

*bau*aktuell

Baurecht – Baubetriebswirtschaft – Baumanagement

Herausgegeben von

Detlef Heck / Georg Karasek / Arnold Tautschnig

Interview mit Raffaele Zurlo

Bestbieterprinzip vor Billigstbieterprinzip

Konstantin Pochmarski/Christina Kober

Richtige Vereinbarung und Handhabung von Vertragsstrafen

Clemens M. Berlakovits/Vladimir Michailovitch Schbanov

Schlusszahlungsvorbehalt auch bei Aufrechnung!

Gerald Fuchs

Der baurechtliche Geschäftsführer nach der Wiener Bauordnung

Christian Wetzlmaier/Florian Gschösser/Tobias Cordes

Tunnelvortriebmethoden beim Brenner Basistunnel

Wolfgang Hussian

Aus der aktuellen Rechtsprechung

Das letzte Wort hat Rainer Kurbos



Linde

„Die Richtlinien der EU und die nationalen Vergabegesetze befürworten ganz klar die Anwendung des Bestbieterprinzips und ziehen es dem Billigstbieterprinzip vor“

Dott. Raffaele Zurlo, Vorstandsmitglied der Brenner Basistunnel SE (BBT SE), im Gespräch über die Erfahrung mit den unterschiedlichen Vergabeprozessen am Brenner Basistunnel.



Raffaele Zurlo wurde am 23. 7. 1960 in Foggia, Italien, geboren und erwarb im Juli 1979 die allgemeine Hochschulreife am klassischen Gymnasium „Vincenzo Lanza“. Im Alter von 25 Jahren erlangte er den Studienabschluss in Bauingenieurwesen an der Universität Neapel und anschließend die Berufsberechtigung.

Von 1987 bis 1994 übte Zurlo seine Tätigkeit in einem renommierten Bauunternehmen aus, wo er zuerst die Verantwortung für Baustellen wichtiger Infrastrukturvorhaben und anschließend die Verantwortung für die Akquisitionsabteilung übernahm. Ab 1995 übernahm er die Akquisition für internationale Infrastrukturprojekte und war für das Project Financing zuständig. Im Jahr 2000 wurde er Mitglied des Verwaltungsrats der französischen Tochtergesellschaften des Konzerns.

2003 übernahm Zurlo die Verantwortung für die Organisationseinheit Beschaffungen und Allgemeine Dienste der ITALFERR S.p.A., der Ingenieurgesellschaft des Konzerns Ferrovie dello Stato S.p.A., wo er diese Tätigkeit bis März 2010 ausübte. Im Jahr 2008 wurde er Mitglied der Fachexperten im Bereich Ausschreibungen für die Definition des Loseinteilungsplans zur Ausschreibung und Errichtung der Hauptbauwerke des Brenner Basistunnels.

Seit Mai 2010 ist Raffaele Zurlo italienisches Vorstandsmitglied der Europäischen Gesellschaft Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE.

Spiegel: *Nach der Ausschreibung der ersten Hauptbaulose beim Brenner Basistunnel zeigt sich doch ein starker Unterschied zwischen der üblichen Vorgangsweise in Österreich mit im Wesentlichen Billigstbieterverfahren und der von Ihnen gewählten Vorgangsweise, bei welcher die Bieter viel stärker zur Lösungsfindung im Rahmen des Bieterwettbewerbs beitragen können (im Prinzip Design+Build).*

Zurlo: Zunächst möchte ich festhalten, dass die vorgeschlagene Methode nicht die des Design+Build ist, denn dieser Ansatz würde die Planung und den Bau inkludieren. Die von mir vorgeschlagene Methode ist das Bestbieterprinzip, welches es den Bietern ermöglicht, Vorschläge in Bezug auf die baulichen und organisatorischen Lösungen einzubringen, wobei sie Verbesserungen beziehungsweise Optimierungen am Ausschreibungsprojekt vornehmen können. Die Bauwerkseigenschaften, so wie sie von der Vergabestelle im sehr detaillierten Ausschreibungsprojekt festgelegt wurden, bleiben davon unberührt.

