

Leitlinien der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD)

Massnahmen im Falle von Kostenüberschreitungen bei der Vergabe von NEAT-Losen

vom 8. Februar 2001,

**aufgehoben am 30. November 2019 mit Beschluss der NAD vom
23. Oktober 2019**

1. Ausgangslage

Am Gotthard stehen die Vergaben für die ersten grossen Tunnelbaulose bevor. Nach den Oferteingaben ab Dezember 2000 werden die entsprechenden Vergaben im Sommer 2001 erwartet.

Nicht zuletzt aufgrund der sich abzeichnenden Preissteigerungen im Tunnelbaumarkt muss aus Sicht der NEAT-Aufsichtsdelegation mit einem erhöhten Risiko für massive Zusatzkosten gegenüber den Kostenvoranschlägen gerechnet werden.

2. Vorgeschichte

Die NEAT-Aufsichtsdelegation hat an ihrer *Tagung vom 8. und 9. November 2000* beschlossen, präventiv klare Kriterien für den Fall zu definieren, dass in einzelnen zu vergebenden NEAT-Losen markant über den - anhand des Zürcher Index für Wohnbauten (ZIW) bzw. des neuen NEAT-Teuerungsindex berechneten - Kostenvoranschlägen offeriert werden sollte. Ein Leitlinien-Papier soll ihr als Grundlage für ihre Beurteilung und Reaktion auf die kommenden Vergabeergebnisse dienen.

An ihrer *Tagung vom 5. Dezember 2000* hat sie einen ersten Berichtsentwurf des Präsidenten und Sekretariats besprochen, das mögliche Entwicklungen skizziert und einen entsprechenden stufengerechten Massnahmenkatalog auflistet. Sie forderte nähere rechtliche Abklärungen über die Machbarkeit der Massnahmen, namentlich im Bereich des Vergabewesens.

An ihrer *Tagung vom 7. und 8. Februar 2001* befasste sie sich mit einem Zusatzbericht des Bundesamts für Verkehr (BAV) und der zustimmenden Stellungnahme des Vorstehers des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Sie verabschiedete die vorliegenden Leitlinien und gab sie zur Veröffentlichung frei.

3. Grundsatzfragen

Bei den ersten Anzeichen für massive Zusatzkosten sind aus Sicht der NEAT-Aufsichtsdelegation folgende Fragen vorgängig zu klären:

- a) *Voraussetzungen*: Welche Entwicklungen müssen eintreten bzw. welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit sich die NEAT-Aufsichtsdelegation sofort einschaltet und von den Verantwortlichen die Ergreifung besonderer Massnahmen erwartet?
- b) *Reporting*: Wann, wie und von wem erwartet die NEAT-Aufsichtsdelegation die nötigen Informationen über die aktuelle Situation sowie die sich abzeichnenden Zusatzkosten?
- c) *Massnahmen*: Welche adäquaten Massnahmen können und müssen zur Verbesserung der Situation in kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive getroffen werden?
- d) *Entscheidungssträger*: Wer ist - wenn nötig auf Intervention der NEAT-Aufsichtsdelegation – für den Beschluss der entsprechenden Massnahmen zuständig bzw. wer für die Durchführung der Massnahmen verantwortlich?
- e) *Strategien der begleitenden Oberaufsicht*: Welche Möglichkeiten stehen der NEAT-Aufsichtsdelegation offen, um die Ergreifung von bestimmten Massnahmen anzuregen und zu begleiten?
- f) *Auswirkungen*: Mit welchen Auswirkungen, insbesondere auf die NEAT-Bereiche Leistungen, Termine, Kosten und Finanzierung sowie auf die politischen Rahmenbedingungen (z.B. Erreichung des Verlagerungsziels) ist mit der Ergreifung der jeweiligen Massnahmen zu rechnen?

