der BBT SE sollten mit Hilfe der zum 1. Jänner 2013 berechneten Risikovorsorge einerseits die zu erwartenden Kosten eingrenzen und andererseits die dafür gewählten Ansätze objektivieren. Der gewählte Ansatz der Risikobewertung stellte eine zweckmäßige Grundlage dar, um in der weiteren Abwicklung eine hohe Ausschreibungsqualität, geringe Abweichungen der ausgeführten von den ausgeschriebenen Leistungen und damit eine Begrenzung der Baukosten zu ermöglichen. (TZ 19)

¹⁰ Österreichische Gesellschaft für Geomechanik (ÖGG): ÖGG-Richtlinie „Kostenermittlung für Projekte der Verkehrsinfrastruktur unter Berücksichtigung relevanter Projektrisiken“ vom Oktober 2005.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Entwicklung der Risikokosten nach 2013

Die Risikovorsorgen 2014 und 2015 waren vom Aufsichtsrat der BBT SE Mitte November 2015 nicht genehmigt, der aktuelle Genehmigungsstand lag beinahe zwei Jahre davor (1. Jänner 2013); dies widersprach den „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“. (TZ 20)

Die gesamte Risikovorsorge reduzierte sich zwischen 2013 und 2015 von rd. 1,295 Mrd. EUR auf rd. 1,172 Mrd. EUR, was wegen des fortgeschrittenen Kenntnis- und Ausführungsstands als plausibel anzusehen war. (TZ 20)

Die Steigerung der identifizierbaren Risiken zwischen 2013 und 2015 um rd. 202,50 Mio. EUR (von rd. 633,00 Mio. EUR auf rd. 835,50 Mio. EUR) war – auch unter Berücksichtigung der um rd. 325,44 Mio. EUR (von rd. 662,00 Mio. EUR auf rd. 336,56 Mio. EUR) reduzierten nicht identifizierbaren Risiken – wegen des fortgeschrittenen Kenntnis- und Ausführungsstands hoch. (TZ 20)

Die BBT SE setzte nur acht Chancen mit einem im Vergleich mit den Risiken (rd. 862,71 Mio. EUR) geringen Betrag von rd. 41,84 Mio. EUR an; 80 % (rd. 31,50 Mio. EUR) der Chancen entfielen auf eine einzige Planungschance. Zusätzlich wären die in den Leistungsverzeichnissen enthaltenen Risikoreserven für den Fall des Nichteintretens als Chancen zu berücksichtigen gewesen. (TZ 20)

Die BBT SE berücksichtigte durchschnittliche monatliche Vortriebsleistungen in den maschinellen Vortrieben (Hauptröhren und Erkundungsstollen) von nur 300 m. Andere Tunnelprojekte zeigten monatliche Spitzenleistungen von rd. 700 m und Durchschnittsleistungen über mehrere Monate von mehr als 500 m. Die Möglichkeit von erhöhten Vortriebsleistungen – die die Kosten reduzieren würden – berücksichtigte die BBT SE in der Risikoanalyse nicht als weitere Chance. (TZ 20)

Die BBT SE achtete auf die Reduzierung der angesetzten Risiken und Chancen im Zuge des Baufortschritts und dokumentierte die Begründung für diesen Vorgang. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Abrechnungsstand

Stand der abgerechneten Gesamtkosten

Der Anteil von rd. 8 % der zum 31. Dezember 2014 abgerechneten Gesamtkosten (rd. 702,74 Mio. EUR) am Letztstand der Prognosegesamtkosten von rd. 8,661 Mrd. EUR war auch i.Z.m. den bereits umgesetzten Projektteileleistungen für eine vorbehaltlose Beurteilung der zukünftigen Kostenentwicklung zu gering. Da die Arbeiten an den Hauptbaulosen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht begonnen hatten, konnten noch keine Aufschlüsse über eine mögliche Über- bzw. Unterschreitung bzw. über die eventuelle Einhaltung der Prognosegesamtkosten gegeben werden. (TZ 21)

Ungeachtet dessen gab es jedoch das in den TZ 15 ff. aufgezeigte Potenzial zum Unterschreiten der prognostizierten Gesamtkosten (rd. 8,661 Mrd. EUR), wie beim Gewinnaufschlag bei den Rohbaukosten (TZ 15), den Vergleichswerten der Tunnelausrüstung (TZ 16) und den getroffenen Ansätzen für die Managementkosten (TZ 17). Entscheidend für die Einhaltung der Prognosegesamtkosten werden jedenfalls eine hohe Umsetzungsqualität der Bauherrnaufgaben einschließlich straffer Kosten-, Termin- und Qualitätskontrollen seitens der BBT SE sein. (TZ 21)

Kostenentwicklung fertiggestellter Baulose

Die gesamte Auftragssumme für die zwölf bisher fertiggestellten Baulose lag um rd. 19,53 % unter den gesamten Prognosekosten (rd. 172,89 Mio. EUR) und die Abrechnungssumme (rd. 166,32 Mio. EUR) um rd. 19,55 % über der Auftragssumme, was auf Verbesserungspotenzial bei den Ausschreibungen schließen ließ. (TZ 22)

Die Kostenentwicklung der drei größten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle schlussgerechneten Baulose im österreichischen Projektabschnitt – Schlussrechnungssummen bei zwei Baulosen (Innsbruck–Ahrental und Fensterstollen Ampass) deutlich über und bei einem Baulos unter der Auftragssumme – war sehr unterschiedlich. (TZ 22)

Die Auswirkungen der Kostensteigerung beim Baulos Innsbruck – Ahrental, die zu Minderkosten in einem weiteren Baulos führen sollen, waren in der Dokumentation der BBT SE nicht ausdrücklich ersichtlich. (TZ 22)

Berichtswesen

Die im Quartalsbericht der BBT SE zum 1. Quartal 2015 erfolgte Darstellung der Kostenvergleiche zwischen Prognose und Abrechnung war inhaltlich nur bedingt

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



aussagekräftig und unvollständig, weil sich der Quartalsbericht auf das Projektgebiet Österreich beschränkte und weil die Zuordnung der Risikokosten – die zum Prognosezeitpunkt den Basiskosten hinzuzuzählen und bis zur erfolgten endgültigen Abrechnung abzuschmelzen wären – zu den Baulosen bei der Darstellung des prognostizierten Finanzmittelabflusses unterblieb, was die Beurteilung der Kostenentwicklung erschwerte. (TZ 23)

Die grafische Darstellung im 1. Quartalsbericht 2015, die den prognostizierten Finanzmittelabfluss zum Zeitpunkt der Beauftragung der jeweiligen Verträge ohne Berücksichtigung einer etwaigen Preisgleitung und ohne Darstellung von Risikokosten, den Ist-Finanzmittelabfluss zum Berichtszeitpunkt sowie den Abfluss ohne Berücksichtigung der Preisgleitung im 1. Quartalsbericht 2015 zeigte, war grundsätzlich positiv. (TZ 23)

Die BBT SE nahm die Anregungen des RH während der Gebarungsprüfung auf und erhöhte den Informationsgehalt des 2. Quartalsberichtes 2015, indem sie das gesamte Projektgebiet (Italien und Österreich) mitberücksichtigte und die Ursachen von Kostenabweichungen und die Inhalte von Vertragsfortschreibungen erläuterte. Der 2. Quartalsbericht 2015 wurde jedoch erst rund vier Monate nach Ablauf des Berichtszeitraums (30. Juni 2015) vorgelegt und enthielt auch keine grafische Übersicht der Kostenentwicklung. (TZ 23)

Aktualisierung der Prognosekosten

Auftragsvergaben ab 2010

Im Zeitraum 2010 bis 2015 vergab die BBT SE insgesamt rd. 60 Bau- bzw. Dienstleistungsaufträge mit einem Gesamtauftragswert von über 980 Mio. EUR. Auf die fünf größten der insgesamt 60 Aufträge entfielen rd. 860,70 Mio. EUR (rd. 90 % des Gesamtauftragswerts). Diese fünf Aufträge waren deswegen maßgeblich für die Beurteilung der Kostenentwicklung aller im Zeitraum vergebenen Aufträge. (TZ 24)

Alle fünf Baulose wiesen eine relativ enge Bandbreite in der Relation zwischen der Hauptauftragssumme und den Prognosekosten zwischen rd. 66 % und 100 % auf und lagen insgesamt deutlich unterhalb der Prognosekosten. Das Unterschreiten der Prognosekosten wäre damit – vor allem bei Berücksichtigung der Risikovorsorgen – von den Auftragssummen ohne Zusatzaufträge her betrachtet möglich. Das schließliche Unterschreiten der Prognosekosten hing vor allem davon ab, ob künftig weitere Zusatzaufträge durch eine konsequente Vertragsumsetzung verhindert bzw. minimiert werden können. In diesem Zusammenhang war die beim Baulos Erkundungsstollen Periadriatische Naht festgestellte gravierende Erhöhung der Gesamtauftragssumme durch die Zusatzaufträge um mehr als 55 % (rd. 31,58 Mio. EUR) als kritisch anzusehen. (TZ 24)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Die Prognosekosten enthielten keine Risikoansätze, obwohl bei Vergleichen zwischen Prognose- und endgültigen Abrechnungssummen die Risikoansätze miteinzubeziehen wären, weil in der Abrechnungssumme die tatsächlich aufgetretenen Kosten der Risiken beinhaltet sind. Zusätzlich sollten die Ansätze für die Risikovorsorge mit Baufortschritt abgemindert und mit der Fertigstellung von Bauarbeiten und –abrechnung im jeweiligen Baulos auf null gestellt werden. (TZ 24)

In der von der BBT SE als Datengrundlage zu sieben Bau- bzw. Dienstleistungslosen für den RH erstellten Tabelle waren nicht alle Felder ausgefüllt und damit die Dokumentation unvollständig. Auch auf Nachfrage des RH konnte die BBT SE die entsprechenden Daten nicht beistellen. (TZ 24)

Umsetzung des Abrechnungsstands in die Aktualisierung der Prognosekosten

Im November 2015 war der letztgenehmigte Stand der Prognosekosten noch immer jener vom 1. Jänner 2013. Ungeachtet eines aktuelleren Stands der Prognosekosten war die von der BBT SE angewandte Vorgangsweise bei der Umsetzung des Abrechnungsstands in die Aktualisierung der Prognosekosten grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 25)

Bei den im November 2015 in Ausführung befindlichen Baulosen waren auf Basis der Kostenprognose die Gesamtkosten der Zusatzaufträge (86,00 Mio. EUR) durch die im Zuge der Ausschreibung erhaltenen Nachlässe¹¹ (75,00 Mio. EUR) sowie der vorgezogenen Arbeiten (41,00 Mio. EUR) zum Stand 1. Jänner 2013 gedeckt. Aufgrund der Kostendeckung der Zusatzaufträge durch Nachlässe und vorgezogene Arbeiten waren die für die Basiskosten getroffenen Ansätze insgesamt ausreichend. (TZ 25)

Termine

Prognostizierter Fertigstellungstermin

Die BBT SE beabsichtigte, mit dem Bauprogramm 2013 die Bauarbeiten im Juli 2025 fertigzustellen und nach dem anschließenden Probebetrieb den Betrieb des Brenner Basistunnels im Jahr 2026 aufzunehmen. Hinsichtlich dieser terminlichen Zielsetzungen sowie dem aktuellen Baufortschritt – aufgetretene Verzögerungen in allen Baulosen (Planungsausschusssitzung vom 13. Mai 2013) – und der möglichen Inbetriebnahme frühestens Ende 2027 (wegen den Ausschreibungskriterien des Bauloses Mauts–Brenner) bestand ein Spannungsfeld. (TZ 26)

¹¹ Differenz zwischen aus der Prognose erwarteten Bauloskosten und der Hauptvertragssumme

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels berücksichtigte die BBT SE in ihren Bauprogrammen nicht zeitgerecht und nicht im geeigneten Ausmaß unter Beachtung der Auswirkungen der bauzeitbezogenen Risiken. Das Bauprogramm 2014 war wenig aussagekräftig, weil die Detailvorgänge der Ausrüstungsphase nur noch als „in vertiefter Ausarbeitung“ bezeichnet waren und der Probetrieb sowie die Inbetriebnahme nicht mehr dargestellt waren. (TZ 26)

Bauzeitbezogene Risiken

Die BBT SE setzte das in der Aufsichtsratssitzung am 19. Juli 2013 formulierte Ziel, im Bauprogramm 2014 auch die bauzeitbezogenen Risiken detailliert zu analysieren und darzustellen, nur eingeschränkt um. Die im Bauprogramm 2014 dargestellten Bandbreiten der Termine für einzelne Vortriebsleistungen erfolgte nicht für alle Baulose und die gewählte grafische Darstellung war zu wenig detailliert. (TZ 27)

Der Einfluss der Änderungen im Bauablauf machte eine detaillierte Analyse der bauzeitbezogenen Risiken für das neue Bauprogramm erforderlich, was auch die bisherigen Abweichungen bei einzelnen Baulosen, bspw. die siebenmonatige verspätete Fertigstellung des Bauloses EKS Innsbruck Ahrental und die zukünftigen Änderungen der Bauabwicklung (wie Eisackunterquerung), zeigten. (TZ 27)

Baulos Mauts–Brenner

Wegen der Einbeziehung der Angebotsergebnisse des Bauloses Mauts–Brenner, die am 29. November 2015 vorliegen sollten, verzögerte sich im September 2015 die anstehende Aktualisierung von Kostenprognose und Bauprogramm in der Terminplanung der BBT SE. (TZ 28)

Die Vergabe des Bauloses Mauts–Brenner sollte nach dem Bestbieterprinzip entsprechend dem italienischen Vergabegesetz Nr. 163/2006 und dem Dekret des italienischen Staatspräsidenten Nr. 207/2010 erfolgen, weshalb die Gewichtung der qualitativen Kriterien größer als die Gewichtung der quantitativen Kriterien sein musste. Für die Bieter bestand die Möglichkeit, eine Bauzeitverkürzung von maximal zwei Jahren anzubieten, was ungewöhnlich hoch war. Eine derart große Bauzeitverkürzung würde entweder

- bei deren tatsächlichem Erreichen im Zuge der Bauausführung auf große Bauzeitreserven in der Ausschreibung hindeuten oder
- bei deren Nichterreichen die Einforderung entsprechend hoher Pönalen, die den Nachteil für die BBT SE ausgleichen sollen, erschweren. (TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Wegen des Überwiegens qualitativer Kriterien (51 Punkte) und zusätzlicher neun Punkte für die Reduktion der Bauzeit hatte der Preis mit 40 Punkten nur mehr eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung. (TZ 28)

Externe begleitende Kontrolle

Das BMVIT hatte die SCHIG trotz der Festlegung in den Rahmenbedingungen der BBT SE zur Realisierung der Phase III des Brenner Basistunnels bis Ende 2015 noch nicht mit einer alle Projektschritte umfassenden begleitenden Projektkontrolle beauftragt. Infolge der Gebarungsüberprüfung durch den RH beauftragte das BMVIT die SCHIG mit der Mittelverwendungskontrolle und leitete damit die ersten Schritte zur Umsetzung der begleitenden Projektkontrolle gemäß Rahmenbedingungen der BBT SE zur Realisierung der Phase III des Brenner Basistunnels ein. Das BMVIT und die SCHIG legten im Dezember 2015 ein Arbeitsprogramm für die Durchführung der Projektkontrolle zur Ausschreibungsvorbereitung des Hauptbauloses auf österreichischem Gebiet (Baulos Ahrental – Brenner) fest, was lediglich der Beginn einer alle Projektschritte umfassenden begleitenden Projektkontrolle war. Die SCHIG kann ihrer gesetzlichen Aufgabe – Sicherstellung des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel – nur durch eine umfassende begleitende Projektkontrolle nachkommen. (TZ 29)

Die SCHIG baute kein zusätzliches unternehmensinternes Know-how bis September 2015 auf – ungeachtet der Empfehlung des RH zur Gebarungsüberprüfung „Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) – Aufgabenübertragung durch das BMVIT“ (Bund 2015/15; TZ 36) und trotz der Zusage in ihrer Stellungnahme dazu vom April 2015. Sie musste daher ein externes Ingenieurbüro für die Ausschreibungsprüfung (Baulos Ahrental – Brenner) beauftragen. (TZ 29)

Steuerung und Koordination hinsichtlich der Zulaufstrecken

Nördliche Zulaufstrecke zum Brenner Basistunnel ist der Abschnitt München bis Innsbruck und südliche Zulaufstrecke der Abschnitt Verona bis Franzensfeste. (TZ 30)

Das BMVIT, die ÖBB–Infrastruktur AG und das Land Tirol nahmen die Interessen Österreichs im Zusammenhang mit den Zulaufstrecken zum Brenner Basistunnel umfangreich wahr. Ihre Vertreter wirkten – im Hinblick auf die Steuerungsmöglichkeit und die Umsetzung der Interessen Österreichs – in den wesentlichen Gremien (wie den internationalen Korridor–Plattformen) mit, denen die Koordination und die Organisation hinsichtlich der Zielsetzungen der EU für das Kernnetz in Bezug auf die Zulaufstrecken oblag. (TZ 31)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Bedarfsgerechter Infrastrukturausbau

Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einem starken Rückgang des alpenquerenden Güterverkehrs (rd. 15 %) und ließ ein späteres Eintreffen der ursprünglichen Prognosen (rund zehn Jahre) erwarten. Die ÖBB-Infrastruktur AG erachtete die Inbetriebnahme des Brenner-Korridors zwar erst zu einem späteren Zeitpunkt – bis zum Jahr 2032 – für erforderlich, weil die Kapazitätsgrenze des Korridors dementsprechend später erreicht werden würde, bezog dabei jedoch verkehrspolitische Maßnahmen nicht mit ein. Mit einer späteren Inbetriebnahme würde sich die Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene entsprechend um rund zehn Jahre verzögern. (TZ 33)

Die vom BMVIT erstellten Verkehrsprognosen waren prinzipiell geeignete Grundlage für den bedarfsgerechten Ausbau der Schieneninfrastruktur. (TZ 33)

Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene

Bisherige Entwicklung

Im alpenüberquerenden Güterverkehr kam es seit 1999 weder insgesamt¹² (Frankreich, Schweiz, Österreich) noch in Österreich zu einer grundlegenden Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene; der Anteil des Güterverkehrs auf der Schiene in Österreich schwankte zwischen 30 % (2006) und 36 % (2001); er lag über dem europäischen Mittelwert (EU-27: im Mittel 17 %). (TZ 34)

Der Anteil des Güterverkehrs auf der Straße stieg nach dem Rückgang durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2010 wieder, der Güterverkehr auf der Schiene war demgegenüber tendenziell rückläufig. Ausschlaggebend dafür waren vor allem eine fünfwöchige Totalsperre der Bahnstrecke des Brenners sowie die Aufhebung des sektoralen Fahrverbots im Jahr 2011. (TZ 34)

Internationale Politik zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene

Die von der EU definierten Ziele zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene – vor allem des Güterverkehrs – waren ein wesentlicher Beitrag zur Verringerung von Luftschadstoff- und Treibhausgasemissionen (im Sinne der Ziele des Weißbuchs Verkehr der EU) und zum Schutz der Umwelt im Brenner-Korridor (z.B. im Sinne der Alpenkonvention). (TZ 35)

¹² Der Schienenanteil im gesamten alpenquerenden Güterverkehr schwankte zwischen 32 % (2009) und 36 % (2000).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Das Protokoll Verkehr der Alpenkonvention verpflichtet die EU und einzelne Staaten (darunter Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich) spätestens seit 2013 zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik, insbesondere durch Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene und durch eine abgestimmte Verkehrspolitik. (TZ 35)

Aktionsplan Brenner 2009

Bei der Umsetzung des Aktionsplans Brenner 2009 zeigte sich mangelnde Kohärenz. Eine strukturierte Abarbeitung des Aktionsplans 2009 im Gremium der Brenner-Korridor Plattform fehlte, weil eine laufende Fortschreibung und Anpassung sowie die vereinbarte Adaptierung des Aktionsplans im Jahr 2013 nicht stattfanden. (TZ 36)

Der Aktionsplan Brenner 2009 war grundsätzlich ein geeignetes Instrument für eine gemeinsame und akkordierte Umsetzung von erforderlichen (verkehrspolitischen) Maßnahmen, weshalb die geplante Überarbeitung des Aktionsplans Brenner bis 2016 als zweckmäßig und erforderlich anzusehen war. Darüber hinaus stellte der Aktionsplan ein geeignetes Mittel dar, um die Öffentlichkeit über die gemeinsame Vorgehensweise und den Umsetzungsstand der Maßnahmen zu informieren. (TZ 36)

Nationale Politik zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene

Das Vorgehen von BMVIT und Land Tirol bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung war positiv, weil beide bestrebt waren, die ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen umzusetzen und dies eine (zumindest zeitweise) Verlagerung von der Straße auf die Schiene bewirkte. Jedoch sind die Maßnahmen nicht ausreichend, um die Ziele des Weißbuches Verkehr der EU – Umkehrung des Verhältnisses der Güterverkehrsanteile von Straße zu Schiene am Brenner-Korridor – zu erreichen und die vom BMVIT gewünschten Wirkungen – Verringerung der Schadstoff-, Lärm- und Staubbelastung der Bevölkerung – zu erzielen. Das zeigte sich insbesondere daran, dass es trotz Umsetzung der Maßnahmen zu laufenden Überschreitungen der Stickstoffdioxid¹³-Grenzwerte in mehreren Gebieten Tirols gekommen ist. (TZ 37)

Die Teilnahme des Landes Tirols in einer Vielzahl an Gremien und Interessensgemeinschaften – wie den Korridorplattformen und dem Brenner Nordzulauf – war anzuerkennen, weil das Land damit die Möglichkeit, seine Intentionen anzubringen und umzusetzen, aktiv wahrnahm. (TZ 37)

¹³ stammt überwiegend aus dem Verkehrsbereich

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Das Vorgehen des BMVIT (Beauftragung einer neuen Studie zur RoLa¹⁴) und des Landes Tirol (Maßnahmen wie sektorales Fahrverbot etc.) zur Forcierung der RoLa waren grundsätzlich geeignete Mittel zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene. Mit Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels wäre ein Betrieb der RoLa durch den Tunnel nur möglich, wenn in Italien ausreichend Kapazitäten (z.B. Terminal Trento) vorhanden sein werden, weil dadurch eine rein innerösterreichische Lösung wegfällt bzw. der Betrieb wie bisher nur auf der Bestandsstrecke möglich sein wird. (TZ 37)

Stand der Maßnahmen hinsichtlich der Zulaufstrecken

Zielvorgaben

Aktuelle Ziele für die Zulaufstrecken in der EU per Ende 2015 waren die Erfüllung von

- kapazitativen Erfordernissen (bedarfsgerechter Ausbau auf Grundlage der Verkehrsprognosen; TZ 33) sowie von
- technischen Erfordernissen an das Gesamt- und insbesondere an das Kernnetz¹⁵, das bis Ende 2030 umgesetzt werden sollte. (TZ 38)

Zeitplan für die Zulaufstrecken

Für die nördlichen und südlichen Zulaufstrecken zum Brenner Basistunnel bestanden keine bilateralen, völkerrechtlich verbindlichen Zusagen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Italienischen Republik und der Republik Österreich hinsichtlich der Inbetriebnahmezeitpunkte. Einzelne Abschnitte der Zulaufstrecken in Italien, Deutschland und Österreich (bspw. Verknüpfung deutsches Inntal bis Schafotenau oder Schafotenau bis Kundl/Radfeld) sollen erst rund zehn Jahre nach der Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels in Betrieb genommen werden. (TZ 39)

Der Brenner Basistunnel könnte ab der geplanten Inbetriebnahme nur dann effizient und effektiv genutzt werden, wenn sämtliche erforderliche Projekte auf den Zulaufstrecken zeitgerecht fertiggestellt werden. Andererseits könnte die Wirkung der Investitionen der Republik Österreich von rd. 3,575 Mrd. EUR (ohne Finanzierungskosten) geschmälert werden, weil (unter Berücksichtigung der Einschätzungen der ÖBB-Infrastruktur AG und des BMVIT)

¹⁴ Rollende Landstraße, d.h. gesamter LKW wird auf dem Zug transportiert

¹⁵ EU-TEN-Verordnung Nr. 1315/2013/EU: umfasst bspw. vollständige Elektrifizierung, einheitliches Zugsicherungssystem und einheitliche Regelspurweite sowie bei Güterstrecken Anforderungen hinsichtlich Mindestgeschwindigkeit (100 km/h), Achslast und Zuglänge

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

- es zu Qualitätseinbußen (z.B. Zugverspätungen) kommen könnte,
- die Vorteile einer effizienten Güterzugsführung (weniger Traktion, kürzere Fahrzeiten) nicht umgesetzt werden könnten,
- es langfristig zu Kapazitätsengpässen auf dem gesamten Korridor kommen kann und weil
- dadurch mögliche positive Effekte hinsichtlich der Schadstoff-, Lärm- und Staubbelastung der Bevölkerung durch die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (vor allem im Sinne des Weißbuchs der EU) nicht früher erreicht werden können. (TZ 39)

Schätzkosten der Zulaufstrecken

Der Republik Österreich werden neben den Kosten für die Errichtung des Brenner Basistunnels (insgesamt rd. 3,575 Mrd. EUR; TZ 5) für den Nordzulauf zusätzlich über 1,877 Mrd. EUR an Investitionskosten anfallen, wobei die Kosten für den österreichischen Anteil (von der Staatsgrenze bis Schaftebau) am grenzüberschreitenden Abschnitt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vor Ort noch nicht feststanden. (TZ 40)

Der Südzulauf wird ausschließlich von der Italienischen Republik abgewickelt, die Republik Österreich hat keinen weiteren Aufwand dafür zu tätigen. (TZ 40)

Getroffene Maßnahmen

Noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle

- ermöglichte die Italienische Republik einen direkten Mittelfluss von der Europäischen Kommission an die BBT SE. Die EU-Mittel kommen somit in Zukunft unmittelbar dem Bahnprojekt Brenner Basistunnel zu;
- bemühte sich die BBT SE bei der Europäischen Kommission um eine schriftliche Bestätigung, dass die bisher abgerechneten Grundstückskosten zu den förderungsfähigen Kosten gezählt werden durften;
- vereinbarten die SCHIG und das BMVIT im Dezember 2015 ein Arbeitsprogramm für die Durchführung der Projektkontrolle zur Ausschreibungsvorbereitung des Hauptbauloses (Baulos Ahrental – Brenner), was als Beginn einer alle Projektschritte umfassenden begleitenden Projektkontrolle zu werten war;

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



- erhöhte die BBT SE den Informationsgehalt des 2. Quartalsberichts 2015, indem sie das gesamte Projektgebiet (Italien und Österreich) mitberücksichtigte und die Ursachen von Kostenabweichungen und die Inhalte von Vertragsfortschreibungen erläuterte. (TZ 41)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Kenndaten

Brenner Basistunnel						
Umfang der Arbeiten	56 km Tunnel von Bahnhof Innsbruck bis Bahnhof Franzensfeste					
Finanzierung	Die Finanzierung erfolgt durch Kapitalzufuhr der Aktionäre, Tunnel Ferroviario del Brennero Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG; Kofinanzierung des Projekts durch die EU aus der Förderung Transeuropäischer Verkehrsnetze (TEN/CEF-Mittel)					
Projektdurchführung	Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE					
Projektvolumen	rd. 10,133 Mrd. EUR (vorausvalorisiert auf die Fertigstellung 2026)					
abgerechnete Kosten bis 31. Dezember 2014	rd. 702,74 Mio. EUR					
Gesamtlänge Tunnelsystem nach Fertigstellung	rd. 230 km					
errichtet bis Ende September 2015	rd. 41,1 km (rd. 18 %)					
Planungs- und Baudauer gesamt	1999 bis September 2025					
Planungs- und Bauphasen einzeln						
Phase I: Vorprojekt und Vorerkundung	1999 bis 2003					
Phase II: Einreich- und UVP-Projekt	2003 bis 2010					
Phase IIa: Erkundungsstollenabschnitte	2007 bis 2013					
Phase III: Haupttunnel und Probebetrieb	2011 bis 2025					
Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE						
Eigentümer	Tunnel Ferroviario del Brennero Holding AG ÖBB-Infrastruktur AG					Anteil 50 % 50 %
Unternehmensgegenstand	Durchführung sämtlicher Tätigkeiten zur Errichtung des Brenner Basistunnels					
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz zur Errichtung einer „Brenner-Eisenbahn-Gesellschaft“, BGBl. I Nr. 502/1995 i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2004 Bundesgesetz zur Errichtung einer „Brenner Basistunnel Aktiengesellschaft“, BGBl. I Nr. 87/2004 i.d.F. BGBl. I Nr. 125/2006 Verschmelzungsvertrag der Brenner Basistunnel Aktiengesellschaft mit der Galleria del base die Brennero – BBT S.p.A., Verschmelzungstichtag 15. Oktober 2004					
Gebarung	2010	2011	2012	2013	2014	Unterschied 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					
Eigenkapital ¹	203,21	233,21	276,37	293,21	393,21	190,00
Projektierung Brenner Basistunnel ²	265,33	328,41	411,47	469,90	611,78	346,44
Gesamtbetrag des Anlagevermögens ³	302,42	381,92	475,47	546,93	702,74	400,32
EU-Zuschüsse ⁴	128,83	213,49	274,47	274,47	325,58	196,76
	in EUR					
Ergebnis vor Steuern	129.000	242.000	440.000	90.000	111.000	– 18.000
	Anzahl Vollzeitäquivalente					
Beschäftigtenstand ⁵ zum Stichtag 31. Dezember	82	91	104	109	125	43

¹ Grundkapital (rd. 10,24 Mio. EUR) und die von den Gesellschaftern ausbezahlten Rücklagen (Beiträge).

