

ratung (Agentur/Berater BB und DD⁴⁴), deren Auftragsvolumen deutlich über jenem der Folgejahre lag.

Die ÖBB-Unternehmensgruppe schloss i.d.R. mehrjährige Rahmenverträge über externe Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit ab. Die Vergaben erfolgten teilweise im Wettbewerb (Ausschreibungen) und teilweise über Direktvergaben. Folgende Aufträge wurden direkt vergeben:

- Rahmenvertrag aus dem Jahr 2000 mit Agentur/Berater AA sowie Rahmenvertrag aus dem Jahr 2006 mit Agentur/Berater GG; die ÖBB-Holding AG begründete die Direktvergaben mit dem Ausnahmetatbestand im Bundesvergabegesetz,⁴⁵ der es erlaubt, Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb durchzuführen, wenn der Auftrag wegen der Besonderheit der Leistung nur von einem bestimmten Unternehmen durchgeführt werden kann.
- ein Rahmenvertrag sowie weitere Einzelaufträge mit Agentur/Berater FF und EE mit der Begründung, dass diese stets unter dem Schwellenwert für Direktvergaben (bis Ende April 2009: 60.000 EUR exkl. USt; seit Ende April 2009: 100.000 EUR exkl. USt) gelegen seien.

18.2 Der RH bemängelte die hohen Aufwendungen für externe Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2007 und 2008 (der Aufwand des Jahres 2007 lag mit 3,59 Mill. EUR beim 2,3-Fachen des Durchschnitts der Jahre 2009 und 2010); er wies darauf hin, dass diese Aufwendungen im 1. Halbjahr 2011 bereits mehr als 1 Mill. EUR betragen.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass eine Reihe von – auch mehrjährigen – Aufträgen für Kommunikationsberatung und Medienbeobachtung unter Ausschluss des Wettbewerbs (über Direktvergaben ohne Ausschreibungen) erfolgten. Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, – im Sinne der Grundsätze des Vergaberechts zur Gewährleistung einer transparenten und effizienten Leistungsbeauftragung – längerfristige Auftragsverhältnisse im Bereich Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls im Wettbewerb zu vergeben.

⁴⁴ Der Aufgabenschwerpunkt von Agentur/Berater BB lag in der Erbringung von Agenturleistungen, wie die laufende Betreuung, Beratung, Administration, Durchführung und Organisation von Projekten in den Bereichen Kommunikation und Werbung für den Unternehmensauftritt der ÖBB-Unternehmensgruppe.

Der Aufgabenschwerpunkt von Agentur/Berater DD lag in der Erbringung von Agenturleistungen, wie die laufende Betreuung, Beratung, Administration, Durchführung und Organisation von Projekten in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit und Public Relations (inkl. Lobbying) für die ÖBB-Unternehmensgruppe.

⁴⁵ § 195 Z 3 GG 2006

Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Der RH verwies auf seine grundsätzlichen Erwägungen zur Frage des Zukaufs von Beratungsleistungen. Er vertrat in diesem Zusammenhang die Ansicht, dass aufgrund der üblicherweise hohen Kosten von externen Beratungsleistungen primär interne Ressourcen einzusetzen sind und bei der Abwägung zwischen Eigenleistung und Fremdvergabe daher jedenfalls entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen sind (siehe Reihe Bund 2006/2, Seite 39 ff.; Reihe Bund 2004/7, Seite 17 ff.; Reihe Bund 2010/2, Seite 39).

- 18.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe sei die positive Feststellung, dass der Zukauf von externen Agenturleistungen um mehr als die Hälfte gesunken ist, durch die Feststellung, dass bereits im 1. Halbjahr 2011 der Aufwand wieder gestiegen ist, verzerrt. Der Anstieg des Aufwands im 1. Halbjahr 2011 sei darauf zurückzuführen, dass Anfang 2011 eine Neuausschreibung der Werbekampagne (Kreativleistungen) erfolgte und logischerweise die Produktionskosten zum Start einer neuen Kampagne immer am höchsten seien. Danach würden die Kosten deutlich abflachen, da die einmal produzierte Kampagne ohne Folgekosten im Produktionsbereich „on air“ gehe.*

Weiters verwies die ÖBB-Unternehmensgruppe auf Einsparungen, die damit verbunden seien, dass seit 2011 keine PR-Beratungsaufträge mehr vergeben würden und die ÖBB-Gruppe ihre PR-Leistungen aus eigenen Personalleistungen in der Konzernkommunikation abdecke.

Im Übrigen habe die ÖBB-Unternehmensgruppe bereits im Frühjahr 2011 grundlegende Verbesserungen und Maßnahmen eingeleitet. So erfolgten für den Zukauf von Kreativleistungen (Werbeagentur), für den Zukauf der zentralen Media-Agentur-Leistungen (Schaltagentur) und für den Zukauf von Tageszeitungen und Magazinen für das Bord-Service in der 1. Klasse (letzteres nicht Teil der Marketingkosten) ordentliche Ausschreibungen gemäß Bundesvergabegesetz.