Sp: *Nach meinem Verständnis war das Baulos der Eisackquerung doch eine Beschaffung, die dem Prinzip von Design+Build hinsichtlich der Bauverfahrenslösung sehr nahe kommt?*

Z: Schon von Beginn an waren sich Italien und Österreich einig, dass im Rahmen des Projekts Brenner Basistunnel die Planung und die Errichtung absolut getrennt zu behandeln und abzuwickeln seien. Aus diesem Grund haben wir in der Regel reine Ausführungsaufträge vergeben und werden dies auch in Zukunft, insbesondere für die zwei wich-

tigsten Bauausschreibungen in Italien und in Österreich, so handhaben. Wir haben lediglich in einem Ausnahmefall beschlossen, von diesem Grundsatz abzuweichen, und zwar für die von Ihnen angesprochene Eisackunterquerung in Franzensfeste.

In diesem Fall hat die BBT SE zuvor trotzdem ein sehr detailliertes Projekt ausgearbeitet, das als Grundlage für die entsprechende Ausschreibung diente. Dem Auftragnehmer wurde infolgedessen die Aufgabe vorgegeben, das detaillierte Ausführungsprojekt zu erarbeiten. Diese Ausnahme ist auf die besonderen Eigenschaften der zu errichtenden Bauwerke, die sich grundlegend vom restlichen Bauprojekt unterscheiden, und auf die Vielzahl von möglichen Lösungen zur Bewältigung dieses ausgesprochen schwierigen Abschnitts des Brenner Basistunnels zurückzuführen.

Aus diesem Grund haben wir entschieden, den teilnehmenden Unternehmen die Möglichkeit einzuräumen, selbst eine der möglichen technischen Projektlösungen zu wählen. Daraus erklärt sich auch das Erfordernis, dass die Unternehmen eigenständig ein Ausführungsprojekt erstellen, in dem die gewählte Projektlösung und die damit zusammenhängenden technischen, methodologischen und organisatorischen Entscheidungen vertieft und weiterentwickelt werden.

Sp: *Das italienische Vergaberecht zwingt Sie zu solchen Vorgangsweisen?*

Z: Das Bestbieterprinzip ist im Übrigen nicht nur vom italienischen Gesetz vorgesehen, sondern ist auch in den geltenden österreichischen Rechtsbestimmungen beziehungsweise in den EU-Richt-

linien 2004/17/EG und 2004/18/EG verankert. Außerdem müssen die neuen EU-Richtlinien 2015/24/EU und 2015/25/EU von allen Mitgliedsstaaten der EU bis April 2016 in nationales Recht umgesetzt werden. Diese Richtlinien befürworten ganz klar die Anwendung des Bestbieterprinzips und ziehen es dem Billigstbieterprinzip vor.

Das größte Bauprojekt des Brenner Basistunnels im italienischen Projektgebiet, dessen Ausschreibung in Kürze veröffentlicht wird, betrifft die Errichtung von langen Abschnitten der beiden Haupttunnel und des Erkundungsstollens. Es wird lediglich die Errichtung der Haupttunnel und des Erkundungsstollens ausgeschrieben, weshalb in Übereinstimmung mit dem italienischen Vergabegesetz das Ausführungsprojekt von der BBT SE erarbeitet wurde.

Sp: Sie sind aber auch persönlich von diesem Bestbieterprinzip überzeugt. Mit welchen Argumenten können Sie die Leser von „bau aktuell“ davon überzeugen?

Z: Zunächst müssen einige Aspekte des italienischen Gesetzes erläutert werden. Es ist bekannt, dass alle Ausschreibungen der BBT SE nach den italienischen Rechtsbestimmungen durchgeführt werden, die genau vorgeben, wie die Ausschreibungen durchzuführen sind und die zwingend befolgt werden müssen. Hierzu zählen auch die zwei möglichen Zuschlagsverfahren nach dem „Billigstbieterprinzip“ und dem „Bestbieterprinzip“. Es steht der Vergabestelle (Bauherr) frei, das eine oder das andere Prinzip zu wählen. Im konkreten Fall hat man es – angesichts des Umfangs und der Komplexität der Ausschreibung sowie des hohen Grades an Spezialisierung, der den teilnehmenden Unternehmen abverlangt wird – für sinnvoll erachtet, die Angebote nach dem Bestbieterprinzip zu bewerten.