² Leistungen, die aufgrund ihrer direkten betriebswirtschaftlichen Zurechenbarkeit auf das Projekt als Planungs- bzw. Errichtungsaufwand zu erfassen sind. Dazu gehören auch sämtliche Erkundungsbohrungen und der Bau der Erkundungsstollenabschnitte, der Zufahrts- und Haupttunnel sowie die Ingenieurdienstleistungen.

³ Aufwendungen für die Errichtung der Bauwerke, Grundstücke und Bauten, Anlagen und Maschinen sowie die Beteiligungen an verbundenen Unternehmen (Umweltbeobachtungsstelle).

⁴ kumulierte EU-Zuschüsse

⁵ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter inklusive zwei Vorstände

Quellen: BBT SE; ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Chronologie

Chronologie zum Bahnprojekt Brenner Basistunnel	
Datum	Ereignis
31. Mai 1994	Memorandum von Montreux: Verkehrsminister aus Deutschland, Italien und Österreich beschließen den Ausbau des Brenner-Korridors München–Verona und den rechtzeitigen Ausbau der Infrastruktur
12. September 2001	Weißbuch der EU: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010, u.a. mit den (Verkehrsverlagerungs-)Zielen neue Infrastrukturen mit Vorrang für den Güterverkehr zu fördern und Engpässe zu beseitigen
10. September 2003	Memorandum der Infrastrukturminister Österreichs und Italiens
29. April 2004	Entscheidung der Europäischen Kommission Nr. 884/2004/EG (TEN): Definition von 30 vorrangigen Vorhaben; der Brenner-Korridor als Teil der Eisenbahnachse Berlin bis Palermo (vorrangiges Vorhaben Nr. 1)
30. April 2004	Abkommen zwischen Italien und Österreich (Staatsvertrag)
15. Oktober 2004	Verschmelzungsvertrag der Brenner Basistunnel Aktiengesellschaft mit der Galleria del base del Brennero – BBT S.p.A. zur Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE
16. Dezember 2004	Syndikatsvertrag zwischen Österreich, Land Tirol und Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ¹ und Gründung der europäischen Gesellschaft Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE (BBT SE) durch Verschmelzung der Brenner Basistunnel Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) ²
20. Dezember 2004	italienischer interministerieller Ausschuss für Wirtschaftsplanung genehmigt Vorprojekt des „Ausbau der Eisenbahnachse München–Verona: Brenner Basistunnel“
5. Oktober 2006	Entscheidung der Kommission über die Gewährung eines Gemeinschaftszuschusses für Vorhaben von gemeinsamem Interesse 2006–EU–104S
22. Mai 2007	Gründung der Brenner Corridor Plattform durch den Koordinator Karel Van Miert in Zusammenarbeit mit der BBT SE unter Einbindung der entsprechenden Ministerien von Deutschland, Österreich, Italien, der fünf Länder Bayern, Nord- und Südtirol, des Trentino und Verona, der drei Bahnverwaltungen Deutsche Bahn, ÖBB mit der Brenner Eisenbahn GmbH und der RFI
20. August 2007	Beginn der Bauarbeiten für den ersten Abschnitt des Erkundungsstollen zwischen Aicha und Mauls
6. August 2008	ÖBB-Infrastruktur AG erwirbt die Hälfte der Anteile der Republik Österreich um rd. 11,78 Mio. EUR
5. Dezember 2008	Entscheidung der Kommission bezüglich eines Zuschusses für Studien 2007–EU–01180–S
5. Dezember 2008	Entscheidung der Kommission bezüglich eines Zuschusses für Bauarbeiten 2007–EU–01180–P
15. April 2009	Bescheid Umweltverträglichkeitsprüfung BMVIT
31. Juli 2009	italienischer interministerieller Ausschuss für Wirtschaftsplanung genehmigt Einreichprojekt der „Eisenbahnachse München–Verona, Brenner Basistunnel“
30. September 2009	ÖBB-Infrastruktur AG übernimmt weitere 50 % der Anteile der Republik Österreich um rd. 16,28 Mio. EUR).
18. April 2011	ÖBB-Infrastruktur AG übernimmt die Anteile des Landes Tirol an der BBT-SE (25 %) um 1 EUR
18. April 2011	Start Bauphase III
Oktober 2011	Beginn Ausbrucharbeiten Baulos Periadriatische Naht
4. Dezember 2013	Beginn Vortriebsarbeiten am Zufahrtstunnel Wolf
4. Dezember 2013	Beschluss der Kommission über die Gewährung eines Zuschusses für Studien 2012–EU–01098–S
16. Dezember 2013	Beschluss der Kommission über den Zuschuss SWIFTLY GREEN 2012–EU–94167–S
6. Mai 2014	Aufsichtsratssitzung mit Genehmigung der Gesamtkosten (letztgenehmigter Stand) per 1. Jänner 2013
September 2014	Beginn Vortriebsarbeiten Baulos Tulfes–Pfons
Oktober 2014	Beginn Bauarbeiten Baulos Eisackunterquerung

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Chronologie zum Bahnprojekt Brenner Basistunnel

Datum	Ereignis
19. März 2015	Beginn Vortriebsarbeiten Haupttunnel
29. April 2015	italienischer interministerieller Ausschuss für Wirtschaftsplanung bestätigt die programmatische Verpflichtung zur Finanzierung des gesamten Bauwerks für den italienischen Anteil innerhalb des Kostenrahmens und genehmigt 3. Baulos
6. November 2015	Übermittlung Fördervertrag von Europäischer Kommission an Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti zur Unterzeichnung ³
September 2025	frühester Termin für Probebetrieb
Dezember 2026	voraussichtliche Inbetriebnahme Brenner Basistunnel

¹ 100%ige Tochtergesellschaft der Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (Staatliche Italienische Eisenbahngesellschaft)

² Die Brenner Basistunnel EWIV war eine durch die Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. und die Brenner Eisenbahn GmbH gegründete Personengesellschaft. Sie war Vorgesellschaft der Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE und wurde am 2. Dezember 2004 aufgelöst.

³ Die Europäische Kommission erteilte Zusagen über EU-Zuschüsse in der Periode 2014 bis 2020 mittels Fördervertrag, der zur Gültigkeit die Unterschrift beider Seiten erforderte.

Quellen: BBT SE; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von April 2015 bis Jänner 2016 die Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT Societas Europaea (**BBT SE**), das BMVIT, die ÖBB–Infrastruktur AG, das BMF, die Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH (**SCHIG**) sowie das Land Tirol hinsichtlich der Finanzierung sowie der Kosten– und Terminentwicklung des Bahnprojekts Brenner Basistunnel. Weiters überprüfte der RH die europäischen Vorgaben, die Einbindung der österreichischen Vertreter in die internationalen Koordinierungsgremien sowie den Stand der Umsetzung bei den Zulaufstrecken¹⁶ zum Brenner Basistunnel. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Bahnprojekts Brenner Basistunnel hinsichtlich

- der nachhaltigen Sicherstellung der Finanzierung,
- der Kofinanzierung durch die EU,
- weiterer Finanzierungsmaßnahmen, wie die Querfinanzierung durch die Autobahnmaut und Kostenbeiträge des Landes Tirol,
- der Entwicklung der Kosten und Termine,
- der organisatorischen Abwicklung der Finanzierung mit zugehörigem Planungs– und Kontrollsystem sowie
- der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen.

Im Zusammenhang damit überprüfte der RH auch die Zulaufstrecken zum Brenner Basistunnel hinsichtlich

- des Standes der Maßnahmen in Deutschland, Italien und Österreich sowie
- der internationalen Gremien zur Steuerung und Koordination der betroffenen Länder mit Fokus auf die Beteiligung Österreichs.

Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer. Zusagen der Europäischen Kommission

¹⁶ führen zu einem bestimmten Bauvorhaben und stehen mit ihm in räumlichem und funktionalem Zusammenhang

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



über Zuschüsse aus EU-Mitteln werden nachfolgend einheitlich als Beschlüsse bezeichnet.

(2) Der italienische Rechnungshof (Corte dei conti; Abteilung für Internationale Beziehungen) unterstützte die Gebarungsüberprüfung „Bahnprojekt: Brenner Basistunnel“ – im Wege bilateraler Zusammenarbeit mit dem RH durch Informationen – maßgeblich bezüglich der Finanzierungsströme seitens der Italienischen Republik und der Maßnahmen für die italienische Zulaufstrecke.

(3) Der RH führte bereits in der Vergangenheit die nachfolgend aufgelisteten Gebarungsprüfungen durch, die den Themenkomplex Brenner Basistunnel und Zulaufstrecken behandelt hatten:

- Gebarungsüberprüfung der Brenner Eisenbahn GmbH, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung der Planungs- und Baukosten des Projekts Unterinntal (Bericht „Brenner Eisenbahn GmbH; Projekt Unterinntaltrasse“, Reihe Bund 2007/3);
- Gebarungsüberprüfung der Brenner Basistunnel BBT SE hinsichtlich der Planungs- und Bauvorbereitungsarbeiten für den Brenner Basistunnel (Bericht „Brenner Basistunnel BBT SE – Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels“, Reihe Bund 2008/5);
- Gebarungsüberprüfung der Brenner Eisenbahn GmbH sowie der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG¹⁷ hinsichtlich der Kostenermittlung für das Projekt „Unterinntaltrasse“ (Bericht „Projekt Unterinntaltrasse – Kostenprognosen“, Reihe Bund 2010/9).

(4) Zu dem im Juni 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBB-Infrastruktur AG im Juli 2016, die BBT SE, die SCHIG, das BMVIT und das BMF im September 2016 und das Land Tirol im Oktober 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die ÖBB-Infrastruktur AG, die BBT SE und an das BMVIT im Dezember 2016.

¹⁷ Die ÖBB-Infrastruktur AG ging aus der Verschmelzung der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG mit der ÖBB-Infrastruktur Bau AG ex lege mit 1. Jänner 2009 hervor; i.d.F. BGBl. I Nr. 95/2009

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Verkehrspolitik der Europäischen Union

Ziele

2

(1) Seit dem Gründungsvertrag der EU (Vertrag von Rom, 1957¹⁸) gehörte die Verkehrspolitik zu den gemeinsamen Politikbereichen der EU. Die Ziele waren zunächst die Errichtung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes und die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen, vor allem durch die Harmonisierung nationaler Vorschriften.

(2) Die verkehrspolitischen Vorgaben der EU zielten darauf ab, mithilfe integrierter Netzwerke für alle Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasser, Luft) EU–weit für einen reibungslosen, effizienten, sicheren und fairen Personen– und Warenverkehr zu sorgen sowie im Sinne einer nachhaltigen Mobilität zudem Fragestellungen wie Klimawandel, saubere Kraftstoffe¹⁹ zu berücksichtigen.

Das Weißbuch Verkehr²⁰ von 2011 benannte 40 Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung, zur Verringerung der Abhängigkeit von Ölimporten und zur Senkung der Treibhausgasemissionen (um 60 % gegenüber 1990) des Verkehrssektors²¹. Unter anderem sind dies Maßnahmen wie die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene und die Verwirklichung eines voll funktionsfähigen, EU–weiten multimodalen transeuropäischen Verkehrs–„Kernnetzes“ bis zum Jahr 2030 bzw. die Vervollständigung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsschienennetzes („Gesamtnetz“) bis zum Jahr 2050²².

Die letztgültigen Verordnungen zu den transeuropäischen Verkehrsnetzen (**TEN–V**) aus dem Jahr 2013 definierten neun Hauptverkehrskorridore (**TZ 3**) sowie die Anforderungen an das Kern– und Gesamtnetz.

¹⁸ vormalige Europäische Gemeinschaft

¹⁹ siehe www.eur-lex-europa.eu; abgerufen am 19. November 2015 und vgl. www.europarl.europa.eu; abgerufen am 19. November 2015

²⁰ Europäische Kommission, „Weißbuch Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, Brüssel, den 28. März 2011; zudem gibt es die „Strategie Europa 2020“, die auf zehn Jahre angelegte Wachstums– und Beschäftigungsstrategie der EU aus dem Jahr 2010 – mit fünf Kernzielen, u.a. der Reduzierung der Treibhausgasemissionen (Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft)

²¹ siehe www.eur-lex-europa.eu; abgerufen am 19. November 2015 und Europäische Kommission, „Weißbuch Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, Brüssel, den 28. März 2011, S. 3

²² siehe Europäische Kommission, „Weißbuch Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, Brüssel, den 28. März 2011, S. 10

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Der Brenner Basistunnel im transeuropäischen Verkehrsnetz

3.1

(1) Der Begriff „transeuropäische Netze“ war bereits 1983 Bestandteil des EWG-Vertrags²³. Seitdem ist die EU zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze verpflichtet²⁴. Die TEN-V umfassen vor allem die Verkehrsinfrastrukturen, das sind Straßen-, Eisenbahn-, Binnenwasserstraßennetze sowie Meeresautobahnen, Flughäfen und das Netz für kombinierten Verkehr.

Mit der Entscheidung über die Leitlinien für den Aufbau des TEN-V definierte die EU im Jahr 2004²⁵ 30 vorrangige Vorhaben (davon 18 Eisenbahnprojekte), wovon eines die Eisenbahnachse Berlin–Palermo ist, die u.a. den Brenner-Korridor (München bis Verona) umfasst.

(2) Das Europäische Parlament und der Europäische Rat beschlossen im Jahr 2013 die neuen Leitlinien für die TEN-V (**TEN-V-Leitlinien**)²⁶, die das Verkehrsnetz in zwei Ebenen unterscheiden:

- das Gesamtnetz, dessen Maßnahmen, wie die Schließung von Lücken und die Beseitigung von Engpässen in grenzüberschreitenden Abschnitten und bei Bedarf der Ausbau der Kapazitäten, bis Ende 2050 umgesetzt werden sollen, und
- das eng begrenzte Kernnetz, das aus neun Hauptverkehrskorridoren besteht und Teil des Gesamtnetzes ist. Die Maßnahmen dafür, wie vollständige Elektrifizierung, einheitliches Zugsicherungssystem, einheitliche Regelspurweite sowie Anforderungen für Mindestgeschwindigkeit, Achslast und Zuglängen bei Güterstrecken, sollten bis Ende 2030 realisiert werden.

(3) Der „Skandinavien–Mittelmeer Korridor“ ist einer der neun Hauptverkehrskorridore des Kernnetzes. Er erstreckt sich von Finnland über Schweden, Deutschland, Österreich und Italien bis Malta und enthält das vorrangige Vorhaben Berlin–Palermo. Der Umsetzungsplan für den „Skandinavien–Mittelmeer Korridor“ umfasst 394 Projekte mit geschätzten Gesamtkosten von rd. 144,633 Mrd. EUR. Er ist damit der umfangreichste und kostenintensivste der neun Korridore; der nächst umfangreiche und kostenintensive „Mediterrane Korridor“ (von Algeciras, Spanien, bis zur ukrainischen Grenze) umfasst im Vergleich dazu weniger als 300 Projekte mit einem Investitionsbedarf von rd. 100 Mrd. EUR.

²³ zunächst für Verkehr, ab 1995 ergänzt um Energie und Telekommunikation

²⁴ Art. 170 bis 172 Vertrag über die Arbeitsweise der EU

²⁵ Entscheidung 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über gemeinschaftliche Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes

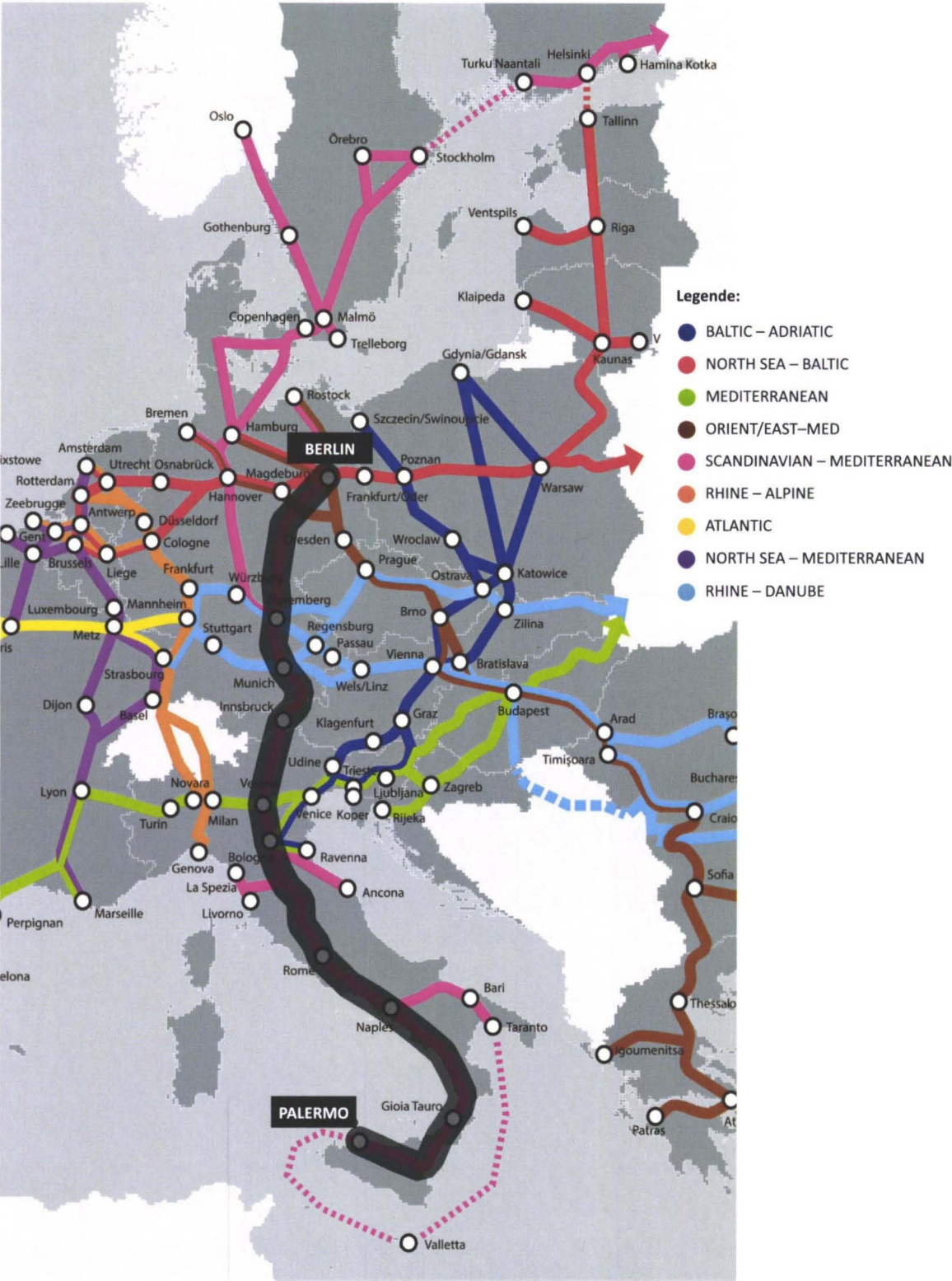
²⁶ Verordnung Nr. 1315/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Abbildung 1: Skandinavien–Mittelmeer Korridor im Verbundnetz der transeuropäischen Korridore (mit der Achse Berlin–Palermo)



Quellen: Europäische Kommission; RH

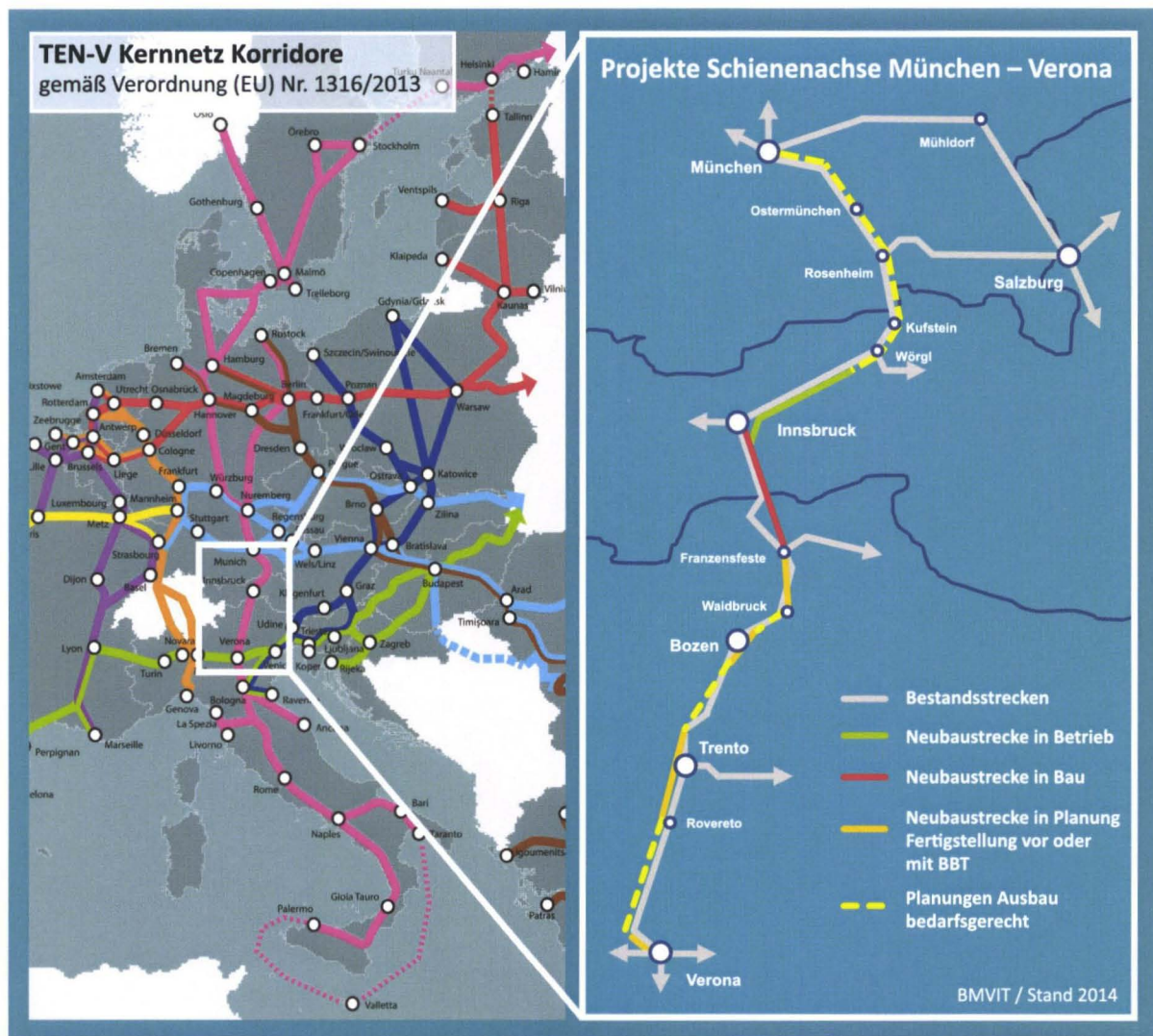
Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(4) Die Europäische Kommission anerkannte mit der Gründung der Brenner-Korridor-Plattform im Jahr 2007 den Brenner-Korridor als zentralen Abschnitt und in weiterer Folge als Kernstück des vorrangigen Vorhabens Berlin-Palermo^{27 28}. Der Brenner-Korridor ist rd. 425 km lang und besteht aus dem Brenner Basistunnel (zwischen Innsbruck und Franzensfeste) und den Zulaufstrecken im Norden und Süden (Abbildung 2).