- 18.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe im überprüften Zeitraum eine Reihe von Aufträgen für Kommunikationsberatung und Medienbeobachtung unter Ausschluss des Wettbewerbs (über Direktvergaben ohne Ausschreibungen) vergeben hatte.
- 19.1 Die Agentur- und Beratungsverträge unterschieden zwischen Pauschalleistungen (z.B. „... laufende Betreuung und Beratung in den Bereichen Kommunikation und Werbung für den Unternehmensauftritt ...“), definierten Leistungspaketen (z.B. Broschüren, Flyer, Messeauftritte) und Einzelleistungen (Abrechnung nach Stundensätzen). Sie sahen vor, dass der Auftragnehmer bei Erbringung von Pauschalleis-

**R
H****Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit****BMVIT****ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit**

tungen verpflichtet war, Stundenaufzeichnungen über den tatsächlichen Arbeitsaufwand zu führen und diese auf Verlangen der ÖBB-Holding AG nachzuweisen.

Nach den Feststellungen des RH kontrollierte die ÖBB-Unternehmensgruppe i.d.R. nicht, ob die im Rahmen von Pauschalen in Rechnung gestellten Leistungen tatsächlich und in angemessener Weise erbracht worden waren.⁴⁶

19.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer systematischen Kontrolle, ob die Höhe der Pauschalabgeltungen aufgrund der über einen bestimmten Zeitraum erbrachten Leistungen gerechtfertigt war. Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe,

- die im Rahmen von Pauschalen in Rechnung gestellten Leistungen inhaltlich und ressourcenmäßig aufschlüsseln zu lassen,
- regelmäßig (z.B. quartalsweise) zu kontrollieren, ob das pauschalierte Entgelt im Hinblick auf die tatsächlich benötigten und erbrachten Leistungen noch angemessen war und
- in den Verträgen die Möglichkeit zur Anpassung der Pauschalen vorzusehen.

19.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe seien in dem neu abgeschlossenen Agenturvertrag sämtliche, vom RH empfohlenen Vertragsgestaltungsmaßnahmen bereits berücksichtigt worden (z.B. Möglichkeit zu Anpassung von Pauschalen).*

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

Überblick

20.1 Eine Aussage über die Gesamtausgaben der ÖBB-Unternehmensgruppe für Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials (außerhalb von Kampagnen) war – mangels differenzierter Auswertungsmöglichkeit des Kontos Marketingaufwand (siehe TZ 6) – nicht möglich. Der RH konzentrierte sich bei seiner Gebarungsprüfung daher auf die kostenmäßig aufwendigsten Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials (nur Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials mit einem Gebarungsvolumen von mehr als 100.000 EUR⁴⁷).

⁴⁶ Stundennachweise über die im Rahmen von Pauschalen erbrachten Agentur- und Beratungsleistungen lagen nur vereinzelt vor (z.B. von Agentur/Berater CC aus dem Jahr 2010).

⁴⁷ Auftragsvolumen inkl. Werbeabgabe, exkl. USt

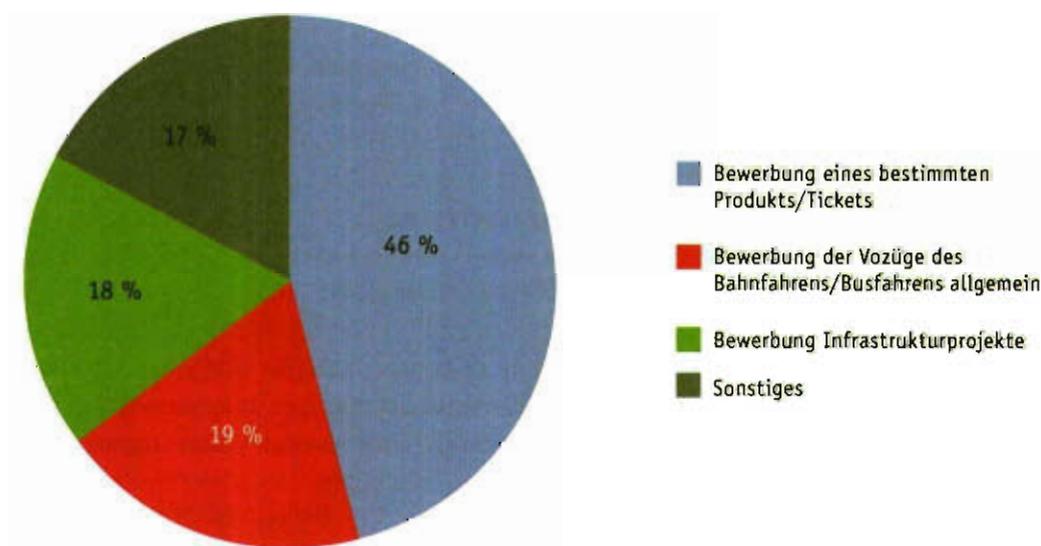
Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

Die ÖBB-Unternehmensgruppe gab für die größten Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials im überprüften Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 30,9 Mill. EUR aus.⁴⁸