4. Voraussetzungen

Nach Abwägung verschiedener Risikosituationen und möglicher Kriterien zu deren Beurteilung geht die NEAT-Aufsichtsdelegation von folgenden drei *Grundszenarien* aus:

Die Auswertung der auf einen vergleichbaren Stand gebrachten Offerteingaben für ein bestimmtes Los ergeben gegenüber dem entsprechenden FinöV-bereinigten Kostenvorschlag auf Preisbasis 1991 eine mutmassliche Kostensteigerung von

a) **bis zu 2 % pro Jahr (Szenario 1)**

Die Finanzierung der Teuerung, der Mehrwertsteuer und der Bauzinsen erfolgt ausserhalb des NEAT-Gesamtkredites. Das Parlament hat dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, die diesbezüglichen Zusatzkosten mittels zusätzlicher *Verpflichtungskredite* (Krediterweiterung) in eigener Kompetenz zu sprechen. Dies entspricht der Regelung bei anderen Eisenbahnprojekten, beispielsweise dem Bau des Vereina-Tunnels.

Zur Finanzierung der teuerungsbedingt anfallenden Zusatzkosten (graue Teuerung und Bau-teuerung) steht im Rahmen der *Zahlungskredite* im Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) eine implizite Reserve von 2,1 bis 2,5 Milliarden Franken zur Verfügung. Die-

se basiert auf einer geschätzten durchschnittlichen jährlichen Teuerung von 2 % für rund 20 Jahre.

Die aufgelaufene Teuerung zwischen den Kostenvoranschlägen und den bisher erfolgten Vergaben auf den beiden NEAT-Achsen bewegen sich weitgehend *innerhalb der erwähnten Teuerungsreserve*. Die NEAT-Aufsichtsdelegation hat sich denn bisher auch über diese „gedeckte“ Teuerung im Rahmen der ordentlichen Tagungen und Rahmen des halbjährlichen Standberichts orientieren lassen und die Entwicklung zwischenzeitlich aufmerksam verfolgt. Für sie war bisher kein dringender Handlungsbedarf gegeben.

Einer hypothetischen Teuerung von 2 % pro Jahr entsprechen beim Objektkredit Gotthard Zusatzkosten *von rund 150 Millionen Franken pro Jahr seit 1991*.

b) zwischen 2 % und 3 % pro Jahr (Szenario 2)

Bei einer Preissteigerung zwischen 2 und 3 % und den damit verbundenen mutmasslichen Zusatzkosten würde die heute geltende implizite Teuerungsreserve im FinöV-Fonds von 2 % überschritten. Eine solche Überschreitung bewegt sich jedoch in einem Graubereich von 1 %. Dieser berücksichtigt verschiedene *Unsicherheitsfaktoren*:

- *Fehler bei der Kostenberechnung im Kostenvoranschlag* könnten zu projektbedingten Mehrkosten führen, die kein Bestandteil der grauen Teuerung darstellen (vgl. Vergabe Los Ferden).
- Ein eigener *Index für den Untertagbau* ist im heutigen Zeitpunkt noch nicht in Anwendung. Nach dessen Einführung muss die Teuerungsannahme im FinöV-Fonds, die zum Teil auf dem ZIW basiert, allenfalls nachträglich nach oben angepasst werden.

In Anbetracht solcher Unsicherheiten wird die NEAT-Aufsichtsdelegation die Situation *von Fall zu Fall* genauer analysieren.

Einer mutmasslichen Teuerung von 3 % pro Jahr entsprechen beim Objektkredit Gotthard Zusatzkosten *von rund 225 Millionen Franken pro Jahr seit 1991*.

c) mehr als 3 % pro Jahr (Szenario 3)

Eine Überschreitung der 3-Prozent-Marke würde nach Ansicht der NEAT-Aufsichtsdelegation über der Bandbreite der erwähnten Unsicherheiten liegen und in jedem Fall zu einer *sofortigen politischen Intervention* gegenüber den Verantwortlichen führen.

Einer mutmasslichen Teuerung von über 3 % pro Jahr entsprechen beim Objektkredit Gotthard Zusatzkosten *von über 225 Millionen Franken pro Jahr seit 1991*.