Abbildung 2: Der Brenner-Korridor München–Verona



Quellen: BMVIT: RH

²⁷ vgl.: Europäische Kommission, „Vorrangiges Vorhaben Nr. 1 – Jährlicher Tätigkeitsbericht des Koordinators Pat Cox“, Brüssel, Oktober 2013

²⁸ durch die Neukonzeption der TEN-V 2013 war neben dem Brenner Basistunnel auch die Fehmarnbelt-Querung (Verbindung Deutschland-Dänemark) – einschließlich ihrer Zubringer – das wichtigste Vorhaben auf dem Skandinavien-Mittelmeer Korridor; vgl. Europäische Kommission, MEMO/13/897

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



3.2

Der RH betonte, dass die grundlegenden Rahmenbedingungen für den Ausbau des Brenner-Korridors (Brenner Basistunnel samt den Zulaufstrecken von München bis Verona) festgelegt waren. Die Europäische Kommission anerkannte 2007 den Brenner-Korridor als zentralen Abschnitt und in weiterer Folge als Kernstück des vorrangigen Vorhabens Berlin-Palermo im Kernnetz der EU. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat beschlossen im Jahr 2013 die neuen Leitlinien für die TEN-V und legten damit Anforderungen und Zeitplan für das europäische Gesamt- und Kernnetz fest und damit auch für den Brenner-Korridor.

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

Projektbeschreibung

4 (1) Der Brenner Basistunnel als Kernstück des Brenner-Korridors (München bis Verona) soll Güter- und Personenzügen ermöglichen, ab Ende 2026 zwischen Italien und Österreich im Brenner Basistunnel unterirdisch zu fahren.

(2) Der Tunnel verläuft von Innsbruck bis Franzensfeste auf einer Strecke von 56,4 km²⁹ – davon 24,3 km in Italien und 32,1 km in Österreich – und soll um 21 km kürzer als die derzeitige Bahnstrecke über den Alpenpass³⁰ werden. Da das Gefälle auf maximal 6,7 ‰ anstatt bis zu 27 ‰ auf der Passstrecke im Tunnel reduziert wird, sollen Personenzüge mit bis zu 250 km/h³¹ und Güterzüge mit 700 m Länge (anstatt wie bisher mit 400 m) und nur mit einer Lokomotive (anstatt wie bisher mit zwei bis drei) mit 120 km/h bis 160 km/h³² durchfahren können. Der Brenner Basistunnel soll demzufolge insbesondere die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene ermöglichen.

(3) Die Gesamtlänge des Tunnelsystems für den Brenner Basistunnel wird nach der Fertigstellung rd. 230 km betragen, davon errichtete die BBT SE bis Ende September 2015 rd. 41,1 km (rd. 18 %). Die bis Mitte 2015 umgesetzten Maßnahmen zeigt Abbildung 3.

Abbildung 3: Stand der Baumaßnahmen am Brenner Basistunnel, Juli 2015



bereits gebaut (Stand Februar 2016)

opere già eseguite (aggiornato a febbraio 2016)

Quelle: <http://www.bbt-se.com/projekt/baufortschritt/>; abgerufen am 29. Jänner 2016

²⁹ In Innsbruck mündet der Brenner Basistunnel in die bestehende Eisenbahnumfahrung Innsbruck, womit der Tunnel eine Gesamtlänge von 64 km aufweist und damit der längste Eisenbahntunnel weltweit sein wird.

³⁰ auf 1.370 m Höhe

³¹ Entwurfsgeschwindigkeit Personenverkehr

³² Entwurfsgeschwindigkeit Güterverkehr

Bericht des Rechnungshofes

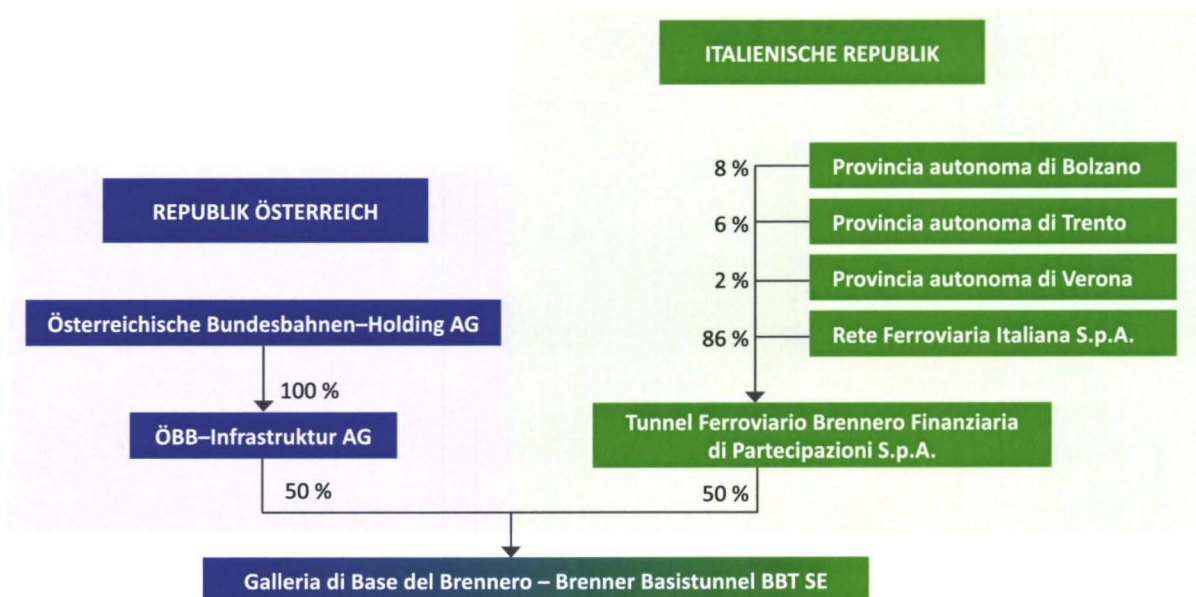
Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(4) Mit dem Staatsvertrag vom 30. April 2004 verpflichteten sich die Italienische Republik und die Republik Österreich, den Bau des Brenner Basistunnels zu fördern und den öffentlichen Anteil der Finanzierung zu gleichen Teilen zu tragen. Die vom Aufsichtsrat der BBT SE genehmigten prognostizierten Kosten für das Tunnelprojekt lagen mit Stand und Preisbasis 1. Jänner 2013 bei rd. 8,661 Mrd. EUR. Die Europäische Kommission gewährte seit 1999 insgesamt EU-Zuschüsse von rd. 1,702 Mrd. EUR (bis 2019) für den Brenner Basistunnel.

(5) Die Durchführung sämtlicher Tätigkeiten, insbesondere der Planung, der Abwicklung der Genehmigungsverfahren sowie der Erkundungs- und Bauarbeiten zur Errichtung des Brenner Basistunnels, obliegt der Projektgesellschaft BBT SE. Diese europäische Gesellschaft ging aus der Verschmelzung der Brenner Basistunnel AG und der Galleria del base di Brennero – BBT S.p.A. mit Stichtag 15. Oktober 2004 hervor. Das Eigentum an der Gesellschaft halten indirekt über Unternehmensbeteiligungen zu 50 % die Italienische Republik und drei italienische Provinzen sowie zu 50 % die Republik Österreich (Abbildung 4).

Abbildung 4: Eigentumsstruktur BBT SE



Quellen: BBT SE; RH

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

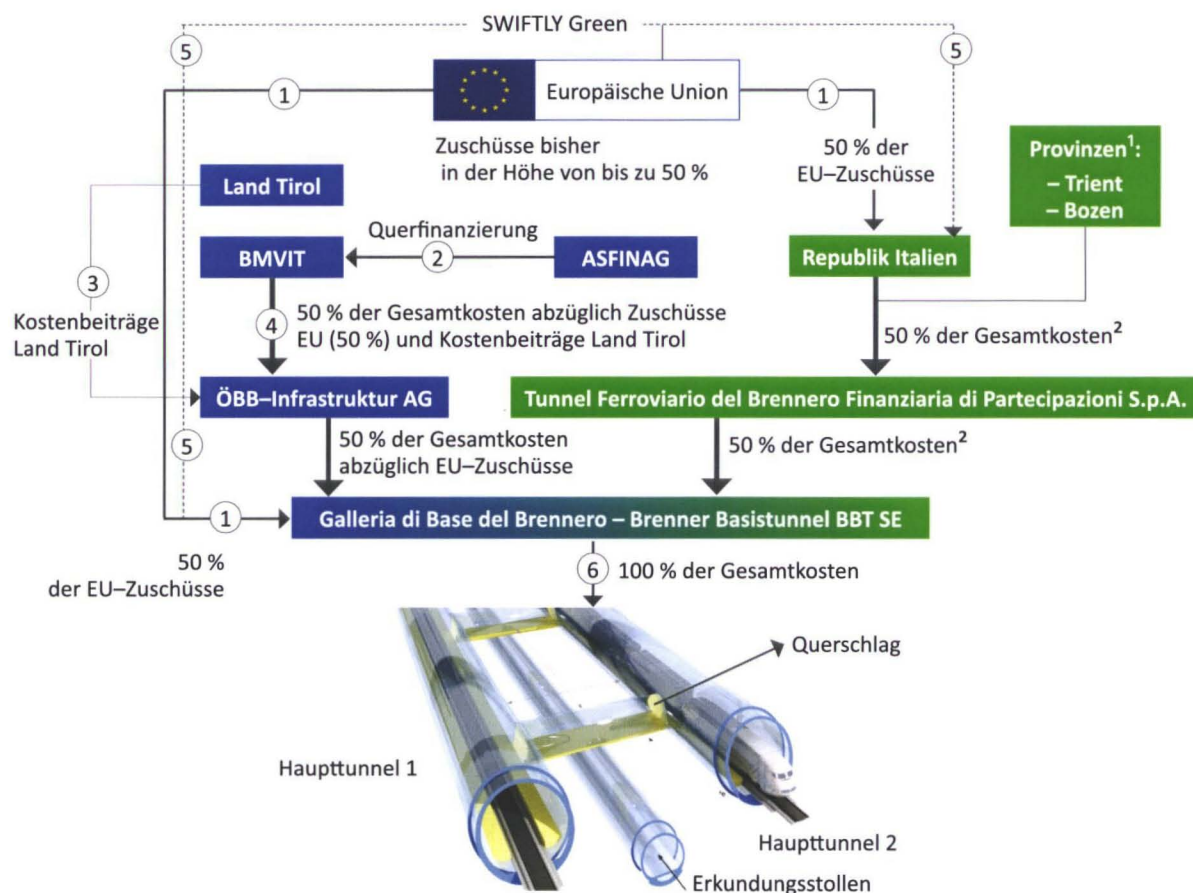
Finanzierung

Einleitung

5.1

(1) Mit dem Staatsvertrag vom 30. April 2004 verpflichteten sich die Italienische Republik und die Republik Österreich, den Bau des Brenner Basistunnels zu fördern und den öffentlichen Anteil der Finanzierung zu gleichen Teilen zu tragen. Diese Vereinbarung spiegelte sich auch im Finanzmittelfluss wider, beide Staaten trugen die Finanzierung jeweils zu 50 % (Abbildung 5). An die BBT SE, deren Aufgabe die Realisierung des Brenner Basistunnels war, flossen bis Ende 2014 von den Aktionären – Tunnel Ferroviario del Brennero Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG – jeweils rd. 131,50 Mio. EUR und zusätzlich jeweils rd. 140,25 Mio. EUR an EU-Zuschüssen, insgesamt somit rd. 543,21 Mio. EUR.

Abbildung 5: Überblick über die Finanzierung des Brenner Basistunnels



¹ Die Finanzierungsbeiträge der italienischen Provinzen sind lt. Auskunft des italienischen Rechnungshofs im Vergleich zu den Finanzierungsbeiträgen der Republik Italien „stark reduziert“.

² Die Darstellung der Finanzierungsflüsse in Italien beruht auf Unterlagen, die der RH von Rechtsträgern erhielt, die seiner Prüfungszuständigkeit unterliegen (ÖBB-Infrastruktur AG, BBT SE und BMVIT). Eine allenfalls weitergehende Darstellung war wegen der fehlenden Prüfungszuständigkeit des RH in Italien nicht möglich.

Quellen: BBT SE; italienischer Rechnungshof; Land Tirol; BMVIT; ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(2) Um das Know-how der ÖBB-Infrastruktur AG hinsichtlich Planung, Bau und Betrieb von Schieneninfrastruktur zu nutzen, kamen das BMVIT, das Land Tirol und die ÖBB-Infrastruktur AG 2008 überein, dass die ÖBB-Infrastruktur AG die Anteile der Republik Österreich und des Landes Tirol (jeweils 25 %) an der BBT SE erwirbt und die Funktion des Aktionärs ausübt.

Die ÖBB-Infrastruktur AG erwarb die Anteile der Republik Österreich in zwei Schritten (am 6. August 2008 um rd. 11,78 Mio. EUR und am 30. September 2009 um rd. 16,28 Mio. EUR) und um 1 EUR die Anteile des Landes Tirol am 18. April 2011. Das Land Tirol verpflichtete sich im Zuge des Aktienkaufs, Kostenbeiträge für die Errichtung des Brenner Basistunnels von insgesamt rd. 136,31 Mio. EUR zu leisten. **(TZ 10)**

(3) Am 20. Juli 2009 vereinbarten das BMVIT, die ÖBB-Holding AG und die ÖBB-Infrastruktur AG mit dem Rahmenplan 2009–2014, dass sich die ÖBB-Infrastruktur AG beginnend mit 2009 an den Kosten des Brenner Basistunnels beteiligt und dass die Republik Österreich die hierfür notwendigen Finanzmittel der ÖBB-Infrastruktur AG zur Verfügung stellt (siehe **TZ 9**). Die ÖBB-Infrastruktur AG leistet bei Bedarf Zuschüsse an die BBT SE, welche das BMVIT in Form einer 50-jährigen Annuität der ÖBB-Infrastruktur AG zu ersetzen hat.

(4) Der österreichische Anteil an der Finanzierung von rd. 5,067 Mrd. EUR setzt sich aus der EU-Kofinanzierung (siehe **TZ 6 ff.**), den Kostenbeiträgen des Landes Tirol (**TZ 10**), den zweckgebundenen Mauteinnahmen – Querfinanzierungszuschläge – auf der Brenner Autobahn A 13 und der Inntal Autobahn A 12 (**TZ 10**) sowie der Finanzierung über die jeweiligen Rahmenpläne zusammen (siehe **TZ 9**). Die EU-Kofinanzierung (rd. 1,492 Mrd. EUR) würde den Finanzierungsanteil Österreichs auf rd. 3,575 Mrd. EUR reduzieren (siehe Abbildung 5 und Tabelle 1).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

R

H

Tabelle 1: Überblick über den österreichischen Anteil an der Finanzierung für den Bau des Brenner Basistunnels

Zahlungsstrom lt. Abbildung 5	Grundlage	Zahlungen geplant bis Inbetriebnahme 2026
		in Mio. EUR
1,3,4	Anteil Österreichs an den Projektphasen II und IIa ¹ von 2004 bis 2009; 50 % durch EU-Zuschüsse, 25 % durch das Land Tirol und 25 % durch die Republik Österreich	103,00
1	vom BMVIT geplante EU-Zuschüsse für Planungs- und Erkundungsarbeiten, Studien und Bauarbeiten im Rahmen der TEN-Verordnung (ab 2014 Connecting Europe Facility) bis zur Inbetriebnahme 2026 ²	1.491,60
1	<i>davon bereits von der Europäischen Kommission bis 2019 zugesagt</i>	814,33
2	zweckgebundene Mauteinnahmen auf der A 13, Brenner Autobahn, und der A 12, Inntal Autobahn gemäß Mauttarifverordnungen 2011 bis 2014 und gem. ASFINAG-Gesetz	600,63
3	Kostenbeiträge des Landes Tirol ab 2010	81,09
4	Rahmenplanfinanzierung gemäß Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der ÖBB	2.773,35
5	EU-Zuschuss für Vorhaben von gemeinsamem Interesse SWIFTLY Green (Grüner Korridor für Güterverkehr und Logistik Schweden – Italien)	0,08
	Korrekturzeile/Sonstiges ³	16,77
6	Gesamtkosten	5.066,52

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Phase II: Einreich- und UVP-Projekt 2003 bis 2010, Phase IIa: Erkundungsstollenabschnitte 2007 bis 2013

² Das BMVIT setzte für die noch nicht zugesagten EU-Zuschüsse einen Wert von 30 % und nicht die maximal mögliche Rate von 40 % an.

³ erforderlich wegen zeitlicher Unterschiede bei den Zahlungsflüssen und Ausweis der tatsächlich an die BBT SE geflossenen Mittel

Quellen: BMVIT; ÖBB-Infrastruktur AG; RH

5.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Italienische Republik und die Republik Österreich mit dem Staatsvertrag vom 30. April 2004 die Finanzierung für den Bau des Brenner Basistunnels verbindlich vereinbarten. Beide Staaten verpflichteten sich, jeweils 50 % der Kosten zu übernehmen, und leisteten bisher (Ende 2014) auch ihre Zuschüsse an die BBT SE entsprechend.

(2) Weiters hob der RH hinsichtlich der Finanzierung des österreichischen Anteils am Brenner Basistunnel insbesondere hervor (siehe jeweilige TZ):

- Es bestand das Risiko, dass für die Phasen nach dem Vorprojekt und der Vorerkundung (Phase I), die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen und abgerechnet waren, bei Nichterreichen der vollen Quote der EU-Kofinanzierung, die Italienische Republik und die Republik Österreich für die Differenzbeträge die Finanzierung übernehmen müssen (siehe TZ 7).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



- Die Europäische Kommission musste aus budgetären Gründen die eingereichte Jahrestanche 2020 entfallen lassen, womit die Finanzierung von rd. 411,42 Mio. EUR nach Stand Ende 2015 von den Aktionären der BBT SE – in weiterer Folge von der Italienischen Republik und der Republik Österreich – zusätzlich zu ihren sonstigen Finanzierungspflichten übernommen werden musste (siehe [TZ 8](#)).
- Das BMVIT wird aufgrund der Veränderungen in den vereinbarten und festgelegten Finanzierungsbeiträgen (zweckgebundene Mauteinnahmen und Kostenbeiträge des Landes Tirol) des österreichischen Anteils an der Errichtung des Brenner Basistunnels aus eigenem Budget zumindest rd. 19,46 Mio. EUR mehr zu leisten haben, als ursprünglich festgelegt worden war (siehe [TZ 10](#)).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



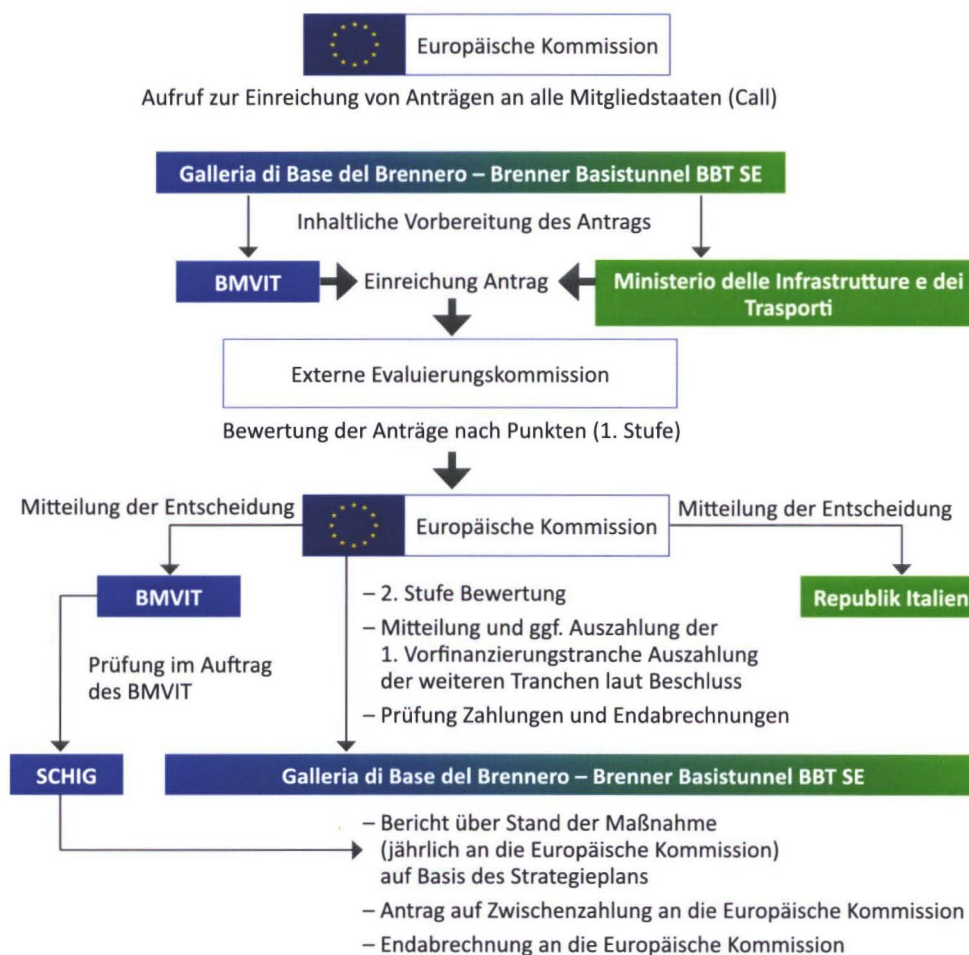
EU-Kofinanzierung

Ablauf

6.1

(1) Die EU erstellte für Perioden von sieben Jahren den „Mehrjährigen Finanzrahmen“, innerhalb dessen Mittelbindungen für einzelne Rubriken³³ vorgenommen werden. Die Mittelvergabe erfolgte seit der Periode 2007 bis 2013 durch mehrjährige und jährliche Arbeitsprogramme, in deren Rahmen die Europäische Kommission öffentliche Aufrufe³⁴ in den Mitgliedstaaten zur Einreichung von Anträgen aus schrieb. Die BBT SE nahm an den Aufrufen der Europäischen Kommission im Wege eines gemeinsamen Antrags der Mitgliedstaaten Italien und Österreich teil.

Abbildung 6: Ablauf EU-Finanzierung



Quellen: BMVIT; Europäische Kommission; RH

³³ Rubriken sind große Ausgabenbereiche innerhalb des Finanzrahmens wie z.B. nachhaltiges Wachstum, Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

³⁴ sogenannte Calls

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(2) Die BBT SE übermittelte im überprüften Zeitraum zeitgerecht ihre jährlichen Berichte („Strategieplan“ und „Berichte über den Stand der Maßnahme“) inklusive der Abrechnungsunterlagen als Grundlage für die Auszahlung von 50 % der Vorfinanzierungstranchen und als Nachweis der tatsächlichen Kosten. Die Zahlungen der EU – auch die Vorfinanzierungen – erfolgten dementsprechend regelmäßig.

(3) Bei Gewährung einer Vorfinanzierung überwies die Europäische Kommission die erste Tranche binnen 45 Tagen nach Zusage (siehe **TZ 7**), was sich positiv auf die Liquidität der BBT SE auswirkte. Im Jahr 2012 führte das bspw. dazu, dass die BBT SE um rd. 25 Mio. EUR weniger Zuschüsse der Aktionäre als geplant benötigte.

(4) Die Europäische Kommission leistete die Zahlungen für Österreich direkt an die BBT SE (siehe Abbildung 5).

In Italien überwies die Europäische Kommission an ein Ministerium³⁵, welches weiter an ein zweites Ministerium³⁶ überwies. Dieses nahm über die staatliche italienische Eisenbahngesellschaft³⁷ die endgültige Überweisung an die BBT SE vor (siehe Abbildung 5). Dieser Zahlungsfluss war in Italien gesetzlich festgelegt³⁸.

(5) Durch die Unterschiede in den Zahlungsflüssen der beiden Länder kam es in den Jahren 2009 bis 2014 bei den einzelnen Zahlungen zu unterschiedlichen Zahlungseingängen von bis zu fünf Monaten. Eine Analyse des RH zeigte, dass der BBT SE durch die späteren Zahlungseingänge des italienischen Anteils bisher rd. 150.000 EUR³⁹ entgangen sind. Im November 2015 teilte die Italienische Republik mit, dass der Zahlungsfluss für künftige EU-Förderungen bei grenzüberschreitenden Projekten – infolge der Gebarungsüberprüfung durch den RH – direkt an das Projekt und somit direkt an die BBT SE erfolgen könne.

6.2

(1) Der RH stellte fest, dass die BBT SE die Strategieberichte sowie die Berichte über den Stand der Maßnahme der Europäischen Kommission regelmäßig fristgerecht vorlegte und die Angaben sowohl über den technischen als auch den finanziellen Fortschritt der Maßnahmen inklusive etwaiger Abweichungen entsprechend aktu-

³⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen)

³⁶ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerium für Infrastruktur und Transportwesen)

³⁷ Ferrovie dello Stato Italiane SpA; 100 % Eigentümerin der Tochtergesellschaft RFI (Rete Ferroviaria Italiana)

³⁸ Gesetz Nr. 183 vom 16. April 1987, Abschnitt 1, Punkt 5.2 über die Koordinierung der Politiken betreffend die Zugehörigkeit von Italien zur EG und Anpassung der internen Ordnung an die gemeinschaftlichen rechtssetzenden Akte: das Gesetz sah eine Überweisung an einen Fonds mit autonomer Verwaltung und Abwicklung außerhalb des Haushalts vor, der sich eines zinslosen Kontokorrentkontos bediente, auf das „... die von Institutionen der Europäischen Gemeinschaft gelieferten Summen für Beiträge und Subventionen, die zu Gunsten Italiens beitragen“ einzuzahlen waren

³⁹ bei Veranlagung der entsprechenden Summe für die Zeiten, die die italienischen Anteile später als die österreichischen Anteile eingingen

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



alisierte. Die Zahlungen der EU – auch die Vorfinanzierungen – erfolgten dementsprechend regelmäßig. Der RH hielt positiv fest, dass es im überprüften Zeitraum zu keiner Aussetzung der Vorfinanzierungstranchen der Europäischen Kommission gekommen war.