Bei derart komplexen und umfangreichen Arbeiten wird es aus meiner Sicht durch die Vergabe nach dem Bestbieterprinzip ermöglicht, einen Auftragnehmer für die Errichtung der Bauwerke zu ermitteln, der die diversen Probleme, die sich im Zuge der Durchführung der Arbeiten ergeben könnten, sehr detailliert kennt. Der Auftragnehmer kann sie aufgrund seiner Erfahrungen mit ähnlichen Problemstellungen durch Umsetzung optimaler Lösungen, die gut an die Baustellenorganisation und -ausrüstung angepasst sind, bewältigen. Um ein qualitativ optimales Angebot legen zu können, müssen die Bieter das Projekt detailliert studieren und auf dieser Grundlage ihre Verbesserungsvorschläge ausarbeiten, die auf ihrer eigenen Erfahrung und ihrem Know-how fußen.

Die Vergabe eines derart komplexen Auftrags nach dem Billigstbieterprinzip würde dazu führen, dass der Vertrag mit einem Bieter abgeschlossen würde, der sich im Wesentlichen auf die Untersuchung der wirtschaftlichen Aspekte des Angebots konzentriert und die (bau)technisch-organisatorischen Aspekte außer Acht gelassen hätte.

Es ist im Zuge der Bauausführung vorteilhaft, wenn ein Bieter das Projekt schon in der Ausschreibungsphase eingehend studiert hat. Dies wiederum ist eine Garantie für die Vergabestelle, für den Auftragnehmer und für den Erfolg des Projekts.

Sp: Wo sehen Sie die vernünftige Grenze in der Gewichtung zwischen Qualität und Preis?

Z: Das italienische Gesetz legt sich hier nicht exakt fest; allerdings gehen aus der Rechtsprechung Richtlinien hervor, die von der italienischen Aufsichtsbehörde für öffentliche Verträge (heute: Nationale Antikorruptionsbehörde) übernommen wurden und festlegen, dass die qualitativen Kriterien gegenüber den quantitativen Kriterien (Preis und Zeit) überwiegen müssen. Wenn man sich unbedingt auf Werte festlegen möchte, so wäre es sinnvoll, eine Gewichtung von 60 % zu 40 % für die Bewertung der technischen Aspekte und des angebotenen Preises anzudenken.

Sp: Wie objektivierbar ist die Qualität eines Bieters versus Preis?

Z: Das italienische Gesetz sieht vor, dass für die Bewertung der wirtschaftlichen und zeitlichen Aspekte des Angebots bestimmte mathematische Formeln verwendet werden müssen, während für das technische Angebot die von jedem Mitglied der Prüfkommision zugewiesenen Koeffizienten zur Bewertung herangezogen werden. Die quantitative Bewertung des Angebots (Preis und Zeit) fußt ausschließlich auf objektiven Kriterien, während in die Bewertung des technischen Angebots auch subjektive Aspekte mit einfließen.

Die BBT SE wird bei der Festlegung der Kriterien, die zur Bewertung des technischen Angebots herangezogen werden, dafür Sorge tragen, dass der Ermessensfreiraum der Prüfkommision beschränkt ist und die Bewertungen auf der Grundlage von klaren und genau definierten objektiven und nicht subjektiven Kriterien erfolgen. Sollte dies nicht möglich sein, werden Bewertungskriterien festgelegt, welche von den einzelnen Mitgliedern der Prüfkommision strikt eingehalten werden müssen.

Sp: Wurden in Italien bestimmte Qualitätskriterien zwischen Auftraggebern und Bauindustrie abgestimmt?

Z: Nein, die Kriterien zur Ermittlung des Bestbieters werden von Mal zu Mal von der Vergabestelle, je nach Art und Eigenschaft der jeweiligen Ausschreibung, festgelegt.

Sp: In Österreich hört man oft das Vorurteil, dass bei italienischen Bauprojekten Kosten- und Bauzeitüberschreitungen der Regelfall sind. Wie ist die Situation in Ihrer Wahrnehmung im Vergleich wirklich?