5. Reporting

Die NEAT-Aufsichtsdelegation ist zur Wahrnehmung ihres Auftrags auf eine *umfassende, aussagekräftige und rechtzeitige Information* und Berichterstattung des BAV und der Ersteller angewiesen. Diese sind in den Handlungsgrundsätzen zur Oberaufsicht über die NEAT¹ festgehalten.

Das Berichtswesen der Ersteller und des BAV ist in der *NEAT-Controlling-Weisung* unter Kapitel 6 geregelt.

Die NEAT-Aufsichtsdelegation erwartet im Falle von Szenario 2 und 3 (Preissteigerung ab mehr als 2 %) die Anwendung des folgenden, auf dem zentralen Instrument des ereignisbezogenen Berichts basierenden *Verfahrens*:

- sofortige Benachrichtigung des Präsidenten und Sekretärs der NEAT-Aufsichtsdelegation durch die zuständigen Stellen, sobald sich grössere Differenzen abzeichnen
- schnellstmögliche Zuleitung eines schriftlichen ereignisbezogenen Berichts an die NEAT-Aufsichtsdelegation und dessen Sekretariat durch die zuständigen Stellen
- Aussprache mit den zuständigen Stellen
- Einleitung geeigneter Massnahmen (siehe unten)

6. Zuständigkeiten im Vergabebereich

Die *Ersteller* sind - als Bahnunternehmungen bzw. deren ausgegliederte Projektorganisationen - nach Art. 1 der Alpen transit-Verordnung (AtraV) und Art. 3 der AlpTransit-Vereinbarungen für Projektierung und Bau der NEAT-Projekte zuständig. Sie sind dem Bund gegenüber für eine sorgfältige Wahrnehmung ihrer Aufgaben und insbesondere für einen haushälterischen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln verantwortlich (Art. 2 AtraV und Art. 4 der AlpTransit-Vereinbarungen).

Für die Vergabe der grossen Tunnelbaulose bzw. für wichtige Zwischenentscheide in den betreffenden Vergabeverfahren ist gemäss der Organisation der Ersteller jeweils der *Verwaltungsrat* zuständig. An diesem liegt es primär, in sorgfältiger Ausübung des ihm zustehenden Ermessens über die in der Leitlinie genannten Massnahmen wie Vergabestopp, Verfahrensabbruch u.a. zu entscheiden. Dabei ist der Verwaltungsrat an seine aktienrechtlichen Verantwortung gebunden. Demgegenüber ist eine Handlungsanweisung durch die Aufsichtsbehörde subsidiär.

Die Beschaffungen der Ersteller sind gemäss Art. 13 des Alpen transit-Beschlusses und Art. 4 der AtraV nach der *Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen* (BoeB und VoeB) vorzunehmen.

¹ Handlungsgrundsätze zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Eisenbahnalpen transversale (NEAT), erlassen am 6. Dezember 2004 von der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA), siehe Handbuch der Bundesversammlung, Erlass Nr. 47

7. Massnahmen

Unabhängig von den erwähnten Szenarien und entsprechend der Höhe der mutmasslichen Zusatzkosten sind aus Sicht der NEAT-Aufsichtsdelegation von den jeweiligen Verantwortlichen u.a. folgende Massnahmen zu prüfen bzw. umzusetzen:

7.1 Ersteller

a) *in der Planungsphase*

Massnahme	Vorgaben	Bemerkungen / Erläuterungen
Zeitliche Planung der Ausschreibungen	Inbetriebnahmetermin / Meilensteine (Bestellung des Bundes)	Im Einvernehmen mit dem Bund (=Besteller) sind Änderungen der Bestellung möglich.
Loseinteilung /-neueinteilung	Art. 7 Abs. 1 BoeB	Aufträge / Lose dürfen nicht in der Absicht aufgeteilt werden, das Gesetz bzw. dessen Schwellenwerte zu umgehen. Bei der Loseinteilung sind neben bauleistungsrechtlichen Kriterien auch mögliche Synergie-Effekte zu berücksichtigen. Falls die Vergabeverfahren für die betreffenden Lose bereits pendent sind, müssen die beschaffungsrechtlichen Voraussetzungen für den Verfahrensabbruch (siehe unten) vorliegen.
Verzichts- und Kompensationsplanung	Art. 3 AtrAV Bestellung des Bundes	Die Ersteller haben <ul style="list-style-type: none">- permanent Massnahmen zur Einhaltung der jeweiligen Objektkredite zu prüfen und vorbehaltlich einer genehmigungspflichtigen Projektänderung umzusetzen;- bei absehbarer Nichteinhaltung der Objektkredite Kompensationsmassnahmen vorzulegen.