(2) Der RH nahm es positiv zur Kenntnis, dass infolge seiner Prüfung die Italienische Republik einen direkten Mittelfluss von der Europäischen Kommission an die BBT SE ermöglichte und die EU-Mittel somit in Zukunft unmittelbar und zeitnah dem Bahnprojekt Brenner Basistunnel zukommen.

6.3

(1) Laut Stellungnahme der BBT SE seien in Italien alle europäischen Finanzierungen unter dem Programm TEN-V 2007–2013 zuerst an das „Ministero dell’Economia e delle Finanze – Wirtschafts- und Finanzministerium“ auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 183⁴⁰ überwiesen worden. Dort seien die Gelder dann an die „Ferrovie dello Stato italiane SpA“ und dann weiter an die BBT SE in Bozen übermittelt worden. Der zeitliche Verzug beim Eingang der europäischen Beiträge in Italien gegenüber Österreich sei demnach auf die Anwendung der in den beiden Staaten unterschiedlichen Gesetzesbestimmungen zurückzuführen und nicht auf „verzögerte Zahlungseingänge in Italien“.

Während der Gebarungsprüfung des RH sei auf Hinweis des RH und durch ein erneutes Ansuchen der BBT SE mit der neuen Finanzierungsvereinbarung 2016–2019 eine Änderung erfolgt, sodass derzeit alle Finanzflüsse unter dem Programm CEF 2014–2020 direkt an die BBT SE in Bozen überwiesen werden (Rechtssitz der BBT SE).

(2) Laut Stellungnahme des BMVIT habe es durch seine Positionierung gegenüber Italien und der Europäischen Kommission und durch ein erneutes Ansuchen der BBT SE (sowie unterstützt durch einen Hinweis des RH) im Zusammenhang mit der neuen CEF-Finanzierungsvereinbarung 2016–2019 die Änderung des Zahlungsflusses bewirkt. Derzeit würden alle EU-Mittel direkt an die BBT SE in Bozen überwiesen.

6.4

Der RH betonte gegenüber der BBT SE, dass die gesetzlichen Regelungen in Italien zu späteren Zahlungseingängen von bis zu fünf Monaten im Vergleich zu Österreich und im überprüften Zeitraum zu einem Zinsverlust von rd. 150.000 EUR für die BBT SE geführt hatten.

⁴⁰ vom 16. April 1987, Abschnitt 1, Punkt 5.2

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



EU-Zuschüsse an die BBT SE

7.1 (1) Insgesamt gewährte die Europäische Kommission seit 1999 EU-Zuschüsse von rd. 1,702 Mrd. EUR (bis 2019) für den Brenner Basistunnel (siehe Tabelle 2). Für die abgeschlossene Phase I (Vorprojekt und Vorerkundung von 1999 bis 2003) genehmigte die Europäische Kommission einen höchstmöglichen Zuschuss von rd. 9,26 Mio. EUR und zahlte rd. 8,47 Mio. EUR (rd. 49 % der tatsächlich entstandenen Kosten von 17,18 Mio. EUR).

Die beiden Mitgliedstaaten Italien und Österreich nutzten den höchstmöglichen Zuschuss folglich nur zu 92 % aus. Die weiteren Phasen (II, IIa und III)⁴¹ bzw. Zuschüsse berechneten sich auf prognostizierten Kosten.

Tabelle 2: EU-Zuschüsse und tatsächliche Zahlungen 1. Jänner 1995 bis 30. Juni 2015

Beschlüsse der Europäischen Kommission	zuschussfähige Gesamtkosten		gewährter EU-Zuschuss ²		tatsächliche Zahlungen ²	
	in Mio. EUR		in %		in Mio. EUR	
1999 bis 2003 ¹	145,62	72,91	50		72,12	99
davon Phase I ⁴	17,18	9,26	54		8,47	92
2007-EU-01190-S Studien 2007	386,70	193,35	50		159,53	83
2007-EU-01180-P Arbeiten 2007; ursprüngliche Gesamtkosten (TZ 7 (4))	2.195,00	592,65	27			
2007-EU-01180-P Arbeiten 2007; reduzierte Gesamtkosten (TZ 7 (4))	560,70	168,16	30 ³		60,89	36
2012-EU-01098-S Studien 2012	171,30	85,65	50		42,83	50
SUMME 2007 bis 2013	1.118,70	447,16	40		263,24	59
2012-EU-94167-S SWIFTLY Green	0,40	0,16	40		0,08	50
Summe 1999 bis 2015	1.264,72	520,22	42		335,44	65
2014-EU-TM-0186-S Studien 2014	605,70	302,85	50		ab 2016	
2014-EU-TM-0190-W Arbeiten 2014	2.196,60	878,64	40		ab 2016	
Summe	4.067,02	1.701,71	42			

¹ acht Entscheidungen zum Vorprojekt und Vorerkundung (Phase I), Einreich- und UVP-Projekt (Phase II) und Erkundungsstollenabschnitte (Phase IIa)
² davon jeweils 50 % an die Italienische Republik und die Republik Österreich
³ 27 % von 1. Jänner 2010 bis 31. Dezember 2011, 30 % von 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2015
⁴ Ist-Beträge (mit der Europäischen Kommission abgerechnet)

Quellen: BBT SE; RH

⁴¹ Phase II Einreich- und UVP-Projekt 2003 bis 2010, Phase IIa Erkundungsstollenabschnitte 2007 bis 2013, Phase III Haupttunnel 2011 bis 2025

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(2) In der Periode 2007 bis 2013 erhielt die BBT SE aus drei Beschlüssen der Europäischen Kommission für Studien und Arbeiten die Zusage für EU-Zuschüsse von insgesamt maximal rd. 447,16 Mio. EUR. Bis Ende Juni 2015 waren davon rd. 263,24 Mio. EUR bzw. rd. 59 % tatsächlich ausbezahlt, jeweils zur Hälfte an die Italienische Republik und an die Republik Österreich.

(3) Der Auszahlungsstand gemäß dem ersten Beschluss betreffend die Periode 2007 bis 2013 für Studien (Studien 2007) lag bis 30. Juni 2015 bei rd. 83 %. Die Europäische Kommission bewilligte den Durchführungszeitraum der Maßnahme nach einmaliger Verlängerung bis 31. Dezember 2014. Die BBT SE hatte demnach den Abschlussbericht und die Endabrechnung bis Jahresende 2015 zur Auszahlung der Schlussrechnung vorzulegen.

Als Ende des Durchführungszeitraums der Maßnahmen gemäß den beiden weiteren Beschlüssen (Arbeiten 2007 und Studien 2012) genehmigte die Europäische Kommission den 31. Dezember 2015, die Abschlussberichte und die Endabrechnungen waren daher für Jahresende 2016 zu erwarten. Die Ausnutzung dieser beiden EU-Zuschüsse lag bis zum 30. Juni 2015 bei rd. 36 % (Arbeiten 2007) bzw. rd. 50 % (Studien 2012).

(4) Der Beschluss über die Arbeiten (Arbeiten 2007) sah als von der Europäischen Kommission genehmigte zuschussfähige Gesamtkosten zunächst einen Betrag von rd. 2,195 Mrd. EUR vor, der dabei zugesagte EU-Zuschuss von rd. 27 %⁴² belief sich somit auf rd. 592,65 Mio. EUR. Aufgrund von Verzögerungen im Genehmigungsverfahren sowohl auf italienischer als auch auf österreichischer Seite sowie wegen der Verschiebung von notwendigen Investitionen auf ein späteres Projektstadium suchten die beiden Verkehrsministerien 2012 um eine Reduktion der Gesamtkosten (Arbeiten 2007) um rd. 1,634 Mrd. EUR auf rd. 560,70 Mio. EUR an, welche die Europäische Kommission genehmigte.

Der Bericht der BBT SE aus 2015 über den Stand der Maßnahme (Arbeiten 2007) für das Jahr 2014 sah eine neuerliche Reduktion dieser Kosten auf rd. 250,00 Mio. EUR vor und damit eine Unterschreitung der bereits 2012 deutlich reduzierten Gesamtkosten (rd. 560,70 Mio. EUR) um rd. 55 %. Der Grund dafür lag in der Verlängerung der Vergabeverfahren, welche u.a. durch Einsprüche der Teilnehmer bedingt waren.

⁴² 27 % für Beginn der Maßnahme am 1. Jänner 2010 bis 31. Dezember 2011, 30 % ab 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2015 gemäß C(2013)9147 final. Der Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission C(2013)5399 sah eine Erhöhung des Fördersatzes für Bauarbeiten um 3 % für die laufende Maßnahme 2007–EU–Q1180–P gemäß dem im Mehrjahresarbeitsprogramm 2012 festgelegten Zeitraum für die Zuschussfähigkeit der Kosten vor.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(5) Die BBT SE nahm zudem an dem koordinierten Projekt „SWIFTLY Green“ (Grüner Korridor für Güterverkehr und Logistik Schweden – Italien) teil, für welchen die Europäische Kommission einen höchstmöglichen Zuschuss von 1,43 Mio. EUR bewilligte. Aus diesem Gesamtbetrag erhielt die BBT SE EU-Mittel von 160.000 EUR, von denen 80.000 EUR bzw. 50 % bis Ende Juni 2015 tatsächlich ausbezahlt waren (ebenfalls jeweils 50 % an die Italienische Republik und die Republik Österreich).

7.2

(1) Der RH stellte fest, dass die BBT SE über das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti und das BMVIT stets darum bestrebt war, die maximalen Quoten für die EU-Zuschüsse auszuschöpfen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass man bei der abgeschlossenen Phase I (noch vor Gründung der BBT SE) nur 92 % der maximalen Quote (rd. 8,47 Mio. EUR anstatt rd. 9,26 Mio. EUR) erreichen konnte. Weiters wies der RH auf das damit verbundene Risiko hin, dass für die weiteren Perioden, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen und abgerechnet waren, bei Nichterreichen der vollen Quote, die Italienische Republik und die Republik Österreich auch Anteile der EU-Zuschüsse übernehmen müssen.

(2) Der RH stellte fest, dass die BBT SE durch Verzögerungen im geplanten Genehmigungsverfahren sowohl in Italien als auch in Österreich und die Verschiebung von notwendigen Investitionen auf ein späteres Projektstadium die zuschussfähigen Gesamtkosten des Beschlusses Arbeiten 2007 von ursprünglich rd. 2,195 Mrd. EUR in einem ersten Schritt um rd. 1,634 Mrd. EUR auf rd. 560,70 Mio. EUR reduzieren musste. In ihrem Bericht 2015 über den Stand der Maßnahmen 2014 reduzierte die BBT SE neuerlich die Gesamtkosten auf rd. 250,00 Mio. EUR.

(3) Der RH würdigte positiv, dass die BBT SE über Studien und Arbeiten hinaus, die direkt den Brenner Basistunnel betrafen, über ein koordiniertes Projekt – SWIFTLY Green (Grüner Korridor für Güterverkehr und Logistik Schweden – Italien) – weitere EU-Mittel beantragte und 160.000 EUR zugesprochen bekam, von denen 80.000 EUR bzw. 50 % bis Ende Juni 2015 tatsächlich ausbezahlt waren (jeweils 40.000 EUR an die Italienische Republik und an die Republik Österreich).

Er empfahl der BBT SE, auch an künftigen Ausschreibungen wie dem SWIFTLY Green teilzunehmen, um neben den EU-Zuschüssen für Studien und Arbeiten weitere EU-Mittel zugesprochen zu bekommen.

7.3

Laut Stellungnahme der BBT SE habe es sich nicht um verzögerte Genehmigungen im Sinne des Einreich- und UVP-Projektes gehandelt, sondern um eine verspätete Genehmigung zum Start der Bauphase. Aus diesem Grunde hätten sich alle Ausschreibungen und damit einhergehende Bautätigkeiten mit deren Investitionen verschoben.

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

EU-Kofinanzierung ab 2014

8.1

(1) Die BBT SE erhielt für die Phase 2014 bis 2020 Zusagen der Europäischen Kommission für die Kofinanzierung von rd. 302,85 Mio. EUR für Studien und von rd. 878,64 Mio. EUR für Arbeiten, was den Höchstbeträgen von rd. 50 % (für Studien) bzw. rd. 40 % (für Arbeiten) entsprach. Insgesamt erhielt die BBT SE aus dem Aufruf der Europäischen Kommission daher eine Unterstützungszusage von rd. 1,181 Mrd. EUR. Dies war ein um insgesamt rd. 411,42 Mio. EUR geringerer Betrag als ursprünglich angesucht (rd. 1,593 Mrd. EUR), weil die Europäische Kommission aus budgetären Gründen bei allen bezuschussten Projekten eine Kürzung um die eingereichte Jahrestanche 2020 vorgenommen hatte.

(2) Die von der BBT SE bei der Europäischen Kommission beantragten Gesamtkosten von rd. 8,661 Mrd. EUR entsprachen den vom Aufsichtsrat der BBT SE genehmigten Gesamtkosten für den Bau des Brenner Basistunnels vom 1. Jänner 2013 und umfassten neben den Kosten für den Rohbau und die Ausrüstung sowie der Risikovorsorge auch die Kosten für Management und Grundeinlöse (rd. 70 Mio. EUR) (TZ 13 ff.).

Gemäß Art. 8 der CEF-Verordnung⁴³ dürfen Grundstückskosten nicht zu den förderfähigen Kosten gezählt werden, in der Vereinbarung zwischen Europäischer Kommission und Italienischer Republik bzw. Republik Österreich über die Gewährung des Zuschusses waren dazu explizit auch die Enteignungskosten ausgenommen. Bereits der Beschluss der Europäischen Kommission über die Gewährung des Zuschusses für Studien 2012 nahm die Kosten für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden erstmalig von der Förderfähigkeit aus.

Die BBT SE bekundete gegenüber dem RH, dass sie aufgrund einer Vereinbarung mit der Europäischen Kommission für den Bau des Brenner Basistunnels notwendige Grundstückskosten als förderfähige Kosten einreichen könne. Erst infolge der Gebarungsüberprüfung durch den RH bemühte sich die BBT SE um eine schriftliche Bestätigung dafür. Mit Schreiben vom 15. April 2016 akzeptierte die Europäische Kommission ausnahmsweise die bisher abgerechneten Grundstückskosten als förderfähige Kosten. Künftige Abrechnungen waren davon nicht umfasst.

8.2

(1) Der RH wies kritisch auf den Umstand hin, dass die Europäische Kommission aus budgetären Gründen eine Kürzung um die eingereichte Jahrestanche 2020 vornehmen musste, womit die Finanzierung von rd. 411,42 Mio. EUR voraussichtlich von den Aktionären der BBT SE – in weiterer Folge von der Italienischen Republik

⁴³ Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, ABl L 348 vom 20. Dezember 2013

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



und der Republik Österreich – zusätzlich zu ihren sonstigen Finanzierungspflichten (siehe **TZ 5**) übernommen werden muss.

(2) Der RH anerkannte die regelmäßige Teilnahme der BBT SE an Aufrufen der Europäischen Kommission zur Erlangung der EU-Kofinanzierung. Er erinnerte jedoch daran, dass für künftige – nach 2020 Platz greifende – Entscheidungskalküle der Europäischen Kommission keine Rechtsverbindlichkeit gegeben war und daher das Risiko der Ausfallsfinanzierung (Übernahme der nicht von der Europäischen Kommission bezuschussten Kosten zu je 50 % durch die Italienische Republik und die Republik Österreich) schlagend werden könnte, was Mehrkosten für Österreich von rd. 757,05 Mio. EUR bedeuten würde.

Der RH empfahl der BBT SE, auch an künftigen Aufrufen der Europäischen Kommission zur Einreichung von Vorschlägen im Hinblick auf die Gewährung weiterer Zuschüsse der EU teilzunehmen, um allenfalls noch die Jahrestranche 2020 von rd. 411,42 Mio. EUR und auch für die Jahre 2021 ff. EU-Zuschüsse für Studien und Arbeiten zu bekommen.

(3) Der RH betrachtete es kritisch, dass die BBT SE erst auf Anraten des RH bestrebt war, einen Nachweis von der Europäischen Kommission zu erhalten, demgemäß die Abweichung von Art. 8 der CEF-Verordnung zulässig war und Grundstückskosten somit zu den förderfähigen Kosten gezählt werden durften. Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass diese Abweichung nicht für künftige Abrechnungen galt.

Der RH empfahl der BBT SE, grundsätzlich die EU-rechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Abgrenzung der Kosten für die Grundeinlösen einzuhalten und für hinkünftige EU-Zuschüsse auf eine nachweisliche Berücksichtigung der Grundstücks- und Enteignungskosten als förderfähige Kosten hinzuwirken.

8.3

Laut Stellungnahme der BBT SE habe sie, nachdem im Jahr 2014 die Finanzierungsagentur der EU die Kosten für die Grundstückskäufe nicht mehr akzeptierte, sofort im Jahre 2014 Kontakt mit der Agentur aufgenommen. Die Akzeptanz der bis 2013 für die Grundstückskäufe abgerechneten Kosten als förderfähige Kosten sei aufgrund mehrmaliger Interventionen durch die BBT SE während der Gebarungsüberprüfung durch den RH erfolgt. Die Kosten für die Grundstückskäufe ab 2014 würden aber nicht mehr zuschussfähig sein.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Rahmenpläne und Zuschussverträge

9.1

(1) Die ÖBB–Infrastruktur AG trägt gemäß Bundesbahngesetz⁴⁴ grundsätzlich die Kosten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, erhält jedoch seitens des Bundes u.a. für die Instandhaltung, die Planung und zum Bau von Schieneninfrastruktur Zuschüsse. Beim Brenner Basistunnel lag die Zuschussquote bei 100 %.

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG hatte gemäß Bundesbahngesetz einen sechsjährigen Rahmenplan zu erstellen, der jahresweise die Mittel für die Instandhaltung (insbesondere Instandsetzung und Reinvestition) und für die Erweiterungsinvestitionen zu enthalten hat. Im Rahmenplan sind die Erweiterungsinvestitionen (Neu– und Ausbau) nach Maßgabe des Projektfortschritts als in der Planungs– oder Errichtungsphase befindlich gesondert auszuweisen. Der Rahmenplan ist jährlich jeweils um ein Jahr zu ergänzen und auf den neuen sechsjährigen Zeitraum anzupassen.

Auf Grundlage des Rahmenplans hatte das BMVIT im Einvernehmen mit dem BMF, als Vertreter der Republik Österreich, mit der ÖBB–Holding AG und der ÖBB–Infrastruktur AG Zuschussverträge abzuschließen. Diese Verträge regelten, welche in Bau bzw. Betrieb befindlichen Eisenbahninfrastrukturprojekte in welcher Höhe vom Bund finanziert werden. Die Zuschussverträge waren jährlich jeweils um ein Jahr zu ergänzen und auf den neuen sechsjährigen Zeitraum anzupassen.

(3) Die ÖBB–Infrastruktur AG erstellte zwei Mal jährlich einen Bericht über alle Projekte des Rahmenplans (rd. 300), in dem für jedes Projekt ein Soll–Ist–Vergleich in Bezug auf Kosten und Zeitplan sowie Begründungen bei Abweichungen von den Planwerten dargestellt wurden. Diesen Bericht übermittelte die ÖBB–Infrastruktur AG an die SCHIG, die eine Termin– und Kostenkontrolle durchführte und über die laufende Umsetzung des Rahmenplans an das BMVIT berichtete. Auf Basis dieses jeweils im Herbst dem BMVIT vorgelegten Berichts akkordierten das BMVIT, die ÖBB–Holding AG und die ÖBB–Infrastruktur AG den nächstjährigen Rahmenplan und schlossen ihn grundsätzlich auf Basis der neuen Datenlage – rollierend für die kommenden sechs Jahre – ab.

(4) Die Überprüfung der Abfolge zwischen Rahmenplänen und Zuschussverträgen ergab Folgendes:

- Für die Periode 2010 bis 2015 lag weder ein Rahmenplan vor, noch waren Zuschussverträge abgeschlossen.
- Für die Periode 2014 bis 2019 lag der Rahmenplan im März 2014 vor, die Zuschussverträge schlossen BMVIT, ÖBB–Holding AG und die ÖBB–Infrastruktur

⁴⁴ § 42 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der ÖBB (BBG)

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



tur AG am 19. August 2015 ab, wobei allein der Abstimmungsprozess zwischen BMVIT und BMF von Anfang September 2014 bis August 2015 dauerte.

- Für den Zeitraum 2015 bis 2020 wurden weder ein Rahmenplan erstellt noch Zuschussverträge abgeschlossen.
- Der Ministerrat beschloss am 14. Oktober 2015 den Rahmenplan 2016 bis 2021, das BMVIT erwartete den Abschluss der zugehörigen Zuschussverträge im ersten Halbjahr 2016.

(5) Für Zeiten, für die keine Zuschussverträge abgeschlossen waren, leistete das BMVIT die Zahlungen auf Basis der in der Periode zuvor abgeschlossenen Zuschussverträge. Im vom RH erstellten Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014 musste das BMVIT für die „Zahlungen an die ÖBB gem. § 42 BBG“ die Werte aus dem Zuschussplan 2013 bis 2018 ansetzen, weil der Zuschussvertrag 2014 bis 2019 noch nicht abgeschlossen war.

9.2

Der RH kritisierte, dass das BMVIT entgegen § 42 Bundesbahngesetz keine Zuschussverträge im Einvernehmen mit dem BMF, mit der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG für die Perioden 2010 bis 2015 und 2015 bis 2020 abgeschlossen hatte. Zudem kritisierte er, dass keine Rahmenpläne als Grundlage für Zuschussverträge erstellt waren, weswegen die gesetzlichen Auflagen des Bundesbahngesetzes im überprüften Zeitraum zum Teil nicht erfüllt waren.

Weiters kritisierte er den überaus langen Zeitbedarf für den Abschluss der Zuschussverträge der Periode 2014 bis 2019, die erst im August 2015 unterzeichnet wurden, womit rund ein Viertel der Laufzeit bereits verstrichen war und für diesen Zeitraum die Zuschüsse auf alten, nicht aktualisierten Daten beruhten. Auch in den Bundesrechnungsabschluss mussten aufgrund dessen überholte Daten einfließen, worauf der RH bereits im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014 unter Untergliederung 41⁴⁵ hingewiesen hatte.

⁴⁵ siehe BRA 2014: Textteil Band 2: Untergliederung, UG 41, S. 362

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Der RH empfahl daher dem BMVIT und dem BMF, künftig lückenlos den gesetzmäßigen Zustand herzustellen, jährlich rollierende Rahmenpläne zu erstellen und darauf aufbauend die Zuschussverträge mit der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG abzuschließen. Um den Zeitbedarf für den Abschluss der Zuschussverträge zu beschränken und um Zuschussverträge möglichst am Beginn der entsprechenden Periode abschließen zu können, sollte gemeinsam ein standardisierter, verbindlicher Abstimmungsprozess festgelegt werden.

9.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT habe sich die Abstimmung für die Rahmenpläne 2010–2015 und 2015–2020 verzögert, weshalb jeweils im Herbst 2010 und 2015 entschieden worden sei, jeweils die Rahmenpläne für das Folgejahr (2011–2016 und 2016–2021) zu beschließen. Die Rahmenpläne 2013–2018 und 2014–2019 und die entsprechenden Zuschussverträge seien erstellt worden, sodass die Instrumente zur Finanzierung des Schienennetzes (Rahmenpläne und Zuschussverträge) lückenlos und ohne Unterbrechung vorhanden waren.

Die Empfehlung des RH werde umgesetzt. Beginnend mit dem Rahmenplan 2016–2021 und verstärkt für den Rahmenplanentwurf 2017–2022 und danach seien bereits ein standardisierter Zeitplan und die vorzulegenden Unterlagen zwischen BMVIT und BMF abgestimmt worden.

(2) Laut Stellungnahme des BMF seien in den vergangenen Jahren regelmäßig der Rahmenplan sowie die Regierungsvorlage der für den Abschluss der Zuschussverträge erforderlichen gesetzlichen Ermächtigung zur Begründung von Vorbelastungen durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zeitgleich im Ministerrat beschlossen worden (zuletzt im 76. Ministerrat vom 14. Oktober 2015, Tagesordnungspunkte 30 und 31). Somit sei der Rahmenplan regelmäßig auch auf Ebene der Bundesregierung beschlossen worden.

Ein zwischen BMVIT und BMF standardisierter, abgestimmter Abstimmungsprozess zum Abschluss der Zuschussverträge sei bereits in Ausarbeitung. Im Rahmen der zeitlichen Vorgaben des Abstimmungsprozesses seien jedenfalls die erforderliche Transparenz und Vollständigkeit der Entscheidungsgrundlagen zu gewährleisten.

9.4

Der RH erwiderte dem BMVIT, dass für die Perioden 2010 bis 2015 und 2015 bis 2020 weder Rahmenpläne noch Zuschussverträge erstellt wurden. Die gesetzlichen Auflagen des Bundesbahngesetzes waren daher für diese beiden Perioden nicht erfüllt und die Instrumente zur Finanzierung des Schienennetzes im überprüften Zeitraum nicht lückenlos und ohne Unterbrechung vorhanden.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Kostenbeiträge Land Tirol und Querfinanzierung Autobahnmaut

10.1

(1) Der 50 %-Anteil der Republik Österreich an der Finanzierung des Brenner Basistunnels erfolgte neben den Mitteln aus dem Rahmenplan über Kostenbeiträge des Landes Tirols und über zweckgebundene Mauteinnahmen – sogenannte „Querfinanzierungszuschläge“ – auf der A 13, Brenner Autobahn und der A 12, Inntal Autobahn.

(2) Am 16. November 2004 erwarb das Land Tirol von der Republik Österreich 25 % der Aktien an der Brenner Basistunnel Aktiengesellschaft⁴⁶ um rd. 6,47 Mio. EUR. Mit Aktienkaufvertrag vom 18. April 2011 veräußerte das Land Tirol seine Aktien an die ÖBB-Infrastruktur AG um 1 EUR.