Z: Die Projekte für große Infrastrukturen, deren Kosten im Zuge der Bauausführung in die Höhe geschossen sind, sind zahlreich, uns allen wohl bekannt und gleichermaßen in Österreich, in der Schweiz und in Italien sowie anderswo anzutreffen. Es muss zudem exakt festgestellt werden, welche Kosten eines Projekts berücksichtigt werden müssen und ob diese Kosten einen Grenzwert darstellen, der nicht überschritten werden darf. In Italien ist der geschätzte Auftragswert beziehungsweise die Preisobergrenze nicht ein „Richtwert“ wie in anderen Ländern – darunter auch Österreich –, sondern ein zwingend vorgeschriebener Grenzwert. Es gibt

zahlreiche Fälle, in welchen der besagte Grenzwert im Zuge der Bauausführung überschritten wird.

In Österreich wird – meines Wissens – die Preisobergrenze nicht einmal öffentlich bekannt gegeben, weil dieser Wert in Österreich vom Gesetz nicht als Grenzwert vorgeschrieben ist und somit auch nicht zur gängigen Praxis in diesem Land gehört. Eigentlich wird auch in Österreich der zunächst von der Vergabestelle veranschlagte Preis häufig überschritten und man ist der Ansicht, dass dies bei großen öffentlichen Infrastrukturprojekten schon fast als normale Begleiterscheinung zu betrachten ist. Dies auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Österreich, im Unterschied zur gängigen Praxis in Italien und in anderen Ländern, das Ausführungsprojekt im Zuge der Bauausführung erstellt wird und damit die Projektvarianten, die sich im Zuge der Bauausführung ergeben, keinen Ausnahmefall darstellen, wie dies hingegen laut Gesetz, Rechtsprechung und den üblichen Gepflogenheiten in Italien der Fall ist.

Ganz im Gegenteil: In Italien wird es infolge der im letzten Jahr in Kraft getretenen Gesetzesbestimmungen (Gesetz 114/2014) für die Unternehmen sehr viel schwieriger sein, ihre Projektvarianten im Zuge der Bauausführung von der Vergabestelle genehmigen zu lassen.

Die Verantwortung für die Genehmigung der Variante trifft den Verfahrensverantwortlichen, über den in Fällen – in denen die technische Begründung als unzureichend erachtet wird – Geldstrafen in Höhe von bis zu 50.000 € verhängt werden können, für die er persönlich haftet. Die BBT SE ist immer darum bemüht, bereits ab der Planungsphase sehr sorgfältig zu arbeiten, um stets unanfechtbare Ausschreibungsprojekte auszuarbeiten. Gleichermaßen wird sie sich im Zuge der Bauausführung sehr darum bemühen, dass der Vertrag ohne etwaige Kostenerhöhungen und Verlängerungen der Bauzeit abgewickelt wird.

Sp: *Wie gestaltet sich die aktualisierte Prognose der Kosten, die Italien und Österreich mit der Unterstützung der EU für die Errichtung des Gesamtbauwerks tragen werden und welche Änderungen hat diese Prognose im Laufe der Zeit erfahren?*

Z: Die BBT SE aktualisiert die Kostenprognose für die Errichtung des Bauwerks jährlich und zieht dabei den 1. Jänner eines jeden Geschäftsjahres als Bezugszeitpunkt heran. Durch diese Vorgangsweise können die Kostenprognosen auf der Grundlage der Abrechnungen bereits fertiggestellter Aufträge und des Ergebnisses der abgeschlossenen Ausschreibungsverfahren von Jahr zu Jahr verfeinert werden. Zudem können von Jahr zu Jahr die jeweils neuen Informationen aus den fortschreitenden Ausführungsprojekten genutzt und dadurch die Zuverlässigkeit der jeweiligen Kostenprognosen laufend erhöht werden.

Es ist somit offensichtlich, dass unsere Kostenprognosen von Jahr zu Jahr zuverlässiger werden. Eine positive Nachricht war bei der Prognosefortschreibung zum 1. Januar 2013, dass die Gesamtkosten für das Projekt – einschließlich der Vorausvalorisierung bis 2025, also dem Jahr der Fertig-

stellung des Projekts – gegenüber den Schätzungen des Vorjahres geringer ausfallen werden.

Dieses äußerst positive Ergebnis ist die Folge der drei nachstehend kurz zusammengefassten Fakten:

1.) Wir konnten die Kosten für die Planungsleistungen, die örtliche Bauaufsicht und die Errichtung einiger bereits fertiggestellter und derzeit in Abschluss befindlicher Bauwerke des Projekts niedriger halten, als in der ursprünglichen Kostenprognose geschätzt wurde.