b) während des Vergabeverfahrens

Massnahme	Vorgaben	Bemerkungen / Erläuterungen
Abbruch des Vergabeverfahrens und evtl. Wiederholung (Vergabeverzicht) (Vergabestopp)	Art. 30 Abs. 1 und 2 VoeB	Nur möglich, wenn - Projekt nicht verwirklicht wird; - kein Angebot die technischen Anforderungen erfüllt; - wenn günstigere Angebote zu erwarten sind, weil technische Rahmenbedingungen ändern oder Wettbewerbsverzerrungen wegfallen.
Verhandlungen mit Unternehmern	Art. 20 BoeB und Art. 26 VoeB	Verhandlungen müssen in der Ausschreibung angekündigt sein oder es ergibt sich, dass kein Angebot das wirtschaftlich Günstigste ist. Die Gleichbehandlung und Transparenz sind zu gewährleisten.
Anpassung / Änderung der Ausschreibungsunterlagen	Art. 30 Abs. 3 VoeB	Anpassungen/Änderungen sind nur in geringem Umfang zulässig (bei wesentlichen Änderungen kann das Vergabeverfahren abgebrochen werden) und sind entweder zu publizieren oder allen Offerenten bekanntzugeben.
Widerruf des Zuschlags	Art. 11 BoeB	Zulässig bei wesentlichen Verfehlungen der berücksichtigten Unternehmung

c) in der Ausführungsphase

Massnahme	Vorgaben	Bemerkungen / Erläuterungen
Sistierung / vorzeitige Beendigung der Vertragsabwicklung	Verfügbare Investitionsmittel (Verpflichtungskredite, FinöV-Fonds))	Die vertraglichen Mindestanforderungen der NEAT-Controlling-Weisung schreiben die Vertragsklausel vor, dass bei von den Erstellern unbeeinflussbaren Entscheidungen des Bundes weitergehende Schadenersatzansprüche ausgeschlossen sind.
Vertragsänderung	Art. 13 VoeB (evtl.)	Erweiterungen des Auftrags sind als freihändige Vergaben nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Ein Einvernehmen zwischen den Vertragspartnern ist in allen Fällen vorausgesetzt.

7.2 Bundesrat, Departement, Bundesamt für Verkehr

Massnahme	Vorgaben	Bemerkungen / Erläuterungen
Festlegung der Terminplanung	Inbetriebnahmetermin / Meilensteine (Bestellung des Bundes)	Änderung der Bestellung des Bundes im Einvernehmen mit dem Ersteller ist möglich.
	Art. 10 ^{bis} Abs. 2 Alpen transit-Beschluss	Die Objektkredit-Freigabe für die 2. Phase der NEAT erfolgt durch den Bundesrat
Verzichts- und Kompensationsplanung	Bestellung des Bundes	Der Bund prüft allfällige Anpassungen bei den vorgegebenen Standards.
Stop bei teuerungsbedingten Krediterweiterungen	Art. 3 lit. d. Bundesbeschluss über den neuen NEAT-Gesamtkredit	Der Bundesrat bewirtschaftet den Gesamtkredit. Er kann ihn um die ausgewiesene Teuerung, die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen erhöhen.