Gleichzeitig ging das Land Tirol die Verpflichtung ein, Kostenbeiträge für die Errichtung des Brenner Basistunnels zu leisten. Laut Aktienkaufvertrag sollte das Land Tirol

- von 2011 bis 2014 insgesamt 16,31 Mio. EUR⁴⁷ für die Errichtung der Erkundungstunnel in vier gleichen Teilbeträgen und
- von 2015 bis 2034 insgesamt 120 Mio. EUR für den Haupttunnel in 20 gleichen Teilbeträgen

leisten. Das Land Tirol leistete die ersten vier Teilbeträge von 16,31 Mio. EUR und 2015 die erste der 20 Raten zu je 6 Mio. EUR.

(3) Das BMVIT kam Ende 2013 im Zuge einer politischen Vereinbarung⁴⁸ dem Land Tirol entgegen, indem es fünf Jahresbeiträge von 6 Mio. EUR auf 3,5 Mio. EUR jährlich senkte, insgesamt 12,5 Mio. EUR. Das Land Tirol sollte im Gegenzug ökologische Begleitmaßnahmen im Unterinntal finanzieren. Die Vereinbarung gab Umfang, Art und erwartete Wirkungen der Maßnahmen nicht vor. Das Land Tirol verwendete die Mittel lt. eigenen Angaben für die Förderungsaktionen „Förderung von emissionsarmen LKW⁴⁹“ und „Förderung für die Stilllegung von emissionsreichen LKW⁵⁰“.

⁴⁶ Mit Verschmelzungsplan (–vertrag) vom 1. Dezember 2004 in die BBT SE übertragen.

⁴⁷ Preisbasis 1. Jänner 2010

⁴⁸ Bundesministerin Doris Bures und Landeshauptmann Günther Platter

⁴⁹ Förderbar war die Stilllegung von LKW und Sattelzugfahrzeugen über 3,5 Tonnen der Euroklasse 0 bis IV.

⁵⁰ Förderbar war die Anschaffung von LKW und Sattelzugfahrzeugen über 3,5 Tonnen der Euroklasse VI.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Auf Anregung des BMVIT genehmigten der Vorstand und der Aufsichtsrat der ÖBB–Infrastruktur AG im Jahr 2015 diese Änderung der vertraglich vereinbarten Kostenbeiträge.

(4) Der für den Brenner Basistunnel zweckgebundene Mautaufschlag auf der A 13, Brenner Autobahn, betrug 25 %. Auf der A 12, Inntal Autobahn, zwischen der Staatsgrenze bei Kufstein und dem Knoten Innsbruck/Amras, legten die Mauttarifverordnungen eine stufenweise Erhöhung der Mautaufschläge fest:

Tabelle 3: Mautaufschläge A 12 Unterinntal Autobahn

Aufschläge aus der jeweiligen Mauttarifverordnung (MTVO)					
	MTVO 2011	MTVO 2012	MTVO 2013	MTVO 2014	MTVO 2015
	in %				
2012	10	10			
2013	15	15			
2014	20	20	15		
2015	25	25	20	20	
2016			25	25	25

Quellen: BMVIT; RH

Ebenfalls aufgrund der politischen Vereinbarung zwischen dem BMVIT und dem Land Tirol (Ende 2013) wurde die Erhöhung der Mautaufschläge im Jahr 2014 einmalig ausgesetzt, um die finanzielle Belastung der Tiroler Wirtschaft zu vermindern. Der Querfinanzierungszuschlag erhöhte sich erst im Jahr 2015 auf 20 % und im Jahr 2016 auf 25 %.

Der Querfinanzierungszuschlag aus dem Mautaufschlag verminderte sich daher um insgesamt rd. 6,96 Mio. EUR (2014: rd. 3,43 Mio. EUR, 2015: rd. 3,53 Mio. EUR).

Insgesamt belief sich die Höhe der Querfinanzierungszuschläge auf beiden Autobahnen bis Ende 2015 auf rd. 168,91 Mio. EUR.

10.2

(1) Der RH kritisierte die politische Vereinbarung zwischen dem BMVIT und dem Land Tirol von 2013, weil damit einerseits die ökologischen Begleitmaßnahmen im Unterinntal – die durch die Reduzierung der Kostenbeiträge des Landes Tirol von 12,5 Mio. EUR finanziert werden sollten – hinsichtlich Art, Umfang und Wirkung nicht detailliert festgelegt waren und andererseits, weil die Verminderung des Mautaufschlags 2014 und 2015 der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene entgegenwirkte (siehe TZ 34 ff.).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Der RH empfahl dem BMVIT, keine weiteren Reduzierungen des Mautaufschlags zu beschließen, um nicht der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene entgegenzuwirken. Eventuelle weitere Unterstützungen des Landes Tirol für ökologische Begleitmaßnahmen im Unterinntal, wie sektorales Fahrverbot, sollten nicht über Kürzung der 2011 vertraglich vereinbarten Kostenbeiträge, sondern über gesonderte Vereinbarungen erfolgen, die Umfang, Art und erwartete Wirkungen der Maßnahmen festlegen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der Veränderungen in den vereinbarten und festgelegten Finanzierungsbeiträgen des österreichischen Anteils an der Errichtung des Brenner Basistunnels das BMVIT aus eigenem Budget zumindest rd. 19,46 Mio. EUR mehr zu leisten hat (12,5 Mio. EUR aufgrund der Verminderung der Kostenbeiträge des Landes Tirol und rd. 6,96 Mio. EUR aus der Verminderung des Mautaufschlags für 2014 und 2015 – und damit des reduzierten Querfinanzierungszuschlags aus der A 12, Inntal Autobahn).

10.3

Laut Stellungnahme des BMVIT sei der in Rede stehende Mautaufschlag auf dem Abschnitt Innsbruck – Staatsgrenze der A 12, Inntal Autobahn, niemals reduziert, sondern bis 2016 stetig bis zum Maximum von 25 % erhöht worden. Die stufenweise Erhöhung bis zum Maximum von 25 % sei lediglich in einem um ein Jahr längeren Zeitraum vorgenommen worden. Die maximale Höhe des Mautaufschlages auf der A 12, Inntal Autobahn, sei daher lediglich ein Jahr später erreicht worden als ursprünglich geplant (2016 anstatt 2015). Eine Reduzierung des Mautaufschlages auf der A12, Inntal Autobahn, sei zu keinem Zeitpunkt erfolgt und eine solche stehe auch in Zukunft in keiner Weise zur Debatte.

10.4

Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die vom BMVIT als „stufenweise Erhöhung in einem um ein Jahr längeren Zeitraum“ bezeichnete einmalige Aussetzung der Erhöhung der Mautaufschläge 2014 den Querfinanzierungszuschlag zum Brenner Basistunnel aus dem Mautaufschlag um insgesamt rd. 6,96 Mio. EUR verminderte.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Finanzplanung

11.1

(1) Am 18. April 2011 legten die Aktionäre der BBT SE in einer a.o. Hauptversammlung die Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III – Bau des Haupttunnels und Probetrieb – des Brenner Basistunnels fest. Diese Rahmenbedingungen bestimmten für die Finanzplanung, dass die BBT SE einen Mittelabflussplan auf Basis der erwarteten projektbezogenen Kosten, Risiken und Termine für die gesamte Lebensdauer des Projekts zu erstellen und jährlich dem Aufsichtsrat und in weiterer Folge den Aktionären zur Genehmigung vorzulegen hat. Dabei sollten auch die finanzielle Abdeckung von Seiten der EU und die jeweils zur Hälfte verbleibenden Anteile der Aktionäre ÖBB–Infrastruktur AG und Tunnel Ferroviario del Brennero Holding AG dargestellt werden.

(2) Die BBT SE erstellte bis 2011 Mittelabflusspläne für die gesamte Baudauer des Projekts (bis 2025) und ließ sie genehmigen; die Darstellung der Finanzmittelherkunft unterblieb in diesem Plan.

Ab 2012 ging die BBT SE vom Planungshorizont „Baudauer“ ab und erstellte nur noch einjährige Finanzpläne; sie trennte dabei die Finanzmittelherkunft nach EU, Italienischer Republik und Republik Österreich.

(3) Die ÖBB–Infrastruktur AG plante im Zuge der Erstellung der jährlichen Rahmenpläne (siehe [TZ 9](#)) auch die Finanzierung des Brenner Basistunnels. Sie berücksichtigte in der Annuitätenrechnung für das Projekt neben den von der BBT SE vorgegebenen Finanzmittelabflüssen auch die Finanzmittelherkunft. Die Finanzierung für den Brenner Basistunnel erfolgt auf 50 Jahre, der österreichische Anteil an den Gesamtkosten liegt bei rd. 5,067 Mrd. EUR (vorausvalorisiert auf die Fertigstellung 2026), der ÖBB–Infrastruktur AG werden für die Finanzierung Kosten von voraussichtlich 3,308 Mrd. EUR (unter der Annahme von Zinssätzen von 3,40 % bis 4,62 % jährlich) anfallen. Rund 90 % der Finanzierungskosten (rd. 2,990 Mrd. EUR) sollen lt. Annuitätenrechnung der ÖBB–Infrastruktur AG aus der Querfinanzierung Autobahnmaut (siehe [TZ 10](#)) gedeckt werden.

Eine Analyse des RH zeigte, dass bei Änderung des Finanzierungszinssatzes von einem halben Prozentpunkt über die gesamte Laufzeit die Finanzierungskosten um rd. 500 Mio. EUR steigen bzw. sinken würden. Für die Finanzierung des Kostenbeitrags des Landes Tirol lag keine Berechnung der Finanzierungskosten vor:

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Tabelle 4: Annuitätenrechnung zum Brenner Basistunnel, Finanzierungsanteil Österreich, Stand Ende 2015

	in Mio. EUR
Gesamtkosten BBT Anteil Österreich ¹	4.963,52
davon	
Kostenbeitrag Tirol ²	81,09
EU-Zuschüsse	1.491,60
Kostenbeitrag aus Querfinanzierung Autobahnmaut	600,63
Ausgleich Periodenunterschiede der Zahlungsflüsse ³	16,77
Annuitäten Rahmenplanfinanzierung	2.773,43
Finanzierungskosten ⁴	3.307,68
Gesamtkosten inklusive Finanzierungskosten	6.081,11

¹ vorausvalorisiert auf die Fertigstellung 2026
² bis zur Fertigstellung 2026
³ erforderlich wegen zeitlicher Unterschiede bei den Zahlungsflüssen und Ausweis der tatsächlich an die BBT SE geflossenen Mittel
⁴ Finanzierungszeitraum 50 Jahre

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

11.2

(1) Der RH hielt fest, dass für den von der Republik Österreich zu tragenden Anteil aus dem Rahmenplan (rd. 2,773 Mrd. EUR) an den Gesamtkosten der Errichtung des Brenner Basistunnels der ÖBB-Infrastruktur AG Finanzierungskosten – abhängig vom realen Zinssatz – von vermutlich rd. 3,308 Mrd. EUR für den Finanzierungszeitraum von 50 Jahren erwachsen werden. Ändert sich jedoch der angenommene Zinssatz über die gesamte Laufzeit um lediglich einen halben Prozentpunkt, so könnten sich die Finanzierungskosten um rd. 500 Mio. EUR erhöhen bzw. reduzieren.

(2) Der RH kritisierte die BBT SE, weil sie die in der a.o. Hauptversammlung am 18. April 2011 beschlossenen Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III – Bau des Haupttunnels und Probetrieb – des Brenner Basistunnels hinsichtlich der Erstellung des Mittelabflussplans nicht einhielt. Die BBT SE berücksichtigte in den Plänen nie die gesamte Lebensdauer des Projekts und die Baudauer nur bis 2011, danach erstellte sie lediglich einjährige Finanzpläne. In den einjährigen Finanzplänen teilte die BBT SE die Finanzmittelherkunft zwar nach EU, Italienischer Republik und Republik Österreich, verzichtete jedoch für den Anteil Österreichs auf eine Trennung nach Kostenbeiträgen Land Tirol, Querfinanzierung aus den Mauteinnahmen und Finanzierung aus dem Rahmenplan.

Insgesamt betrachtet war damit für die BBT SE die – mit der Annuitätenplanung der ÖBB-Infrastruktur AG abgestimmte – Gesamtübersicht betreffend den Einsatz öffentlicher Mittel über die gesamte Lebensdauer des Projekts nicht sichergestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Der RH empfahl der BBT SE, Mittelabflusspläne – zwecks Vereinfachung des Arbeitsablaufs in Abstimmung mit der Annuitätenplanung der ÖBB–Infrastruktur AG – auf Basis der in der a.o. Hauptversammlung am 18. April 2011 beschlossenen Rahmenbedingungen zu erstellen und vom Aufsichtsrat bzw. den Aktionären genehmigen zu lassen. Hinsichtlich der Mittelherkunft sollte die finanzielle Abdeckung von Seiten der EU, des Landes Tirol, der Mauteinnahmen und eventuell weiterer Einnahmen sowie der verbleibenden Anteile der Aktionäre ÖBB–Infrastruktur AG und der Tunnel Ferroviario del Brennero Holding AG berücksichtigt werden.

11.3

Laut Stellungnahme der BBT SE erhalte sie ihre Investitionsmittel als Gesellschaftszuschüsse. Die Eigentümer der BBT SE, die ÖBB–Infrastruktur AG und die Tunnel Ferroviario del Brennero Holding AG, würden ihrerseits die Finanzierung von den Staaten erhalten. Die BBT SE könne daher niemals die internen Finanzierungsflüsse vom Land Tirol an den Bund oder Querfinanzierungen aus den Mauteinnahmen etc. erkunden und darüber berichten. Die BBT SE sei eine reine Projektgesellschaft zur Errichtung und Inbetriebnahme des Tunnels. Sie könne daher auch nicht die Mittelabflüsse für die gesamte Lebensdauer darstellen, weil der Betrieb von den Infrastrukturbetreibern ÖBB und Rete Ferroviaria Italiana durchgeführt werde.

11.4

Der RH entgegnete der BBT SE, dass die Eigentümer mit Beschluss der Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Brenner Basistunnels am 18. April 2011 der BBT SE die Aufgabe übertrugen, einen Mittelabflussplan samt finanzieller Abdeckung zu erstellen und diesen dem Aufsichtsrat sowie in weiterer Folge den Aktionären zur Genehmigung vorzulegen. Nach Ansicht des RH war es daher Aufgabe der BBT SE, die dafür erforderlichen Informationen von den Eigentümern einzuholen und daraus einen Finanzplan, der den Anforderungen der Eigentümer entspricht, zu erstellen.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Kosten und Termine

Kosten und Termine, Stand 2015

12.1

(1) Die Gesamtlänge des Tunnelsystems für den Brenner Basistunnel wird nach der Fertigstellung rd. 230 km betragen, davon errichtete die BBT SE bis Ende September 2015 rd. 41,1 km (rd. 18 %). Die BBT SE plante mit dem Bauprogramm 2010

- die Fertigstellung der Bauarbeiten im Juli 2025 und
- die Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels mit Ende 2026 (siehe [TZ 26](#)).

(2) Die vom Aufsichtsrat der BBT SE genehmigten prognostizierten Kosten für das Tunnelprojekt lagen mit Stand und Preisbasis 1. Jänner 2013 bei rd. 8,661 Mrd. EUR. Der noch nicht genehmigte Stand der prognostizierten Projektkosten zum 1. Jänner 2015 betrug rd. 8,127 Mrd. EUR (ohne Vorausvalorisierung). Unter Einbeziehung der Vorausvalorisierung auf das Fertigstellungsdatum werden die Kosten des Tunnelprojekts rd. 10,133 Mrd. EUR (Stand 21. September 2015) betragen ([TZ 13](#)).

(3) Wegen des Fehlens der vom Aufsichtsrat der BBT SE genehmigten – und damit zwischen den Eigentümern aus Italien und Österreich abgestimmten – Kostenprognosen nach dem 1. Jänner 2013 zog der RH für die Gebarungsüberprüfung primär die genehmigte Kostenprognose zum 1. Jänner 2013 (rd. 8,661 Mrd. EUR) heran ([TZ 13](#)).

(4) Zum Stichtag 31. Dezember 2014 beliefen sich die abgerechneten Gesamtkosten für das Tunnelprojekt auf rd. 702,74 Mio. EUR, was einem Anteil am bisher genehmigten Letztstand der Prognosekosten zum 1. Jänner 2013 (rd. 8,661 Mrd. EUR) von rd. 8 % ausmachte (siehe [TZ 21](#)).

(5) Die Kosten der Finanzierung (siehe [TZ 11](#)) waren im genehmigten Letztstand der prognostizierten Kosten (rd. 8,661 Mrd. EUR) nicht enthalten.

12.2

Der RH hielt hinsichtlich der Termine und der Kostenprognosen insbesondere fest, dass

- die BBT SE ihrem Aufsichtsrat nicht wie in den „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“ gefordert, die Fortschreibungen der projektbezogenen Kosten, Risiken etc. jährlich zur Genehmigung vorlegte (siehe [TZ 13](#)),

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



- die prognostizierten Gesamtkosten zwischen 2002 und 2013 von rd. 4,500 Mrd. EUR auf rd. 8,661 Mrd. EUR, insbesondere wegen der fehlenden Vorausvalorisierung und unterschiedlicher Kostenberechnungsgrundlagen, um rd. 92 % in mehreren Etappen stiegen (siehe [TZ 14](#)),
- die BBT SE differenziert und wissenschaftlich an die Risikobewertung für den Prognosestand heranging und bemüht war, einerseits die zu erwartenden Kosten einzugrenzen und andererseits die dafür gewählten Ansätze zu objektivieren (siehe [TZ 19](#)),
- die prognostizierten Risikokosten zwischen 2002 und 2013 von rd. 0,523 Mrd. EUR auf rd. 1,295 Mrd. EUR stiegen, was insbesondere auf die in der Prognose des Jahres 2013 erstmals enthaltenen „nicht identifizierbaren Risiken“ zurückzuführen war (siehe [TZ 19](#)),
- die Abrechnungssumme der zwölf bisher fertiggestellten Baulose (rd. 166,32 Mio. EUR) um rd. 19,55 % über der Auftragssumme lag (siehe [TZ 22](#)) und dass
- zwischen den terminlichen Zielsetzungen (Baufertigstellungstermin 2025 und Inbetriebnahme 2026) sowie dem aktuellen Baufortschritt – aufgetretene Verzögerungen in allen Baulosen – und der möglichen Inbetriebnahme Ende 2027 (wegen den Ausschreibungskriterien des Bauloses Mautls–Brenner) ein Spannungsfeld bestand (siehe [TZ 26](#)).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Kostenprognosen

Stand der Prognosekosten Ende 2015

13.1

(1) Die genehmigten prognostizierten Kosten für das Tunnelprojekt lagen mit Stand und Preisbasis 1. Jänner 2013 bei rd. 8,661 Mrd. EUR. Unter Einbeziehung der Vorausvalorisierung auf die Inbetriebnahme Ende 2026 werden die Kosten rd. 10,133 Mrd. EUR (Stand 21. September 2015) betragen; diese Summe enthielt die prognostizierten Gesamtkosten inklusive 14 % Risikovorsorge (rd. 8,5 Mrd. EUR) und einen Anteil für die Vorausvalorisierung (rd. 1,5 Mrd. EUR).

Die Unternehmensleitung der BBT SE beabsichtigte, das Ausschreibungsergebnis des Bauloses Mauts–Brenner (siehe **TZ 28**) – wegen dessen eventuell entscheidenden Auswirkungen auf die Bauzeit und –kosten – in die neue Kostenprognose einfließen zu lassen. Das Ausschreibungsergebnis sollte im April 2016 vorliegen, weshalb die BBT SE dem Aufsichtsrat nach 2013 keine neue Kostenprognose zur Genehmigung vorlegte; die BBT SE beabsichtigte, den aktualisierten Stand der Prognosekosten zum 1. Jänner 2016 vom Aufsichtsrat genehmigen zu lassen.

Den vom Aufsichtsrat noch nicht genehmigten Stand der prognostizierten Projektkosten zum 1. Jänner 2015 bezifferte die BBT SE am 29. September 2015 mit rd. 8,127 Mrd. EUR (ohne Vorausvalorisierung). Bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle im Oktober 2015 entsprach der letztgültige Genehmigungsstand jenem vom 1. Jänner 2013.

(2) Die in der a.o. Hauptversammlung der BBT SE am 18. April 2011 beschlossenen „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“ legten fest, dass die Fortschreibungen der projektbezogenen Kosten, Risiken etc. jährlich dem Aufsichtsrat der BBT SE zur Genehmigung vorgelegt werden mussten.

13.2

Der RH beanstandete, dass die BBT SE ihrem Aufsichtsrat nicht – wie in den „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“ gefordert – die Fortschreibungen der projektbezogenen Kosten, Risiken etc. jährlich zur Genehmigung vorlegte. Ende 2015 entsprach der letztgültige Genehmigungsstand jenem vom 1. Jänner 2013, womit das jährliche Intervall für die Genehmigung auf ein zumindest dreijähriges Intervall anwuchs.

Der RH empfahl der BBT SE, die Prognosekosten für den Brenner Basistunnel, wie in den in der a.o. Hauptversammlung der BBT SE am 18. April 2011 beschlossenen „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“ festgelegt, dem Aufsichtsrat der BBT SE jährlich zur Genehmigung vorzulegen.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Entwicklung der prognostizierten Gesamtkosten zwischen 2002 und 2013

14.1 (1) Bei der Entwicklung der prognostizierten Gesamtkosten – bestehend aus Rohbaukosten, Ausrüstung, Management, Grundeinlöse und Risiken⁵¹ – des Brenner Basistunnels von 2002 bis 2013 ergaben sich vier wesentliche Betrachtungszeitpunkte:

Tabelle 5: Entwicklung der prognostizierten Gesamtkosten

Stand	Gesamtkosten-prognose	Preisbasis	Veränderung zum vorigen Prognosewert (unterschiedliche Preisbasis)	Gesamtkosten-prognose (Preisbasis 1. Jänner 2013 ¹)	Veränderung zum vorigen Prognosewert (Preisbasis 1. Jänner 2013)	Anmerkung
	in Mrd. EUR		in %	in Mrd. EUR	in %	
2002	4,500	2002	–	5,913	–	erster öffentlicher Prognosewert
2006	6,000	1. Juli 2006	33,3	7,764	31,3	auf Basis Vorprojekt und erste Erkenntnisse Einreichprojekt
2010	7,460	1. Jänner 2010	24,3	8,407	8,3	auf Basis abgeschlossenes Einreichprojekt inklusive Kosten für Probetrieb, Inbetriebnahme und Risikoversorge
2013	8,661	1. Jänner 2013	16,1	8,661	3,0	letzte vom Aufsichtsrat genehmigte Kostenprognose

¹ Valorisierung auf Basis des von der Statistik Austria erstellten Baupreisindex für den Tiefbau

Quellen: BBT SE; RH

Die prognostizierten Gesamtkosten stiegen zwischen 2002 (noch vor dem Abschluss der verschiedenen Erkundungen und vor Beginn der Bauarbeiten) und 2013 (Teile des Gesamtprojekts bereits fertiggestellt) von rd. 4,500 Mrd. EUR (Preisbasis 2002) auf rd. 8,661 Mrd. EUR (Preisbasis 1. Jänner 2013) um rd. 92 %. Die BBT SE berücksichtigte die Wertanpassung ab dem Jahr 2006 mit rd. 0,3 % bis rd. 5,2 % pro Jahr. Für die Jahre 2002 bis 2006 lagen keine Wertanpassungen vor. Die Wertanpassung für den Zeitraum 2006 bis 2014 betrug insgesamt rd. 19,63 %.

⁵¹ Von der BBT SE gewählte Gliederung der prognostizierten Gesamtkosten ab 2010; für die Jahre vor 2010 erfolgte eine Harmonisierung der Kostengliederung für die nachfolgende Darstellung in Abstimmung mit der BBT SE.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Als Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Entwicklung der Prognosekosten zog der RH daher den von der Statistik Austria erstellten Baupreisindex für den Tiefbau heran, der von Jänner 2002 bis Dezember 2012 um rd. 31 % anstieg.

(2) Grundlagen für die Prognose zum 1. Juli 2006 waren das Vorprojekt und erste Erkenntnisse des Einreichprojekts. Der Prognose zum 1. Jänner 2010 lag das abgeschlossene Einreichprojekt zugrunde und zusätzlich flossen die Kosten für den Probetrieb und die Inbetriebnahme sowie die Bewertung der Risikoversorge nach der Richtlinie „Kostenermittlung für Projekte der Verkehrsinfrastruktur unter Berücksichtigung relevanter Projektrisiken“ der Österreichischen Gesellschaft für Geomechanik vom Oktober 2005 (ÖGG Richtlinie⁵²) ein.

(3) Im Februar 2014 vereinbarten die ÖBB-Infrastruktur AG, die Rete Ferroviaria Italiana und die BBT SE eine neue Projektkonfiguration zur Optimierung der Nothaltestellen, zum Entfall von Überleitstellen und zum Entfall von Überholgleisen. In der Vereinbarung war keine Gesamtsumme angeführt und nicht alle Maßnahmen waren mit Kosten verknüpft. Allein die Kosteneinsparungen für die geplanten Überholgleise im Brenner Basistunnel bei St. Jodok wurden darin mit rd. 50 Mio. EUR beziffert.

(4) Die prognostizierten Gesamtkosten mit Stand 1. Jänner 2013⁵³ berücksichtigen zahlreiche weitere veränderte Kostengrundlagen, wie eingetretene Leistungsänderungen (Umfang der Bauwerke, Kostensteigerungen aufgrund UVP-Vorschriften wie bspw. durch die Eisackunterquerung, Änderung der Ausführungszeiten), Neuberechnung der Basiskosten, die Einsparungen, die Risikoversorgen, erhöhte Managementkosten und die Bestelländerungen.