2.) Wir haben eine kritische Analyse des gesamten Projekts durchgeführt, einige Projektlösungen optimiert und die Errichtungskosten bei gleichbleibenden Leistungs- und Sicherheitsstandards des Bauwerks verringert.

3.) Als Folge der derzeitigen europäischen Wirtschaftslage und der Prognosen für die kommenden Jahre konnten wir bei der Berechnung der Kosten aus der Vorausvalorisierung bis 2025 beziehungsweise der entsprechenden Indexanpassung einen wirtschaftlichen Vorteil erzielen.

Sp: *Welche Ideen hinsichtlich des Vergabemodells (Totalunternehmer, Generalunternehmer, Einzelgewerkevergabe) für die Bahntechnik des Brenner Basistunnels sehen Sie als realistisch? Welches Modell ist für Sie das optimale?*

Z: Meines Erachtens kann für die Umsetzung unseres Projekts nicht auf das Modell des General Contractors zurückgegriffen werden, da die BBT SE ihre eigenen Zuständigkeiten als Vergabestelle weder auf die rein operative Kontrolle beschränken noch sämtliche Entscheidungsbefugnisse an die ausführenden Unternehmen übertragen will. Dies trifft auf alle Aspekte und Bereiche unseres Projekts zu: von den Erkundungsbohrungen, über die Vorarbeiten bis hin zu den Ingenieurbauten und so weiter. Was die eisenbahntechnische Ausrüstung im Brenner Basistunnel betrifft, ist aus meiner Sicht eine funktionale Ausschreibung die beste Lösung.

Sp: *Die Bauzeit für die Installation der festen Fahrbahn und der Bahntechnik in den aktuell verfügbaren Bauzeitplänen ist sehr ambitioniert. Mit welchen Änderungen wollen Sie die dafür am Gottard notwendige Zeit im Prinzip halbieren?*

Z: Dieses Thema wird derzeit vertiefend untersucht, wobei uns die technischen Abteilungen unserer Aktionäre – ÖBB Infrastruktur AG und RFI S.p.A. – auf beiden Seiten des Brenner Basistunnels, die über ein bemerkenswertes Know-how verfügen, wesentlich unterstützen. Ich glaube, es ist möglich, die Ausführungszeiten für den Oberbau zu verkürzen.

Sp: *Wann werden wir – aus heutiger Sicht – fahrplanmäßig durch den Tunnel fahren können?*

Z: 2026.

Sp: *Vielen Dank für das Gespräch!*

Das Gespräch führte Dipl.-Ing. Dr. techn. Markus Spiegl, Geschäftsführer zweier Beratungsunternehmen in Innsbruck.

bau aktuell- QUARTALSABO

INKLUSIVE **ONLINEZUGANG**
UND **APP** ZUM HEFT-DOWNLOAD



BESTELLEN SIE JETZT IHR QUARTALSABO

Ja, ich bestelle Exemplare

bau aktuell-Quartalsabo 2015 inkl. Online Zugang und App

(6. Jahrgang 2015, Heft 5+6)

EUR 27,-

Jahresabo 2015 EUR 135,-

Alle Preise exkl. MwSt. und Versandkosten. Abbestellungen sind nur zum Ende eines Jahrganges möglich und müssen bis spätestens 30. November des Jahres schriftlich erfolgen. Unterbleibt die Abbestellung, so läuft das jeweilige Abonnement automatisch auf ein Jahr und zu den jeweils gültigen Abopreisen weiter. Preisänderung und Irrtum vorbehalten.

Name/Firma _____ Kundennummer _____

Straße/Hausnummer _____

PLZ/Ort _____ E-Mail _____

Telefon (Fax) _____ Newsletter: ja nein

Datum/Unterschrift _____

Linde Verlag Ges.m.b.H.
Scheydgasse 24
PF 351, 1210 Wien
Tel: 01 24 630-0
Bestellen Sie online unter
www.lindeverlag.at
oder via E-Mail an
office@lindeverlag.at
oder per Fax
01/24 630-53

Handelsgericht Wien, FB-Nr.: 102235X, ATU 14910701, DVR: 000 2356