7.3 Parlament

Massnahme	Vorgaben	Bemerkungen / Erläuterungen
Festlegung der Terminplanung	Art. 10 ^{bis} Abs. 2 Alpen transit-Beschluss	Die Entsperrung der Objektkredite für die 2. Phase der NEAT erfolgt durch das Parlament.
	Verfügbare Investitionsmittel (Verpflichtungskredite, Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds))	Verfügbare Investitionsmittel könnten fehlen, wenn z.B. aufgrund der Simulation des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) der Mittelbedarf im Rahmen des Fondsreglementes nicht gedeckt werden kann.
Plafonierung / Kürzung der jährlichen Zahlungskredite	Art. 3 Reglement des Fonds FinöV-Fonds	Die Bundesversammlung legt gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss über den Voranschlag jährlich die Mittel fest, die für die FinöV-Projekte zur Verfügung gestellt werden.
Änderung der Bevorschussungslimite	Art. 6 Abs. 2 Reglement des Fonds FinöV-Fonds	Die Bundesversammlung beschliesst die erforderlichen Anpassungen des maximalen Bevorschussungsplafonds von 4,2 Milliarden Franken.
Zusatzkredit zum NEAT-Gesamtkredit		Das Parlament kann per Motion die Vorlage einer Botschaft über einen Zusatzkredit zum NEAT-Gesamtkredit fordern.

8. Strategien der begleitenden Oberaufsicht

Zur Erfüllung ihres Auftrags verfügt die NEAT-Aufsichtsdelegation als begleitendes Oberaufsichtsorgan des Parlaments über die gleichen Rechte wie die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Finanzdelegation. Diese sind in Artikel 47quater und Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes aufgeführt.

Insbesondere hat sie das Recht, alle für ihre Tätigkeit nötigen Informationen bei den Verantwortlichen zu beschaffen. Sie kann diesen gegenüber Empfehlungen abgeben und Anregungen machen, jedoch keine Weisungen erteilen. Sie kann unter gleichzeitiger Information ihrer Stammkommissionen Beanstandungen und Empfehlungen an den Bundesrat richten oder über eine dieser Kommissionen verabschieden lassen. Mit Empfehlungen und Beanstandungen übernimmt sie keine direkte Verantwortung für dessen Entscheide und die unmittelbare Aufsicht über Verwaltung und Dritte. Dies bleibt Aufgabe des Bundesrates.

Sollte sich aufgrund der Informationen, welche der NEAT-Aufsichtsdelegation zur Verfügung stehen, ein dringender Handlungsbedarf ergeben, können insbesondere folgende drei Stossrichtungen verfolgt werden, um die Verantwortlichen zur Ergreifung von bestimmten Massnahmen zu bewegen:

- a) Intervention beim *Aufsichtsamt* und/oder dem *Verwaltungsrat der Ersteller* im Rahmen einer Aussprache mit der NEAT-Aufsichtsdelegation bzw. mittels eines Schreibens
- b) Empfehlungen und Anregungen an den *Bundesrat* im Rahmen einer Aussprache mit dem *Departementsvorsteher* bzw. mittels Schreiben an den Departementsvorsteher oder Gesamtbundesrat

Der Bundesrat könnte eingeladen werden,

- die beiden Kontaktpersonen des Bundes in den Verwaltungsräten der Erstellergesellschaften in Bezug auf die zu treffenden Massnahmen zu instruieren;
 - vorerst keine Krediterweiterungen für teuerungsbedingte Kosten zu sprechen;
 - eine Botschaft für einen Zusatzkredit zum NEAT-Gesamtkredit zuhanden des Parlaments auszuarbeiten.
- c) Anträge an die *Stammkommissionen* über Geschäfte, die in deren jeweiligen Bereich fallen, zuhanden des *Parlaments*

9. Auswirkungen

Es ist *Sache der zuständigen Stellen (UVEK, BAV, EFV, Ersteller)*, im konkreten Fall Simulationen und Berechnungen über die detaillierten Auswirkungen möglicher Massnahmen auf die übergeordnete Verkehrspolitik sowie die NEAT-Bereiche Leistungen, Termine, Kosten und Finanzierung anzustellen. Dazu gehört insbesondere auch die laufende Aktualisierung der Fondsprognosen inklusive der Teuerungsannahmen.