14.2

(1) Der RH zeigte kritisch auf, dass die prognostizierten Gesamtkosten, insbesondere infolge der fehlenden Vorausvalorisierung (unterschiedliche Preisbasis im Laufe von elf Jahren), Kostensteigerungen aufgrund UVP-Vorschriften, unterschiedlicher Kostenberechnungsgrundlagen etc., zwischen 2002 und 2013 von rd. 4,500 Mrd. EUR (Preisbasis 2002) auf rd. 8,661 Mrd. EUR (Preisbasis 1. Jänner 2013) um rd. 92 % in mehreren Etappen stiegen. Demgegenüber erklärte für diesen Zeitraum der Anstieg der Baupreise um lediglich rd. 31 % (bzw. rd. 1,413 Mrd. EUR), nur rund ein Drittel des Ausmaßes der Kostensteigerungen.

Die von der BBT SE angesetzten prozentuellen Wertanpassungen von rd. 19,63 % lagen in der Größenordnung der von der Statistik Austria erhobenen Daten.

⁵² Diese nennt als identifizierte Risiken bspw. Stabilität des Baugrundes, Wasserzutritte, erforderliche Sonderbaumaßnahmen etc. (Quelle: ÖGG-Richtlinie 2005, Anhang S. 7).

⁵³ Informationsunterlage zur 1. Aufsichtsratssitzung vom 6. Mai 2014

Bericht des Rechnungshofes



Bahnprojekt: Brenner Basistunnel

(2) Der RH beurteilte das Ausmaß der Steigerung der prognostizierten Gesamtkosten – vor allem unter Berücksichtigung des Umstands, dass durch Einsparungsmaßnahmen umfangreiche Leistungsreduktionen auftraten – als hoch. Er verwies dazu auch auf die im Februar 2014 vereinbarte neue Projektkonfiguration mit Kosteneinsparungen allein für den Entfall der ursprünglich geplanten Überholgleise bei St. Jodok von rd. 50 Mio. EUR. Die restlichen Kostensteigerungen (abgesehen von der nicht durchgängig vorgenommenen Valorisierung) führte der RH insbesondere auf

- die noch nicht ausgereiften Planungsgrundlagen 2002 (fehlende Erkundungsarbeiten),
- die verspätete Berücksichtigung der Kosten für den Probetrieb,
- die Inbetriebnahme und die Risikovorsorge,
- die wesentlich höher angesetzten Managementkosten,
- die erfolgten Leistungsänderungen (Umfang der Bauwerke und der Ausführungszeiten) sowie auf
- die Kostensteigerungen aufgrund von UVP-Vorschriften

zurück.

(3) Der RH verwies hinsichtlich der Beurteilung der prognostizierten Kostenentwicklung in den einzelnen Kostengruppen – die insgesamt zur rd. 92%igen Steigerung geführt hatten – auf seine Feststellungen und Empfehlungen in den nachstehenden TZ.

14.3

(1) Laut Stellungnahme der BBT SE sei gemäß dem Staatsvertrag zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik die Planung und Realisierung des Brenner Basistunnels durch eine neu zu gründende europäische Aktiengesellschaft, der „Galleria di Base del Brennero Brenner Basistunnel BBT SE“, erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt habe es ein Vorprojekt zum Brenner Basistunnel mit geschätzten Kosten aus 2002 von 4,500 Mrd. EUR und einem geplanten Bauende im Jahre 2015 gegeben. Zu diesem Zeitpunkt seien der Tunnelbau, die eisenbahntechnische Ausrüstung und eine Risikovorsorge von 500 Mio. EUR berücksichtigt worden.

Das Einreich- und UVP-Projekt sei zwischen 2005 und Februar 2008 erarbeitet worden. Bereits im November 2006 sei vom österreichischen Vorstand eine erste Bewertung der Kosten und Bauzeiten erfolgt, mit der Feststellung, dass die Gesamtkosten mit Preisbasis zum 1. Juli 2006 zwischen 6 Mrd. EUR und 7 Mrd. EUR

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



liegen würden und die Fertigstellung frühestens im Jahre 2022 erfolgen könne. Am 18. März 2008 sei die Einreichung zum UVP–Verfahren in Österreich und am 31. März 2008 zum CIPE–II Verfahren in Italien erfolgt.

Auf der Grundlage des Einreichprojektes bzw. des UVP–Projektes sei eine Neubewertung der Kosten, der Risiken und des Bauprogramms erfolgt. Für die Bewertung der Kostenentwicklung und der zeitlichen Entwicklung der Bautätigkeiten könne daher nur auf diese Projektbasis zurückgegriffen werden, weil die Grundlagen der Bewertung auf der Stufe des Vorprojektes aus dem Jahre 2002 mit dem definitiven Projekt aus dem Jahre 2008 nicht vergleichbar seien. Bei der Erstellung des Einreich– und UVP–Projektes seien in den Jahren 2005 bis 2008 wesentliche Änderungen durchgeführt worden.

Mit der Inbetriebnahme des Lötschbergtunnels (34 km) im Dezember 2007 seien auch die Kosten für die bahntechnologische Ausrüstung eines solch langen Basistunnels bekannt gewesen. Daher seien die Kosten für die Bahntechnik entsprechend angepasst worden. Dazu habe das neue europäische Signalisierungssystem European Rail Traffic Management System berücksichtigt werden müssen.

Der vom RH angestellte Vergleich der Kostenentwicklung des Brenner Basistunnels zwischen den ersten öffentlichen Prognosewerten auf der Stufe des Vorprojektes im Jahre 2002 (Preisbasis 2002) mit 4,500 Mrd. EUR und den derzeit mit rd. 8,66 Mrd. EUR (Preisbasis 2014) kalkulierten Projektkosten sei daher nicht sachlich. Die Kosten auf der Grundlage des Einreich– und UVP–Projektes seien stabil und hätten keine Erhöhungen erfahren. Zusätzlich würden die von der österreichischen Bundesregierung geforderten Einsparungen im Jahre 2012 im Ausmaß von 350 Mio. EUR termingerecht berücksichtigt.

Man könne eine grobe Kostenabschätzung eines Vorprojektes, wo noch keine vertiefenden Planungen und keine geologischen Bohrerkundungen durchgeführt worden seien, nicht mit den Kostenprognosen eines inhaltlich stark geänderten und verbesserten Einreichprojektes, wo in der Zwischenzeit über 25.000 m an geologischen Bohrungen durchgeführt worden seien, seriös vergleichen.

(2) Laut Stellungnahmen des BMVIT und der ÖBB–Infrastruktur AG sei der vom RH angestellte Vergleich der Kostenentwicklung des Brenner Basistunnels zwischen den ersten öffentlichen Prognosewerten auf der Stufe des Vorprojektes im Jahre 2002 (Preisbasis 2002) mit 4,5 Mrd. EUR und der mit Ende 2015 genehmigten Kostenprognose mit rd. 8,6 Mrd. EUR (Preisbasis 2013) nicht sachlich. Ein solcher Kostenvergleich sei aufgrund der Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus sowie des geänderten Projektinhalts, der zusätzlichen UVP–Auflagen

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



in beiden Ländern und der Hinzunahme der Kosten des Probetriebes und der Inbetriebnahme nicht objektiv.

14.4

Der RH weist den seitens der BBT SE, des BMVIT und der ÖBB–Infrastruktur AG erhobenen Vorwurf, dass der Vergleich der prognostizierten Gesamtkosten zur Preisbasis 2002 mit jenen zur Preisbasis 2013 nicht sachlich bzw. nicht seriös sei, nachdrücklich zurück. Der Vergleich des RH stellt objektiv die chronologische Entwicklung der prognostizierten Gesamtkosten dar, indem er die unterschiedlichen Preisbasen (siehe Tabelle 5) berücksichtigt und die Projektänderungen (z.B. die UVP–Auflagen) im Zeitraum zwischen 2002 und 2013 benennt (TZ 14).

Der RH betonte, dass er das Ausmaß der Steigerung der prognostizierten Gesamtkosten auch unter Einbeziehung der unterschiedlichen Preisbasen und der Projektänderungen – vor allem unter Berücksichtigung des Umstands, dass durch Einsparungsmaßnahmen umfangreiche Leistungsreduktionen auftraten – als hoch erachtete.

Entwicklung der Rohbaukosten 2002 bis 2013

15.1

(1) Die Methode zur Kostenschätzung des Jahres 2002 war nach den Feststellungen des RH zur Gebarungsüberprüfung „Brenner Basistunnel BBT SE – Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels“ (Reihe Bund 2008/5; TZ 5) – bezogen auf den damaligen Erkundungs– und Planungsstand – geeignet, die Gesamtkosten des Brenner Basistunnels grob abzuschätzen. Der RH stellte in der damaligen Rohbaukostenprognose Mängel bei der Abstimmung der Preisansätze mit den Projektunterlagen im Bereich der Rohbaukosten sowie ein hohes Preisniveau (bspw. bei der Abschätzung der Vortriebskosten) fest.

(2) Die prognostizierten Rohbaukosten mit Preisbasis 1. Jänner 2013 betrugen rd. 5,209 Mrd. EUR, abzüglich Einsparungen von 90 Mio. EUR; für entfallene Bauwerke errechnete sich ein Betrag von rd. 5,118 Mrd. EUR:

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Tabelle 6: Prognostizierte Rohbaukosten mit Preisbasis 1. Jänner 2013

	Rohbaukosten Preisbasis 1. Jänner 2013
	in Mio. EUR
Kosten der bis 31. Dezember 2012 schlussgerechneten Bauarbeiten	166,32
Kosten für die derzeit laufenden Arbeiten zum 1. Jänner 2013	139,57
Kosten für Bauwerke mit Vertragsabschluss im Jahr 2013	183,77
Kosten der nach dem 1. Jänner 2013 in der Ausschreibungsphase befindlichen Baulose	826,85
Kosten der mit Koeffizienten Neubewerteten Bauwerke	215,45
Kosten der auf Preisbasis 1. Jänner 2013 Neuberechneten Bauwerke	3.676,29
Zwischensumme	5.208,25
Einsparungen für entfallene Bauwerke	90,00
Summe	5.118,25

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BBT SE; RH

(3) Die Kostenberechnung mit Preisbasis 1. Jänner 2013 erfolgte unter Berücksichtigung der Vereinfachungen und der Kostenreduktionen u.a. aus der Abänderung der Multifunktionsstellen in Nothaltestellen.

Die Kostenberechnung beruhte auf einer Aktualisierung und Ergänzung der Kostenunterlagen des Einreichprojekts mit Einarbeitung der Informationen aus der Regelplanung, der Maßnahmen aus dem Genehmigungsverfahren sowie dem vom Aufsichtsrat am 19. Juli 2013 genehmigten Bauprogramm 2013. Die Kostenberechnung resultierte in einem Einheitspreisverzeichnis. Die Einheitspreise fußten auf der Baugeräteliste, auf Baustoffpreisen, auf Lohnkosten entsprechend der nationalen Bestimmungen etc. und wurden – entsprechend italienischen Rechtsvorschriften – mit 10 % Gewinn beaufschlagt.

(4) Zwischen den Prognosen des Jahres 2002 und 2013 stiegen die erwarteten Rohbaukosten von rd. 3,343 Mrd. EUR auf rd. 5,118 Mrd. EUR; dies entsprach einer Steigerung um rd. 53,1 %. Demgegenüber wies die Statistik Austria für diesen Zeitraum mit einem Anstieg der Baupreise von lediglich rd. 31 % (bzw. rd. 1,036 Mrd. EUR) nur rd. 58 % der Kostensteigerungen aus.

15.2

Der RH wies kritisch auf das hohe Ausmaß der Kostensteigerung von mehr als 50 % hin, das sich im Zuge der Weiterentwicklung der Kostenprognose und der detaillierten Überarbeitung der Ansätze ergab. Er vermochte nicht auszuschließen, dass in den Ansätzen (bspw. beim Gewinnaufschlag) noch Reserven enthalten waren.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Er empfahl der BBT SE daher, die getroffenen Ansätze in den Prognosen für die Rohbaukosten in der weiteren Abwicklung zu beobachten, um Kenntnisse aus den vergangenen und aktuellen Abwicklungen von Baulosen zu gewinnen und um die Prognosen zukünftiger Baulose zu verbessern und die Gesamtprognosekosten vom 1. Jänner 2013 zu unterschreiten.

15.3 Laut Stellungnahme der BBT SE habe sich die Kostenschätzung mit Preisbasis 2002 nur auf ein Vorprojekt bezogen. Deshalb seien diese Schätzungen nicht mit Kostenansätzen auf der Basis eines Einreichprojektes, wie dies im Jahre 2008 fertig erstellt wurde, vergleichbar. Im Rahmen der Kostenaktualisierung im Jahre 2009 unter Berücksichtigung der UVP-Kosten hätten die Rohbaukosten 4,474 Mrd. EUR (Preisbasis 1. Jänner 2009) betragen.

15.4 Der RH wies gegenüber der BBT SE darauf hin, dass der Vergleich des RH objektiv die chronologische Entwicklung der prognostizierten Rohbaukosten darstellt, indem er die unterschiedlichen Preisbasen und die Projektänderungen (wie z.B. die UVP-Auflagen) im Zeitraum zwischen 2002 und 2013 berücksichtigt.

Entwicklung der Ausrüstungskosten 2002 bis 2013

16.1 (1) In seinem Bericht „Brenner Basistunnel BBT SE – Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels“ (Reihe Bund 2008/5; TZ 5) stellte der RH zur Methode der Kostenschätzung des Jahres 2002 fest, dass die Ausrüstungskosten mit rd. 307,50 Mio. EUR zu niedrig bewertet worden waren.

(2) Im Jahr 2009 lagen die prognostizierten Ausrüstungskosten bei rd. 1,104 Mrd. EUR. Zusätzlich zu den bisher angesetzten Ausrüstungskosten rechnete die BBT SE die Kosten für die Inbetriebnahme, für das Ersatzmaterial für die bahntechnische Ausrüstung und für die Einbaulogistik von insgesamt 244 Mio. EUR sowie die Wertanpassung mit ein. Auch berücksichtigte sie die bei der Errichtung des Gotthard- und des Lötschberg-Basistunnels gewonnenen Erfahrungen.

(3) Die Prognosekosten für die Ausrüstung stiegen 2013 – trotz der Vereinfachungen und Kostenreduktionen aus der Abänderung der Multifunktionsstellen in Nothaltestellen (siehe **TZ 14**) – auf rd. 1,241 Mrd. EUR (rd. 19,39 Mio. EUR je km).

(4) Vergleichsprojekte zeigten eine Bandbreite für die Ausrüstungskosten je km Streckenlänge (rd. 12,72 Mio. EUR bis rd. 22,33 Mio. EUR), die unter und über den Prognosekosten des Brenner Basistunnels lagen:

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Tabelle 7: Vergleich Ausrüstungskosten

	Länge	Ausrüstungskosten		Abweichung zu Brenner Basistunnel 2013
		gesamt	je km	je km
	km	in Mio. EUR		
Brenner Basistunnel 2002	64 ¹	308	4,81	– 14,58
Brenner Basistunnel 2013	64 ¹	1.241	19,39	0,00
Gotthard-Basistunnel	57,0	1.273	22,33	2,91
Lötschberg-Basistunnel	34,6	680	19,66	0,26
Ceneri Basistunnel ²	15,4	241	15,65	– 3,74
Unterinntalstrecke	38,2	486	12,72	– 6,67

¹ Streckenlänge Brenner Basistunnel Tulfes bis Franzensfeste

² südliche Zulaufstrecke zum Gotthard-Basistunnel

Quellen: BBT SE; RH

(5) Die auf der im Dezember 2012 eröffneten Unterinntalstrecke in Planung und Baudurchführung gewonnenen Erfahrungen in Bezug auf die bahntechnische Ausrüstung, den Probetrieb bzw. die Erhaltung flossen durch Personalübergang der ehemaligen Brenner Eisenbahn GmbH zur BBT SE und durch direkten Wissenstransfer in die Planung ein. Seit Ende 2015 arbeiteten zusätzlich drei Arbeitsgruppen (mit Vertreterinnen und Vertretern von ÖBB-Infrastruktur AG, Rete Ferroviaria Italiana und BBT SE) an der detaillierten Definition der bahntechnischen Ausrüstung. Auch die Möglichkeit eines PPP-Modells für die Tunnelausrüstung wurde 2012 erwogen und soll erst nach Festlegung des Betriebsmodells durch die Eigentümer entschieden werden.

(6) Zwischen den Prognosen des Jahres 2002 und 2013 stiegen die erwarteten Ausrüstungskosten von rd. 307,50 Mio. EUR auf rd. 1,241 Mrd. EUR; dies entsprach einer Steigerung um rund das Vierfache. Demgegenüber wies die Statistik Austria für diesen Zeitraum mit einem Anstieg der Baupreise von lediglich rd. 31 % (bzw. rd. 96,56 Mio. EUR) nur rd. 10 % der Kostensteigerungen aus.

16.2

(1) Der RH wies kritisch auf die festgestellte Vervierfachung der prognostizierten Ausrüstungskosten von rd. 307,50 Mio. EUR auf rd. 1,241 Mrd. EUR (2002 zu 2013) hin – auch wegen der darin bereits enthaltenen Berücksichtigung der Leistungsreduktionen gegenüber früheren Planungsständen (Entfall Multifunktionsstellen). Er verwies auf die Ausrüstungskosten bei der Unterinntalstrecke (von rd. 12,72 Mio. EUR gegenüber rd. 19,39 Mio. EUR beim Brenner Basistunnel, wenngleich beide Projekte nicht direkt miteinander vergleichbar waren). Auch ein Schweizer Tunnel – Ceneri Basistunnel – wies z.T. geringere Ausrüstungskosten auf, als von der BBT SE für den Brenner Basistunnel prognostiziert.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(2) Der RH betrachtete es kritisch, dass die drei Arbeitsgruppen (mit Vertreterinnen und Vertretern von ÖBB–Infrastruktur AG, Rete Ferroviaria Italiana und BBT SE) erst seit Ende 2015 an der detaillierten Definition der bahntechnischen Ausrüstung arbeiteten, ihre Ergebnisse konnten daher nicht in den Prognosestand 1. Jänner 2013 einfließen.

Der RH empfahl der BBT SE, die zum 1. Jänner 2013 getroffenen Ansätze für die Ausrüstungskosten unter Einbindung aller Erfahrungen – insbesondere der drei Arbeitsgruppen – in den folgenden Prognoseständen weiterzuentwickeln und in der weiteren Projektabwicklung danach zu trachten, die Kosten zu senken.

(3) Der RH beurteilte es positiv, dass die BBT SE die ursprünglich zu niedrig bewerteten Ausrüstungskosten (2002 rd. 307,50 Mio. EUR) überarbeitete und dabei Erfahrungen aus anderen Projekten (Gotthard– und Lötschberg–Basistunnel) einfließen ließ. Das aus der Unterinntalstrecke gewonnene Know-how berücksichtigte die BBT SE – zweckmäßigerweise – durch direkten Wissenstransfer und Personalübergang.

16.3

Laut Stellungnahme der BBT SE habe es in der Kostenschätzung mit Preisbasis 2002 im Bereich der Bahntechnik weder international noch national vergleichbare Tunnelbahnprojekte gegeben. Damals sei man nur vom Einbau der Bahntechnik ausgegangen, wobei kein Probetrieb und keine Inbetriebnahme vorgesehen gewesen seien. Sehr viele Sicherheitsvorschriften für lange Eisenbahntunnels seien erst im Laufe der letzten Jahre (bspw. 2008 „TSI SRT – Europäische Richtlinie für die Sicherheit in Eisenbahntunnel“) aufgrund von größeren Brandereignissen und ersten Erfahrungen von langen Bahntunnels entwickelt worden.

Der Vergleich mit dem Ceneri Basistunnel sei unseriös, denn dort werde erst jetzt die Bahntechnik eingebaut. Die größten Kostensteigerungen beim Gotthardtunnel habe es im Bereich der Bahntechnik im Ausmaß von 20 % durch das geänderte Abluftsystem sowie durch die Anpassungen an den Stand der Technik gegeben.

Wie der RH in Tabelle 7 feststellte, liege der Kostenvoranschlag für die Bahntechnik beim Brenner Basistunnel im Bereich der effektiv ausgegebenen Kosten für den 2007 in Betrieb genommenen Lötschbergunnel.

Die Kosten der Bahntechnik bei der Unterinntalstrecke könnten für den Brenner Basistunnel nicht als Vergleichswert herangezogen werden, denn entlang der Unterinntalstrecke gebe es keine Nothalte– oder Multifunktionsstellen, während beim

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Brenner Basistunnel wie beim Gotthardtunnel drei solche unterirdische Haltestellen aufgrund der Länge notwendig seien.

16.4

Der RH wies gegenüber der BBT SE darauf hin, dass der Vergleich des RH objektiv die chronologische Entwicklung der prognostizierten Ausrüstungskosten darstellte, indem er die unterschiedlichen Preisbasen und die Projektänderungen (wie Probebetrieb und neue Sicherheitsvorschriften) im Zeitraum zwischen 2002 und 2013 berücksichtigte.

Hinsichtlich der Unterinntalstrecke und des Brenner Basistunnels nahm der RH schon in seiner Beurteilung darauf Bedacht, dass beide Projekte nicht direkt miteinander vergleichbar waren.

Hinsichtlich des Ceneri Basistunnels weist der RH den seitens der BBT SE erhobenen Vorwurf des unseriösen Vergleichs nachdrücklich zurück, zumal der RH in diesen Vergleich die seitens der BBT SE zur Verfügung gestellten Prognosekosten der Ausrüstung des Ceneri Basistunnels einfließen ließ.

Entwicklung der Managementkosten 2002 bis 2013

17.1

(1) In der Kostengruppe Managementkosten erfasste die BBT SE sämtliche externe Dienstleistungskosten (Planungen, Beweissicherungen, Behördenverfahren, Vorerkundungen etc.), Personalkosten sowie sonstige interne Kosten (Büromiete, Betriebskosten etc.).

(2) Die prognostizierten Managementkosten stiegen von 2002 auf 2013 von rd. 267,00 Mio. EUR auf rd. 936,00 Mio. EUR; dies entsprach einer Verdreifachung der Kosten. Die zum 1. Jänner 2013 angesetzten Managementkosten von rd. 936,00 Mio. EUR entsprachen einem Anteil an den Gesamtkosten von rd. 11 %.

(3) Bis zum 1. Jänner 2015 beliefen sich die tatsächlich angefallenen Managementkosten auf insgesamt rd. 213,66 Mio. EUR. Jährlich schwankten sie stark und lagen bspw. 2010 bei rd. 11,11 Mio. EUR und 2014 bei rd. 29,49 Mio. EUR. Zwischen 2005 und 2015 lagen die durchschnittlichen jährlichen Managementkosten bei rd. 20,35 Mio. EUR.

Die Differenz der tatsächlich angefallenen Managementkosten zum Prognosewert 2013 (rd. 936,00 Mio. EUR) von rd. 722,34 Mio. EUR ergäbe bis zur geplanten Inbetriebnahme in zwölf Jahren (Ende 2026) für die Managementkosten ein Budget von mehr als 60 Mio. EUR pro Jahr.

17.2

Der RH wies unter Berücksichtigung des noch durchzuführenden Bauvolumens kritisch auf die für die nächsten zwölf Jahre prognostizierten Managementkosten von

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



mehr als 60 Mio. EUR pro Jahr hin, was einer Verdoppelung der Kosten des bisher stärksten Jahres 2014 (rd. 29,49 Mio. EUR) gleichkäme.

Der RH empfahl der BBT SE, die zum 1. Jänner 2013 getroffenen Ansätze für die Managementkosten unter Einbindung sämtlicher bisheriger Erfahrungen in den folgenden Prognosen weiterzuentwickeln und die Managementkosten dementsprechend anzupassen.

Entwicklung der Grundeinlösekosten 2002 bis 2013

18.1 (1) Die Methode der Kostenschätzung des Jahres 2002 ergab Grundeinlösekosten (Entschädigungen, Mieten und Gebäude- bzw. Grundstückskäufe) von rd. 59,86 Mio. EUR.

(2) Die BBT SE berechnete zum 1. Jänner 2009 auf der Grundlage des Einreichprojekts unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gesetzgebung in Italien und Österreich die Grundeinlösekosten mit 45 Mio. EUR neu, um rd. 14,86 Mio. EUR weniger als 2002. Mit der Prognose zum 1. Jänner 2013 stiegen die Grundeinlösekosten auf rd. 69,17 Mio. EUR (davon rd. 47,72 Mio. EUR auf österreichischer Seite und rd. 21,45 Mio. EUR auf italienischer Seite). Sie lagen damit um rd. 24,17 Mio. EUR über dem Prognosestand 2009.

18.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die BBT SE die prognostizierten Grundeinlösekosten innerhalb von nur vier Jahren um rd. 54 % von 45 Mio. EUR auf rd. 69,17 Mio. EUR anhob.

Entwicklung der Risikokosten 2002 bis 2013

19.1 (1) Die Methode der Kostenschätzung des Jahres 2002 ergab eine grobe Berechnung der Risikokosten von rd. 522,51 Mio. EUR (siehe RH Gebarungsüberprüfung „Brenner Basistunnel BBT SE – Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels“, Reihe Bund 2008/5; TZ 5).

(2) Die BBT SE nahm bei der Festlegung der Risikovorsorge zum 1. Jänner 2013 erstmals Bezug auf die ÖGG Richtlinie, die als Methoden zur Risikobewertung u.a. qualitative Methoden oder quantitative analytische Methoden definierte. Da Risiken sich auch positiv auf Kosten und Zeit auswirken können, waren nach der ÖGG Richtlinie auch Chancen in die Bewertung aufzunehmen.

Mit der qualitativen Methode bewertete die BBT SE „erkennbare, aber derzeit nicht identifizierbare und/oder nicht quantifizierbare Risiken“, wie politische, rechtliche und sozialrelevante Risiken, Verfahrensrisiken oder Baugrundrisiko.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Mit quantitativen analytischen Methoden bewertete die BBT SE die „identifizierbaren und quantifizierbaren Risiken“, wie maschinentechnisches Risiko, geotechnisches Risiko einer Verschiebung der Vortriebsklassenverteilung, hydrogeologisches Risiko etc.

Insgesamt setzte die BBT SE für die Risiken rd. 1,295 Mrd. EUR an, davon rd. 662,00 Mio. EUR für die erkennbaren, aber derzeit nicht identifizierbaren und/oder nicht quantifizierbaren Risiken und rd. 633,00 Mio. EUR für die identifizierbaren und quantifizierbaren Risiken.

(3) Die identifizierbaren Chancen und Risiken ermittelte die BBT SE anhand einer detaillierten Projektanalyse und auf Basis von Erfahrungen. Demgegenüber bewertete die BBT SE nicht quantifizierbare Chancen und Risiken aufgrund von Richtwertverfahren. Damit die BBT SE möglichst viele Szenarien von erkennbaren, aber nicht quantifizierbaren und identifizierbaren Risiken entwickeln konnte, leitete sie mögliche Ursachen aufgrund von Erfahrungen mit anderen großen Infrastrukturprojekten ab. Ebenso berücksichtigte sie die Auswirkungen von möglichen Kettenreaktionen, wo sich in Wechselwirkung einzelne Chancen und Risiken zu extremen Ereignissen entwickeln können.

(4) Die BBT SE erfasste bei den getroffenen Risikobewertungen hinsichtlich einer Verschiebung der Vortriebsklassenverteilung – ungeachtet der vom Planer zur Ausschreibung vorgesehenen Vortriebsklassenverteilung – nur Risiken (wie schwierigere Verhältnisse im Gebirge mit langsamen Vortrieb), aber keine Chancen (wie bessere Verhältnisse im Gebirge und damit schnellerer Vortrieb). Die BBT SE war der Ansicht, dass die Einschätzung des Planers optimistisch war und nicht allgemeingültig, sondern nur je nach Bauabschnitt angewandt werden sollte, weshalb sie keine Chancen ansetzte.

(5) Die BBT SE simulierte und aggregierte unter Zuhilfenahme einer Simulationsmethode⁵⁴ mit Berücksichtigung der angenommenen Eintrittswahrscheinlichkeiten die Verteilung der Einzelrisiken.

(6) Die gesamten Risikokosten stiegen zwischen den Prognosen der Jahre 2002 und 2013 – insbesondere wegen der neu berücksichtigten nicht identifizierbaren Risiken – von rd. 0,523 Mrd. EUR auf rd. 1,295 Mrd. EUR an.

19.2

(1) Der RH zeigte kritisch auf, dass die Risikokosten zwischen 2002 und 2013 von rd. 0,523 Mrd. EUR auf rd. 1,295 Mrd. EUR stiegen. Dies entsprach einer mehr als

⁵⁴ Bei der Monte Carlo Simulation werden Zufallsstichproben für alle berücksichtigten Risiken ermittelt. Grundlage für diese Stichproben ist die Verteilungskurve der Risiken sowie die Abhängigkeit von anderen Risiken. Die Zufallsstichproben werden für die weitere Aggregation berücksichtigt, sollte die angegebene Eintrittswahrscheinlichkeit überschritten worden sein; ansonsten wird die Stichprobe gleich Null gesetzt (Auszug aus: „Überarbeitung der Risikoanalyse BBT, Technischer Bericht, Pkt. 2.4, S. 37“).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



verdoppelten Risikovorsorge, obwohl das Erkundungsprogramm inzwischen weit fortgeschritten war, Teile des Gesamtprojekts mittlerweile bereits fertiggestellt waren und der Kenntnis- und Ausführungsstand damit deutlich fortgeschritten war. Der RH wies darauf hin, dass die erhöhten Kosten für die Risikovorsorge insbesondere auf die in der Prognose des Jahres 2013 erstmals enthaltenen nicht identifizierbaren Risiken zurückzuführen waren.

(2) Der RH beurteilte das differenzierte und wissenschaftliche Herangehen der BBT SE an die Risikobewertung für den Prognosestand 2013 als positiv. Er würdigte die umfassenden Bemühungen der BBT SE, mit Hilfe der zum 1. Jänner 2013 berechneten Risikovorsorge einerseits die zu erwartenden Kosten einzugrenzen und andererseits die dafür gewählten Ansätze zu objektivieren. Nach Ansicht des RH stellte der gewählte Ansatz der Risikobewertung eine zweckmäßige Grundlage dar, um in der weiteren Abwicklung eine hohe Ausschreibungsqualität, geringe Abweichungen der ausgeführten von den ausgeschriebenen Leistungen und damit eine Begrenzung der Baukosten zu ermöglichen.

Der RH empfahl der BBT SE, im Zuge der weiteren Abwicklung die Ansätze für die Risikovorsorge laufend zu evaluieren und das Ergebnis in der Fortschreibung der Kostenprognosen zu berücksichtigen.

Entwicklung der Risikokosten nach 2013

20.1

(1) Die Risikoanalysen 2014 und 2015 waren bis November 2015 vom Aufsichtsrat der BBT SE nicht genehmigt (**TZ 13**); letzter genehmigter Stand der Risikovorsorge war damit der 1. Jänner 2013. Die noch nicht genehmigte Risikoanalyse 2015 bezifferte die gesamten Risikokosten mit rd. 1,172 Mrd. EUR, davon für identifizierbare Risiken rd. 835,50 Mio. EUR und für nicht identifizierbare Risiken rd. 336,56 Mio. EUR. Gegenüber der Risikovorsorge 2013 (rd. 1,295 Mrd. EUR) bedeutete dies eine Reduktion um rd. 123 Mio. EUR bzw. rd. 9 %.

(2) Die identifizierbaren Risiken stiegen von 2013 auf 2015 von rd. 633,00 Mio. EUR auf rd. 835,50 Mio. EUR. Die nicht identifizierbaren Risiken sanken demgegenüber von 2013 auf 2015 von rd. 662,00 Mio. EUR auf rd. 336,56 Mio. EUR.

(3) Insgesamt wies die Risikoanalyse 2015 rd. 250 Risiken mit einem Gesamtbetrag von rd. 862,71 Mio. EUR und acht Chancen mit einer Einsparungsmöglichkeit von rd. 41,84 Mio. EUR aus. Betragsmäßig größtes Einzelrisiko war mit rd. 57,84 Mio. EUR das Risiko von Änderungen der bahntechnischen Ausrüstung infolge von Festlegungen durch die ÖBB-Infrastruktur AG und die Rete Ferroviaria Italiana. Die größte Chance war die Planungschance beim zukünftigen Baulos Pfons-Brenner (Ungenauigkeiten Projekt) mit einer Einsparungsmöglichkeit von rd. 31,50 Mio. EUR.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(4) In den Leistungsverzeichnissen für den Tunnelbau berücksichtigte die BBT SE – ungeachtet der in die Risikoanalyse einbezogenen Risiken – zusätzliche Risikoreserven durch einschlägige Positionen (bspw. Wassererschwernisse, Vortriebsunterbrechungen etc.); diese bewertete sie im Fall des Nichteintretens bei der Risikobeurteilung als Chancen.

(5) In die Basiskosten⁵⁵ flossen durchschnittliche monatliche Vortriebsleistungen in den maschinellen Vortrieben (Hauptröhren und Erkundungsstollen) von rd. 300 m bis rd. 400 m ein. Vergleichsweise erreichten ausführende Unternehmen bei bereits durchgeführten maschinellen Vortrieben in anderen Tunnelprojekten monatliche Spitzenleistungen von rd. 700 m und Durchschnittsleistungen über mehrere Monate von mehr als 500 m pro Monat. Die Möglichkeit erhöhter Vortriebsleistungen berücksichtigte die BBT SE in der Risikoanalyse nicht als weitere Chancen.

(6) Die BBT SE reduzierte die nicht eingetretenen Risiken und Chancen im Laufe des Baufortschritts. Zum Stand 30. September 2015 war die Vorsorge für 13 Risiken und eine Chance auf Null gesetzt. Die BBT SE hielt auch die Gründe (bspw. erfolgte Fertigstellung des Bauloses, Risiko entfällt wegen geänderter Planung etc.) dafür fest.

20.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass Mitte November 2015 die Risikovorsorgen 2014 und 2015 vom Aufsichtsrat der BBT SE noch nicht genehmigt waren und der aktuelle Genehmigungsstand beinahe drei Jahre davor lag (1. Jänner 2013), weil dies den „Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III des Projektes BBT“ widersprach.

Er empfahl der BBT SE, die Berechnung der Risikovorsorgen jährlich zeitnah dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen.

(2) Der RH zeigte auf, dass sich die gesamte Risikovorsorge zwischen 2013 und 2015 von rd. 1,295 Mrd. EUR auf rd. 1,172 Mrd. EUR reduzierte, was wegen des fortgeschrittenen Kenntnis- und Ausführungsstands als plausibel anzusehen war.

(3) Die Steigerung der identifizierbaren Risiken zwischen 2013 und 2015 um rd. 202,50 Mio. EUR (von rd. 633,00 Mio. EUR auf rd. 835,50 Mio. EUR) hielt der RH – auch unter Berücksichtigung der um rd. 325,44 Mio. EUR (von rd. 662,00 Mio. EUR auf rd. 336,56 Mio. EUR) reduzierten nicht identifizierbaren Risiken – für hoch, weil der Kenntnis- und Ausführungsstand fortgeschritten war.

⁵⁵ Basiskosten nach Vertragsabschluss sind die Kosten lt. abgeschlossenem Bauvertrag, netto, ohne Zusatzaufträge, ohne Risiken. Vor Vertragsabschluss sind die Basiskosten die Kosten lt. Prognose netto ohne Risiken.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(4) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die BBT SE nur acht Chancen mit einem im Vergleich mit den Risiken (rd. 862,71 Mio. EUR) geringen Betrag von rd. 41,84 Mio. EUR ansetzte (80 % (rd. 31,50 Mio. EUR) der Chancen entfielen auf eine einzige Planungschance). Nach Ansicht des RH wären die zusätzlich zur Risikoanalyse in den Leistungsverzeichnissen enthaltenen Risikoreserven für den Fall des Nichteintretens als Chancen zu berücksichtigen gewesen.

Der RH sah auch bei den in die Basiskosten eingeflossenen Vortriebsleistungen von nur 300 m pro Monat eine weitere Chance, weil andere Tunnelprojekte monatliche Spitzenleistungen von rd. 700 m und Durchschnittsleistungen über mehrere Monate von mehr als 500 m zeigten. Die BBT SE hätte die Möglichkeit von erhöhten Vortriebsleistungen – die die Kosten reduzieren würden – zu prüfen gehabt.

(5) Der RH anerkannte, dass die BBT SE auf die Reduzierung der angesetzten Risiken und Chancen im Zuge des Baufortschritts achtete und die Begründung für diesen Vorgang dokumentierte.

20.3

Laut Stellungnahme der BBT SE hingen die Vortriebsleistungen eines Tunnelvortriebs primär von der Geologie, der Hydrogeologie und dem geomechanischen Verhalten ab. Daher seien Vortriebsleistungen betreffend Tunnel in völlig unterschiedlichen Gebirgen nicht miteinander vergleichbar. Die Bewertungen der Vortriebsleistungen durch die BBT SE, welche seriös auf der Grundlage des Kenntnisstandes der Geologie und des möglichen geomechanischen Verhaltens ermittelt worden seien, habe sich bei den bis heute ausgebrochenen Tunneln in einer Schwankungsbreite von etwa $\pm 15\%$ bestätigt.

Die Annahmen einer mittleren Leistung beim maschinellen Vortrieb während der Einreichplanung im Jahre 2007 von 300 m pro Monat beim größten Baulos des Brenner Basistunnels von Pons bis zum Brenner sei 2016 durch erfahrene, externe Planer festgelegt und mit verbesserten Kenntnissen der Geologie mit mittleren, monatlichen Vortriebsleistungen von 333 m pro Monat bestätigt worden.

20.4

Der RH entgegnete der BBT SE, dass er Vortriebsleistungen von anderen Tunnelprojekten – durchschnittliche Vortriebsleistungen mehr als 500 m pro Monat – herangezogen hatte, um mögliche Chancen beim Vortrieb aufzuzeigen. Er hat jedoch nicht Vortriebsleistungen betreffend Tunnel in unterschiedlichen Gebirgen direkt miteinander verglichen. Sehr wohl können jedoch unter verschiedenen Randbedingungen Vortriebsleistungen anderer Projekte mit Berücksichtigung der relevanten Geologie, der Hydrogeologie und dem geomechanischen Verhalten für Prognosen

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



herangezogen werden. Die BBT SE sieht selbst Chancen für höhere Vortriebsleistungen, wie ihre Homepage⁵⁶ zeigt.

Abrechnungsstand

Stand der abgerechneten Gesamtkosten

21.1 Zum Stichtag 31. Dezember 2014 beliefen sich die abgerechneten Gesamtkosten für das Tunnelprojekt auf rd. 702,74 Mio. EUR. Die BBT SE gliederte die abgerechneten Gesamtkosten in

- interne Kosten (Kosten für materielle, immaterielle Vermögensteile sowie Kosten für Grundstücke, Gebäude und Bauten auf fremdem Grund) sowie
- in Baukosten (Planungs-, Erkundungs-, Errichtungsaufwand und Kosten der projektbezogenen Öffentlichkeitsarbeit).

Die abgerechneten Gesamtkosten von rd. 702,74 Mio. EUR entsprachen einem Anteil am genehmigten Letztstand der Prognosekosten zum 1. Jänner 2013 (8,661 Mrd. EUR) von rd. 8 %. Ab 2014 stieg die Bautätigkeit stark an (rd. 155,81 Mio. EUR gegenüber rd. 71,47 Mio. EUR aus dem Vorjahr):

Tabelle 8: Abgerechnete Kosten (Stand 31. Dezember 2014)

	bis 2010	2011	2012	2013	2014	Gesamtkosten
	in Mio. EUR					
Interne Kosten	7,42	16,43	10,46	12,46	13,93	90,37
Baukosten	81,56	63,07	83,08	59,01	141,88	612,37
Gesamtkosten	88,98	79,50	93,54	71,47	155,81	702,74

Quellen: BBT SE; RH

21.2 Nach Ansicht des RH war der Anteil von rd. 8 % der zum 31. Dezember 2014 abgerechneten Gesamtkosten (rd. 702,74 Mio. EUR) am Letztstand der Prognosegesamtkosten von rd. 8,661 Mrd. EUR auch in Zusammenhang mit den bereits umgesetzten Projektleistungen (TZ 12) für eine vorbehaltlose Beurteilung der zukünftigen Kostenentwicklung zu gering. Da die Arbeiten an den Hauptbaulosen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht begonnen hatten,

⁵⁶ „Die tägliche Vortriebsleistung von Tunnelbohrmaschinen kann bis zu 40 m betragen.“ (<https://www.bbt-se.com/tunnel/tunnelbaumethoden/>, abgerufen am 19. Oktober 2016). Mit dieser Leistung würden bereits 8,5 Arbeitstage pro Monat ausreichen, um mehr als den von der BBT angenommenen Wert von 333 m pro Monat zu erzielen. Sogar bei halbiertem Tagesleistung wären nur 17 Arbeitstage pro Monat erforderlich.

konnten noch keine Aufschlüsse über eine mögliche Über– bzw. Unterschreitung bzw. über die eventuelle Einhaltung der Prognosegesamtkosten gegeben werden.

Ungeachtet dessen zeigte der RH jedoch in den **TZ 15** ff. Potenzial zum Unterschreiten der prognostizierten Gesamtkosten (rd. 8,661 Mrd. EUR), wie beim Gewinnaufschlag bei den Rohbaukosten (**TZ 15**), den Vergleichswerten der Tunnelausrüstung (**TZ 16**) und den getroffenen Ansätzen für die Managementkosten (**TZ 17**). Entscheidend für die Einhaltung der Prognosegesamtkosten werden nach Ansicht des RH jedenfalls eine hohe Umsetzungsqualität der Bauherrnaufgaben einschließlich straffe Kosten–, Termin– und Qualitätskontrolle seitens der BBT SE sein.

Kostenentwicklung fertiggestellter Baulose

22.1 Die BBT SE informierte den Aufsichtsrat am 6. Mai 2014 über die Kostenentwicklung von zwölf bisher fertiggestellten Baulosen in Italien und Österreich:

Tabelle 9: Kostenentwicklung von zwölf bisher fertiggestellten Baulosen

	Prognosekosten (Preisbasis: jeweiliger Ausschreibungszeitpunkt, ohne Risikovorsorge)	Auftragssumme (mit Preisgleitung, ohne Risikovorsorge)	Abrechnungssumme (mit Preisgleitung, ohne Risikovorsorge)
	in Mio. EUR		
	172,89	139,12	166,32
Verhältnis	in %		
Auftragssumme zu Prognosekosten	80,47	–	–
Abrechnungssumme zu Prognosekosten	96,20	–	–
Abrechnungssumme zu Auftragssumme	119,55	–	–

Quellen: BBT SE; RH

Die BBT SE zeigte für diese zwölf Baulose, dass unter Berücksichtigung der Valorisierung

- die Abrechnungssumme um rd. 19,55 % über der Auftragssumme lag,
- die Abrechnungssumme um rd. 3,80 % unter den Prognosekosten des Einreichprojekts lag und dass
- die Auftragssumme um rd. 19,53 % unter den Prognosekosten des Einreichprojekts lag.

(2) Die Kostenentwicklung der drei größten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle schlussgerechneten Baulose im österreichischen Projektabschnitt war unterschiedlich.

Während in zwei Baulosen (Innsbruck – Ahrental und Fensterstollen Ampass) die Schlussrechnungssummen mit Preisleitung z.T. deutlich über den Auftragssummen und den Prognosekosten lagen, unterschritt im dritten Baulos die Schlussrechnungssumme mit Preisleitung sowohl die Prognosekosten als auch die Auftragssumme.

In allen drei Baulosen war eine Steigerung der Auftragssumme durch Zusatzaufträge feststellbar. Die BBT SE begründete die Kostensteigerung beim Baulos Innsbruck – Ahrental mit einer Vertragserweiterung, die zwar zu Mehrkosten in diesem Baulos führte, aber zu geringeren Kosten im nächsten Baulos (Tulfes–Pfons) führen werde. Aus dem Bericht zur Kostensteigerung im Baulos Innsbruck – Ahrental (siehe [TZ 23](#)) war eine derartige Kostenverschiebung nicht ausdrücklich ersichtlich.

Tabelle 10: Kostenentwicklung der größten drei schlussgerechneten Baulose im österreichischen Projektabschnitt

	Innsbruck – Ahrental B0054		Fensterstollen Ampass B0081		Lüftungskaverne Ahrental und Schacht Patsch B0108	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Prognosekosten	71,22	112,64	8,61	64,02	7,44	114,65
Auftragssumme	63,23	100,00	13,46	100,00	6,49	100,00
Auftragssumme mit Zusatzaufträgen	80,30	127,00	15,73	116,93	6,77	104,38
Abrechnungssumme	86,33	136,54	14,99	111,43	6,42	98,99

Quellen: BBT SE; RH

22.2

- (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die gesamte Auftragssumme für die zwölf bisher fertiggestellten Baulose um rd. 19,53 % zwar unter den gesamten Prognosekosten (rd. 172,89 Mio. EUR), jedoch die Abrechnungssumme (rd. 166,32 Mio. EUR) um rd. 19,55 % über der Auftragssumme lag, was auf Verbesserungspotenzial bei den Ausschreibungen schließen ließ.
- (2) In diese Richtung deutete nach Ansicht des RH auch die sehr unterschiedliche Kostenentwicklung hin: So lagen bei den drei größten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle schlussgerechneten Baulosen im österreichischen Projektabschnitt die Schlussrechnungssummen bei zwei Baulosen deutlich über (36,5 % bzw. 11,4 %; Tabelle 10) und bei einem Baulos unter der Auftragssumme (1,01 %; Tabelle 10).

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Der RH empfahl der BBT SE, ihre Ausschreibungen zu verbessern, um die Einhaltung der Auftragssumme im Zuge der Bauabwicklung nach Möglichkeit zu gewährleisten.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Auswirkungen der Kostensteigerung beim Baulos Innsbruck – Ahrental, die zu Minderkosten in einem weiteren Baulos führen sollen, in der Dokumentation der BBT SE nicht ausdrücklich ersichtlich waren.

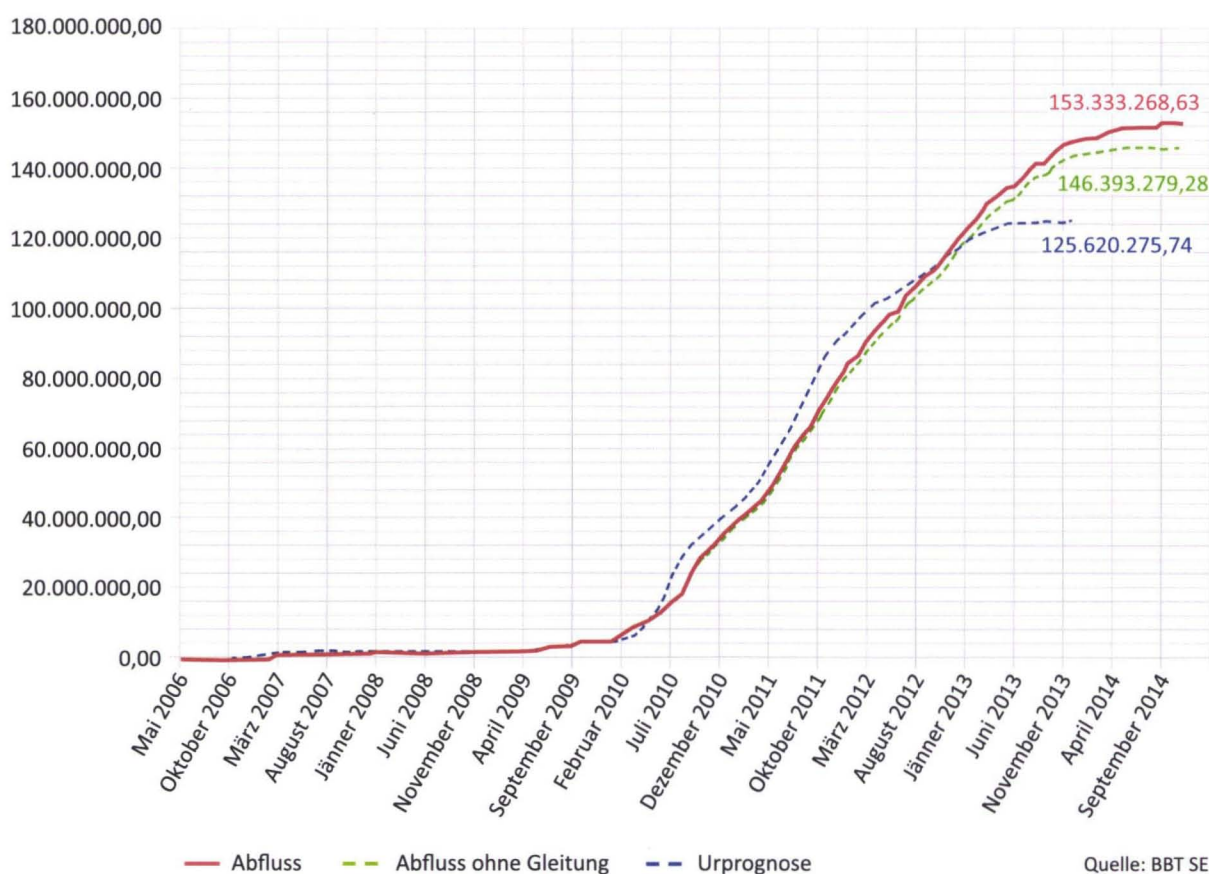
Der RH empfahl der BBT SE, künftige Kosteneinsparungen bei Baulosen, die auf Vertragserweiterungen in anderen Baulosen beruhen, im Rahmen der Prognoserechnungen und im Rahmen der künftigen Bauverträge zu berücksichtigen.

Berichtswesen

23.1

(1) Der Quartalsbericht der BBT SE zum 1. Quartal 2015 stellte die Kostensituation aller im österreichischen Projektabschnitt (der italienische Projektabschnitt wurde im Bericht nicht erfasst) abgeschlossenen Baulose (u.a. Innsbruck – Ahrental, Fensterstollen Ampass) dar. Der Ist-Finanzmittelabfluss zum Berichtszeitpunkt lag bei rd. 153,33 Mio. EUR.

Abbildung 7: Gesamtdarstellung der im Abschnitt Österreich abgeschlossenen Baulose (Stand 1. Quartal 2015; Beträge in EUR)



Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Die Abbildung 7 zeigt den prognostizierten Finanzmittelabfluss zum Zeitpunkt der Beauftragung der jeweiligen Verträge ohne Berücksichtigung einer etwaigen Preisgleitung und ohne Darstellung von Risikokosten, des Ist-Finanzmittelabflusses zum Berichtszeitpunkt sowie des Abflusses ohne Berücksichtigung der Preisgleitung.

(2) Ergänzend zum 1. Quartalsbericht 2015 lag ein weiterer Bericht zur Kostensteigerung im Baulos Innsbruck – Ahrental vor, der den an den Auftragnehmer erteilten Zusatzauftrag „Variante E41“ betraf. Darin erläuterte die BBT SE im Vergleich mit der Ausschreibung bzw. dem Hauptauftrag dessen technische Inhalte (bspw. Änderung des Regelquerschnitts) und seine Kostenauswirkungen.

(3) Erst Ende Oktober 2015 legte die BBT SE den Quartalsbericht zum 2. Quartal 2015 (Stand 30. Juni 2015) vor. Dieser enthielt – infolge der Gebarungsüberprüfung durch den RH – neben den Informationen zum Projektgebiet Österreich auch solche zum Projektgebiet Italien und erläuterte die Ursachen von Kostenabweichungen und die Inhalte von Vertragsfortschreibungen. Der 2. Quartalsbericht 2015 enthielt keine dem 1. Quartalsbericht vergleichbare Gesamtdarstellung der abgeschlossenen Baulose (Abbildung 7), die die Kostenentwicklung von der Prognose zur Abrechnung darstellte.

23.2

(1) Der RH beurteilte die im Quartalsbericht der BBT SE zum 1. Quartal 2015 erfolgte Darstellung der Kostenvergleiche zwischen Prognose und Abrechnung als inhaltlich nur bedingt aussagekräftig und als unvollständig, weil sich der Quartalsbericht auf das Projektgebiet Österreich beschränkte und weil die Zuordnung der Risikokosten (die zum Prognosezeitpunkt den Basiskosten zu beaufschlagen und bis zur erfolgten endgültigen Abrechnung abzuschmelzen wären) zu den Baulosen bei der Darstellung des prognostizierten Finanzmittelabflusses unterblieb, was die Beurteilung der Kostenentwicklung erschwerte.

Der RH vertrat die Auffassung, dass die Quartalsberichte die wesentlichsten Informationen zur Projektabwicklung beinhalten sollten. Weitere Berichte sollten nur in einem unumgänglichen Ausmaß erstellt werden, um einen Informationsbruch zu vermeiden.

Der RH empfahl der BBT SE, zur transparenten Darstellung der Kostenentwicklung eines Bauloses – aber auch dessen Einflusses als Komponente auf die Gesamtkosten des Brenner Basistunnels – die Risikokosten in die Quartalsberichterstattung aufzunehmen, diese zum Prognosezeitpunkt den Basiskosten zu beaufschlagen und bis zur erfolgten endgültigen Abrechnung abzuschmelzen.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(2) Die übersichtliche grafische Darstellung im 1. Quartalsbericht 2015 betrachtete der RH grundsätzlich positiv.

(3) Der RH nahm es positiv zur Kenntnis, dass die BBT SE seine Anregungen während der Gebarungsprüfung aufnahm und den Informationsgehalt des 2. Quartalsberichts 2015 erhöhte, weil sie das gesamte Projektgebiet (Italien und Österreich) mitberücksichtigte und die Ursachen von Kostenabweichungen und die Inhalte von Vertragsfortschreibungen erläuterte. Er beanstandete jedoch, dass dieser erst rund vier Monate nach Ablauf des Berichtszeitraums (30. Juni 2015) vorgelegt werden konnte und dass er keine grafische Übersicht der Kostenentwicklung enthielt.

Der RH empfahl der BBT SE, die Quartalsberichte so zu gestalten, dass diese das gesamte Projektgebiet abbilden und in übersichtlichen grafischen Darstellungen die Kostenentwicklung aller abgeschlossenen Baulose zwischen Prognose und Abrechnung darstellen. Die Quartalsberichte sollten auch zeitnah zum Berichtszeitraum vorgelegt werden.

23.3

Laut Stellungnahme der BBT SE würden die Quartalsberichte aufgrund der Aufforderung durch den RH das gesamte Projektgebiet beinhalten. Die grafische Übersicht sei ergänzt worden und die zweisprachigen Berichte würden sechs Wochen nach Ablauf des Quartals fertiggestellt.

Aktualisierung der Prognosekosten

Auftragsvergaben ab 2010

24.1

(1) Im Zeitraum 2010 bis 2015 vergab die BBT SE insgesamt rd. 60 Bau- bzw. Dienstleistungsaufträge mit einem Gesamtauftragswert von über 980 Mio. EUR. In der Datengrundlage zu den 60 Bau- bzw. Dienstleistungslosen waren von der BBT SE nicht alle Felder ausgefüllt, auch auf Nachfrage des RH konnte die BBT SE die entsprechenden Daten nicht beistellen⁵⁷.

(2) Auf die fünf größten der insgesamt 60 Aufträge entfielen rd. 860,70 Mio. EUR (rd. 90 % des Gesamtauftragswerts). Aus dem vorgelegten Datenmaterial (das alle für die fünf Aufträge erforderlichen Daten enthielt) ergibt sich nachstehende Tabelle über die Kostenentwicklung:

⁵⁷ Eine exakte und vollständige Summenbildung war dem RH somit nicht möglich.

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Tabelle 11: Fünf größte Bau– bzw. Dienstleistungsaufträge 2010 bis 2015

	Tulfes– Pfons B0111	Eisackunterquerung B0115	Erkundungslos Wolf 2 – Padastertal B0106	Erkundungsstollen Periadriatische Naht B0084	Erkundungslos Wolf 1 B0071
Projektabschnitt	Österreich	Italien	Österreich	Italien	Österreich
	in Mio. EUR				
Prognosekosten	460,00	365,30	134,60	80,06	25,00
Ausschreibungs- verfahren	offen (niedrigster Preis)	offen (wirtschaftlich günstigstes Angebot)	offen (niedrigster Preis)	offen (niedrigster Preis)	offen (niedrigster Preis)
Datum Vertragsabschluss	3. Juni 2014	23. Oktober 2014	13. November 2013	28. September 2011	6. April 2011
	in Mio. EUR				
Auftragssumme	377,30	301,31	104,00	53,09	25,00
	in % der Prognosekosten				
Auftragssumme	82,02	82,48	77,27	66,31	100,00
	in Mio. EUR				
Auftragssumme mit Zusatzaufträgen	377,30	301,31	104,00	84,67	30,45
	in % der Auftragssumme				
Auftragssumme mit Zusatzaufträgen	100,00	100,00	100,00	159,48	121,80
	in Mio. EUR				
Abrechnungs- summe (Oktober 2015)	93,31	1,48	61,34	82,49	27,18
	in % der Auftragssumme				
Abrechnungs- summe (Oktober 2015)	24,73	0,49	58,98	155,38	108,72

Quellen: BBT SE; RH

- (3) Beim Baulos Erkundungsstollen Periadriatische Naht betrugen die Zusatzaufträge rd. 31,58 Mio. EUR bzw. rd. 59,5 % der Hauptauftragssumme und die aktuelle Abrechnungssumme lag um rd. 55,4 % über der Hauptauftragssumme.
- (4) Die angeführten Prognosekosten enthielten keine Risikoansätze, allerdings bezifferte die BBT SE bspw. im Baulos Tulfes–Pfons die angesetzten Basiskosten mit

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



460,00 Mio. EUR und die angesetzte Risikovorsorge mit 45,00 Mio. EUR, der Aufsichtsrat genehmigte dementsprechend Gesamtkosten von 505,00 Mio. EUR.

24.2

(1) Der RH hielt fest, dass die fünf dargestellten Baulose wegen ihres Abdeckungsgrads von rd. 90 % des Gesamtauftragswerts im betrachteten Zeitraum maßgeblich für die Beurteilung der Kostenentwicklung aller im Zeitraum vergebenen Aufträge waren.

(2) Der RH wies darauf hin, dass alle fünf Baulose eine relativ enge Bandbreite in der Relation zwischen der Hauptauftragssumme und den Prognosekosten zwischen rd. 66 % und 100 % aufwiesen und insgesamt deutlich unterhalb der Prognosekosten lagen. Das Unterschreiten der Prognosekosten wäre damit – vor allem bei Berücksichtigung der Risikovorsorgen (**TZ 19, TZ 20**) – von den Auftragssummen ohne Zusatzaufträge her betrachtet möglich.

Das schließliche Unterschreiten der Prognosekosten hing nach Ansicht des RH vor allem davon ab, ob künftig weitere Zusatzaufträge durch eine konsequente Vertragsumsetzung verhindert bzw. minimiert werden können. Der RH wies in diesem Zusammenhang jedoch kritisch auf die beim Baulos Erkundungsstollen Periadriatische Naht festgestellte gravierende Erhöhung der Abrechnungssumme – durch die Zusatzaufträge – um mehr als 55 % gegenüber der Hauptauftragssumme hin.

(3) Der RH kritisierte die BBT SE, weil die Prognosekosten keine Risikoansätze enthielten, obwohl bei Vergleichen zwischen Prognose- und endgültigen Abrechnungssummen die Risikoansätze miteinzubeziehen wären, weil in der Abrechnungssumme die tatsächlich aufgetretenen Kosten der Risiken beinhaltet sind. Zusätzlich sollten die Ansätze für die Risikovorsorge mit Baufortschritt abgemindert und mit der Fertigstellung von Bauarbeiten und –abrechnung im jeweiligen Baulos auf null gestellt werden.

Der RH empfahl der BBT SE, bei den noch in einem früheren Abwicklungsstand befindlichen Baulosen Zusatzaufträge möglichst zu vermeiden, um Erhöhungen der Gesamtauftrags- und Abrechnungssummen zu begrenzen.

(4) Der RH beanstandete, dass nicht alle Felder der übergebenen Tabelle von der BBT SE ausgefüllt wurden und damit die Dokumentation unvollständig war.

Der RH empfahl der BBT SE, verstärkt auf eine lückenlose Dokumentation zu achten.

24.3

Laut Stellungnahme der BBT SE würden die Ansätze der identifizierbaren und quantifizierbaren Risiken im Rahmen des Chancen–Risiken–Managements semestral bewertet und jährlich aktualisiert. Die Risikovorsorge würde mit fortschreitendem

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Baufortschritt abgemindert und am Ende des Bauloses auf null gesetzt. Diese Vorgangsweise würde in den jährlichen Berichten zur Risikovorsorge so abgebildet und bei der Kostenaktualisierung berücksichtigt.

Das Baulos „Periadriatische Naht“ südlich des Brenners stelle die größte und schwierigste Störzone dar. Der Hauptauftrag für den Erkundungsstollen „Periadriatische Naht“ sei am 28. September 2011 mit rd. 53,09 Mio. EUR (vom Aufsichtsrat genehmigte Preisobergrenze rd. 80,06 Mio. EUR) abgeschlossen worden. Zusätzlich habe der Aufsichtsrat einen prognostizierten Betrag für die Risikovorsorge von rd. 7,04 Mio. EUR für Maßnahmen, die im Zuge der Bauausführung aufgrund unvorhergesehener Ereignisse erforderlich werden können, genehmigt. Diese ursprünglich genehmigten Beträge hätten nicht vorgesehene Maßnahmen, deren Umsetzung jedoch im Zuge des Vortriebs aufgrund geologischer Gegebenheiten erforderlich gewesen sei, nicht umfasst.

Aufgrund der geologischen Bedingungen, die sich im Zuge der Vortriebsarbeiten ergeben hätten und um beim Abschluss der Arbeiten für den nächsten Vortrieb ein für einen längeren Abschnitt stabileres Gebirge erreichen zu können, sei die technische Notwendigkeit festgestellt worden, den Tunnelvortrieb fortzuführen, bis günstigere geologische Bedingungen bzw. ein vergleichsweise stabileres Gebirge erreicht wären.

Die im Hauptauftrag vorgesehenen Arbeiten (Auftragswert rd. 53,09 Mio. EUR) seien um rd. 51,59 Mio. EUR mit einigen Verbesserungen (Vergrößerung des Durchmessers der Hauptröhren, Sprengstofflager, Servicestollen für Förderband, Anpassung der Kläranlage) durchgeführt worden. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen seien die ursprünglich vertraglich nicht vorgesehenen, zusätzlichen Baumaßnahmen um rd. 28,79 Mio. EUR durchgeführt worden. Der Gesamtauftragswert nach Genehmigung des fünften Zusatzauftrages habe rd. 80,98 Mio. EUR betragen.

Vorgangsweise bei der Umsetzung des Abrechnungsstands in die Aktualisierung der Prognosekosten

25.1

(1) Die Prognosekosten aktualisierte die BBT SE üblicherweise entsprechend den Rahmenbedingungen vom 18. April 2011 jährlich. Die letzte Aktualisierung der Prognosekosten erfolgte mit Preisbasis 1. Jänner 2013; diese wurde vom Aufsichtsrat am 6. Mai 2014 genehmigt. Die Vorgangsweise bei der Aktualisierung für die in Ausführung befindlichen Baulose war dabei im Projektgebiet Österreich bzw. Italien unterschiedlich.

(2) In Österreich setzte die BBT SE die Angebotssumme bzw. die Vertragssumme zum Zeitpunkt des Angebotsendes als Basiskosten an und übernahm diese Festle-

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



gung in die Bauverträge. Zum jeweiligen Quartalsende stellte die BBT SE folgende Kostenanteile dar:

- die bis dahin bezahlten Basiskosten (inklusive der genehmigten Mehrkostenforderungen),
- die Risikovorsorge (exklusive der durch die genehmigten Mehrkostenforderungen abgeschmolzenen Risiken),
- die Mehrkostenforderungen,
- die Preisgleitung⁵⁸ und
- die Vorausvalorisierung.

(3) In Italien sah die BBT SE die Angebotssumme bzw. die Vertragssumme zum Zeitpunkt des Angebotsendes als Summe der Basiskosten inklusive der Gleitung bis Vertragsende an. Wegen des Fehlens einer vertraglich geregelten Preisgleitung mussten in Italien die Auftragnehmer ihre Angebote inklusive sämtlicher Preissteigerungen bzw. –gleitungen erstellen. Zum jeweiligen Quartalsende stellte die BBT SE folgende Kostenanteile dar:

- die bis dahin bezahlten Basiskosten (inklusive der Preisgleitung und der genehmigten Mehrkostenforderungen),
- die Risikovorsorge (exklusive der durch die genehmigten Mehrkostenforderungen abgeschmolzenen Risiken) und
- die Mehrkostenforderungen.

(4) In Österreich bildete die BBT SE für die in Ausführung befindlichen Baulose sämtliche Positionen mit den Vertragspreisen als Basiskosten in einer Datenbank ab. Zusätzlich waren mögliche theoretische Kosten- und Terminprognosen für den Baufortschritt auf der Grundlage des Vertrags-Bauprograms berechenbar. Die Soll-Ist Vergleiche je aktivem Baulos waren in den Quartalsberichten dargestellt.

(5) Bei der jährlichen Kostenaktualisierung traf die BBT SE folgende Unterscheidungen:

⁵⁸ Als „Gleitpreis“ wird ein Vertragspreis bezeichnet, wenn im Vertrag Preisgleitklauseln vereinbart sind, die eine Änderung des Preises in Abhängigkeit bestimmter Indizes (wie z.B. Indizes für Rohstoffpreise) vorschreiben. Gleitpreise werden in Verträgen vereinbart, die eine so lange Laufzeit haben, dass die Entwicklung der Kosten nicht mehr abgeschätzt werden kann. Quelle: Bauzeitung 39/11

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



- abgerechnete Baulose,
- abgeschlossene aber noch nicht vollständig abgerechnete Baulose,
- laufende Baulose mit Kosten– und Terminprognosen bis zur Fertigstellung,
- in der Vergabephase befindliche Baulose,
- Baulose mit einem Ausschreibungs– (Österreich) oder Ausführungsprojekt (Italien) und
- Baulose, wo noch keine Ausschreibungs– oder Ausführungsplanung vorliegt.

(6) Bei den im Mai 2014 in Ausführung befindlichen Baulosen waren auf Basis der Kostenprognose zum Stand 1. Jänner 2013 die Gesamtkosten der Zusatzaufträge (86,00 Mio. EUR) durch die im Zuge der Ausschreibung erhaltenen Nachlässe⁵⁹ (75,00 Mio. EUR) und die vorgezogenen Arbeiten, wie beim Baulos Innsbruck – Ahrental (41,00 Mio. EUR; siehe [TZ 22](#)), gedeckt.

25.2

(1) Der RH bemängelte, dass im November 2015 der letztgenehmigte Stand der Prognosekosten noch immer jener mit Preisbasis 1. Jänner 2013 war. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in [TZ 13](#).

(2) Ungeachtet eines aktuelleren Stands der Prognosekosten beurteilte der RH die von der BBT SE angewandte Vorgangsweise bei der Umsetzung des Abrechnungsstands in die Aktualisierung der Prognosekosten grundsätzlich als zweckmäßig.

(3) Der RH beurteilte aufgrund der Kostendeckung der Zusatzaufträge (86,00 Mio. EUR) durch Nachlässe (75,00 Mio. EUR) und vorgezogene Arbeiten (41,00 Mio. EUR) die für die Basiskosten getroffenen Ansätze als ausreichend.

(4) Betreffend seine Feststellungen zu den Quartalsberichten und den Soll–Ist–Vergleichen verwies der RH auf die [TZ 23](#).

⁵⁹ Differenz zwischen aus der Prognose erwarteten Bauloskosten und der Hauptvertragssumme

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



Termine

Prognostizierter Fertigstellungstermin

26.1

(1) In seiner Gebarungsüberprüfung „Brenner Basistunnel BBT SE – Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels“ (Reihe Bund 2008/5; TZ 7) kritisierte der RH das zu lange Festhalten der BBT SE an dem unrealistischen Fertigstellungstermin (Jahr 2015), obwohl bereits Mitte 2005 erkennbar gewesen wäre, dass dieser Termin nicht zu halten war.

Die BBT SE plante mit dem Bauprogramm 2010⁶⁰

- die Fertigstellung der Bauarbeiten im Juli 2025 und
- die Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels mit Ende 2026.

(2) Auch mit dem Bauprogramm 2013 beabsichtigte die BBT SE, die Bauarbeiten im Juli 2025 fertigzustellen und – nach dem anschließenden Probebetrieb – den Brenner Basistunnel im Jahr 2026 in Betrieb zu nehmen. Das in der Sitzung des Aufsichtsrats vom 19. Juli 2013 genehmigte Bauprogramm 2013 enthielt in einzelnen Baulosen wesentliche Änderungen zum Vorjahr, bspw. eine um acht Monate verspätete Ausschreibung des Bauloses Tulfes–Pfons und die Zusammenfassung sämtlicher Arbeiten für das Baulos Pfons–Brenner in einem einzigen Baulos.

(3) In der Planungsausschusssitzung vom 13. Mai 2013 legten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer fest, dass trotz aufgetretener Verzögerungen in allen Baulosen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden sollen, damit der Fertigstellungstermin 2025 eingehalten wird.

(4) Im letztgültigen Bauprogramm⁶¹ 2014 war der Baufertigstellungstermin mit Oktober 2025 vorgesehen. Der Probebetrieb und die Inbetriebnahme waren – entgegen dem Bauprogramm 2013 – nur noch als „in Ausarbeitung befindlich“ dargestellt.

Seit Ende 2015 arbeiteten drei Arbeitsgruppen (mit Vertreterinnen und Vertretern von ÖBB–Infrastruktur AG, Rete Ferroviaria Italiana und BBT SE) an der Definition der bahntechnischen Ausrüstung und eine weitere Arbeitsgruppe beschäftigte sich ab Ende 2015 mit dem Thema Betrieb, weshalb noch keine Termine für die Ausrüstung, den Probebetrieb und die Inbetriebnahme im Bauprogramm 2014 festgelegt waren.

⁶⁰ Die Bauprogramme der BBT SE stellten u.a. den vorgesehenen Bauablauf und die Termine dar.

⁶¹ vom Aufsichtsrat der BBT SE am 21. Oktober 2014 freigegeben

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle verzögerte sich die anstehende Aktualisierung des Bauprogramms, weil die BBT SE die Angebotsergebnisse des Bauloses Mauts–Brenner – Angebotsabgabe 29. November 2015, Ergebnisse bis April 2016 – einbeziehen wollte. (siehe **TZ 28**).

Die Qualitätskriterien in den Ausschreibungsbedingungen ermöglichten es den Bietern, eine Bauzeitverkürzung von maximal zwei Jahren anzubieten, womit die Bau Fertigstellung bereits im Juli 2025 erfolgen könnte, was nach Auskunft der ÖBB–Infrastruktur AG voraussichtlich keine Auswirkung auf die Inbetriebnahme Ende 2026 hätte, weil Fahrplanwechsel bei internationalen Bahnverbindungen grundsätzlich Ende eines Jahres erfolgen. Sollte die Verkürzung der Baudauer um zwei Jahre nicht angeboten werden, wäre gemäß Auskunft der BBT SE eine Inbetriebnahme frühestens Ende 2027 möglich.

(6) Das nächste Bauprogramm (Stichtag 1. Jänner 2016) sollte frühestens im Februar 2016 vorliegen. Im Juli 2015 ging die BBT SE von einer Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels im Dezember 2026 aus.

26.2

(1) Der RH wies kritisch auf das Spannungsfeld hin, das zwischen den terminlichen Zielsetzungen (Baufertigstellungstermin 2025 und Inbetriebnahme 2026) sowie dem aktuellen Baufortschritt – aufgetretene Verzögerungen in allen Baulosen (Planungsausschusssitzung vom 13. Mai 2013) – und der möglichen Inbetriebnahme Ende 2027 (wegen der Ausschreibungskriterien des Bauloses Mauts–Brenner) bestand.

(2) Der RH kritisierte die BBT SE, weil sie die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Inbetriebnahme des Brenner Basistunnels nicht zeitgerecht und nicht im geeigneten Ausmaß unter Beachtung der Auswirkungen der bauzeitbezogenen Risiken (siehe **TZ 27** und **TZ 28**) in ihren Bauprogrammen berücksichtigte. Auch war das Bauprogramm 2014 wenig aussagekräftig, weil die Detailvorgänge der Ausrüstungsphase nur noch als „in vertiefter Ausarbeitung“ bezeichnet waren und der Probetrieb sowie die Inbetriebnahme nicht mehr dargestellt waren.

Der RH empfahl der BBT SE, das Bauprogramm 2016 zügig zu planen und vom Aufsichtsrat genehmigen zu lassen, dabei sämtliche Einflussfaktoren wie das Ausschreibungsergebnis Baulos Mauts–Brenner, bisher aufgetretene Verzögerungen und die Ergebnisse der Arbeitsgruppen betreffend bahntechnische Ausrüstung und Betrieb zu berücksichtigen sowie bei Bedarf alternative Maßnahmen zu prüfen, um den Termin der Inbetriebnahme 2026 halten zu können.

26.3

Laut Stellungnahme der BBT SE würden zur Abstimmung und Definition der bahntechnischen Ausrüstung, wie unter Punkt 4.4 „Arbeitskreis Betrieb und Systemfra-

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



gen“ in den Rahmenbedingungen zur Realisierung der Phase III vorgesehen, mehrere Arbeitsgruppen mit Mitgliedern von ÖBB-Infrastruktur AG und Rete Ferroviaria Italiana eingerichtet.

Derzeit würden die Detailvorgänge ausgearbeitet, sodass im neuen Bauprogramm 2016 eine Ablauffolge der einzelnen Schritte für die bahntechnische Ausrüstung, den Probetrieb und die Inbetriebnahme aufscheinen werde.

Bauzeitbezogene Risiken

27.1

(1) Seit 2008 enthielt das Bauprogramm der BBT SE keine Risikovorsorgen für die Bauzeit, weshalb der Aufsichtsrat der BBT SE für das Bauprogramm 2014 am 19. Juli 2013 beschloss, dass die bauzeitbezogenen Risiken detailliert zu analysieren und darzustellen sowie deren Auswirkungen auf die Termine für die Fertigstellung der Bauarbeiten und die Inbetriebnahme zu prüfen wären.

(2) Das letztgültige Bauprogramm 2014 sollte nach Ansicht der BBT SE die bauzeitbezogenen Risiken und die daraus erwarteten Verzögerungen als prozentuelle Abweichung vom erwarteten zeitlichen Verlauf abbilden, jedoch zeigte das Bauprogramm 2014 bei einzelnen Baulosen vage eine Bandbreite der Termine für einzelne Vortriebsleistungen.

Erstmalig mit der Aktualisierung der vom Aufsichtsrat noch nicht genehmigten Risikoanalyse 2015 ermittelte die BBT SE die Risiken auch auf dem zeitkritischen Weg und simulierte die Zeitveränderungen je Baulos. Im nächsten Bauprogramm – frühestens im Februar 2016 fertig – plante die BBT SE, die bauzeitbezogenen Risiken und Chancen je Baulos einzubeziehen.

(3) Das am 21. Oktober 2014 genehmigte Bauprogramm 2014 zeigte Unstimmigkeiten und Abweichungen zwischen den geplanten und tatsächlichen Terminen von bis zu sieben Monaten (Baulos EKS Innsbruck – Ahrental – Fertigstellung geplant: Mai 2013, Fertigstellung Ist: Dezember 2013).

(4) Weitere Projektänderungen, u.a. die Umgestaltung des Bahnhofs Innsbruck, die Eisackunterquerung und die Gestaltung der Nothaltestellen, die zusätzlich Einfluss auf die nächste Terminplanung (Anfang 2016) haben, beabsichtige die BBT SE in der nächsten Aktualisierung des Bauprogramms zu berücksichtigen.

27.2

Der RH bemängelte, dass die BBT SE das in der Aufsichtsratssitzung vom 19. Juli 2013 formulierte Ziel, im Bauprogramm 2014 auch die bauzeitbezogenen Risiken detailliert zu analysieren und darzustellen, nur eingeschränkt umsetzte, weil die im Bauprogramm 2014 enthaltenen Bandbreiten der Termine für einzelne Vortriebsleis-

Bericht des Rechnungshofes

Bahnprojekt: Brenner Basistunnel



tungen nicht für alle Baulose dargestellt waren und weil die gewählte grafische Aufbereitung zu wenig detailliert war.

Der RH wies gegenüber der BBT SE darauf hin, dass der Einfluss der Änderungen im Bauablauf – wie die bisherigen Abweichungen bei einzelnen Baulosen, bspw. die siebenmonatige verspätete Fertigstellung des Bauloses EKS Innsbruck – Ahrental, und die zukünftigen Änderungen der Bauabwicklung (wie Eisackunterquerung) – zeigte, weshalb eine detaillierte Analyse der bauzeitbezogenen Risiken für das neue Bauprogramm erforderlich wäre.

Der RH empfahl der BBT SE, die in der Aufsichtsratssitzung vom 19. Juli 2013 vorgegebenen Ziele umzusetzen und je Baulos die Risikoerfassung, insbesondere die bauzeitbezogenen Risiken, regelmäßig durchzuführen und in den Bauprogrammen und in den Kostenprognosen zu berücksichtigen.

27.3

Laut Stellungnahme der BBT SE habe sie im Bauprogramm 2014 für die Baulose auf österreichischem Projektgebiet die Bandbreiten der Vortriebsleistungen und damit die bauzeitbezogenen Risiken dargestellt.

Im italienischen Projektgebiet sei für das große Baulos Mauts bis zum Brenner (Mauts 2 und 3) im Jahre 2014 durch externe Planer die Ausführungsplanung erstellt worden. Daher werde nur eine mittlere Vortriebsleistung ohne Bandbreite dargestellt.

Baulos Mauts–Brenner

28.1

(1) Wegen der Einbeziehung der Angebotsergebnisse des Bauloses Mauts–Brenner, die am 29. November 2015 vorliegen sollten, verzögerte sich im September 2015 die anstehende Aktualisierung von Kostenprognose und Bauprogramm der BBT SE.

(2) Die Vergabe des Bauloses Mauts–Brenner sollte nach dem Bestbieterprinzip entsprechend dem italienischen Vergabegesetz Nr. 163/2006 und dem Dekret des italienischen Staatspräsidenten Nr. 207/2010 erfolgen. Im Dekret 207/2010 war festgehalten, dass die Gewichtung der qualitativen Kriterien größer als die Gewichtung der quantitativen Kriterien sein müsse. Dementsprechend enthielte die Ausschreibung qualitative und quantitative Kriterien mit folgender Gewichtung.