Eine Kategorisierung dieser Werbemaßnahmen zeigte, dass

- fast die Hälfte (46 %) dieser Werbeausgaben für die Bewerbung eines bestimmten Produkts bzw. Tickets – insbesondere Sonderpreisprodukte – (siehe TZ 23) eingesetzt wurde,
- rund ein Fünftel (19 %) für die Bewerbung der Vorzüge des Bahnfahrens/Busfahrens (ÖBB-Postbus GmbH) in allgemeiner Form (ohne ein bestimmtes Ticket ins Zentrum zu stellen) eingesetzt wurde,
- etwas mehr als ein Sechstel (18 %) in die Bewerbung von Infrastrukturprojekten floss und
- etwa 17 % dieses Werbeaufwands Sonstiges betraf. Dazu zählten Themen wie Sicherheit, Lehrlingsausbildung, Barrierefreiheit sowie Advertorials, in denen mehrere Themen gleichzeitig kommuniziert wurden.

Abbildung 5: Aufwand für Werbekampagnen und Advertorials nach inhaltlichen Kategorien



Quelle: Abbildung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

⁴⁸ Der RH zählte nur Werbekampagnen und Advertorials mit einem jeweiligen Volumen von mehr als 100.000 EUR.

20.2 Im Folgenden werden die Kampagnen und Advertorial-Schaltungen näher analysiert.

20.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe widerspreche sich der RH in diesem Punkt selbst. Einerseits übe er Kritik an einer zu starken Fokussierung auf die Imagewerbung der Bahn und gleichzeitig stelle er fest, dass 83 % der Kampagnen in Produktwerbung, Bewerbung der Kundenvorteile Bus/Bahn und in neue Infrastrukturprojekte geflossen seien.*

20.4 Der RH stellte klar, dass die in TZ 20 vorgenommene Kategorisierung der Werbemaßnahmen nicht nach dem Anteil an Imagebotschaften (Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und Verbesserung der öffentlichen Meinung) differenzierte. Die Bereiche Bewerbung der Vorzüge des Bahnfahrens/Busfahrens in allgemeiner Form (19 %), der Bereich Infrastrukturprojekte (18 %) wie auch der Restbereich Sonstiges (17 %) hatten allesamt starke (vielfach weit überwiegende) Imagekomponenten.

Dies deckte sich auch mit strategischen Konzepten – insbesondere – der ÖBB-Holding AG, die einen starken Fokus auf das Image der ÖBB, die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und die Verbesserung der öffentlichen Meinung gegenüber der ÖBB-Unternehmensgruppe legten (siehe TZ 2).

Werbekampagnen

21.1 (1) Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über keine vollständige Übersicht über die durchgeführten Werbekampagnen. Von den ÖBB-Teilgesellschaften verfügte nur die ÖBB-Personenverkehr AG über eine gute Dokumentation ihrer Werbeaktivitäten. Der RH verschaffte sich einen Überblick, indem er Meldungen der ÖBB-Teilgesellschaften durch die Auswertung von Vorstandsprotokollen und ÖBB-internen Unterlagen plausibilisierte und ergänzte.

(2) Im überprüften Zeitraum 2007 bis 2011 führte die ÖBB-Unternehmensgruppe 39 Werbekampagnen mit einem Werbevolumen von jeweils mehr als 100.000 EUR durch.⁴⁹ Das Gesamtvolumen dieser

⁴⁹ Die unter der Themenkampagne 2010 zusammengefassten Kampagnen zählte der RH als einzelne Kampagnen.

Darüber hinaus meldete die ÖBB-Unternehmensgruppe dem RH noch 17 Kampagnen mit einem Werbevolumen von je unter 100.000 EUR. Aus den Leistungsnachweisen der Media-Agentur Agentur/Berater AA war ersichtlich, dass es neben den von der ÖBB-Unternehmensgruppe dem RH gemeldeten noch weitere Werbekampagnen im überprüften Zeitraum gab (z.B. Vorteilsclub Damen 2008, Vorteilsclub Biker 2008). Eine vollständige Übersicht über alle Kampagnen lag bei der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht vor.

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

Kampagnen belief sich auf rd. 26,4 Mill. EUR. Bei folgenden zwölf Kampagnen betrug das Werbevolumen jeweils 1 Mill. EUR oder mehr:

Tabelle 9: Werbekampagnen der Jahre 2007 bis 2011 mit einem Aufwand von mehr als 1 Mill. EUR

Kampagne Reihung nach eingesetzten Mitteln	Jahr	Produkt/ Zielgruppe	Auftraggeber	Aufwand in Mill. EUR	Evaluierung
Themenkampagne ÖBB bewegt mit Unterkampagnen zu SparSchiene, Pendler, Senioren, Umwelt/ Österreich	2010	Image, Produkte/Gesamtbevölkerung	ÖBB-Personenverkehr AG	3,2	ja
Konjunkturlokomotive	2009/2010	Image/Gesamtbevölkerung	ÖBB-Infrastruktur AG/ÖBB-Holding AG	2,9	2009 ja; 2010 nein
Euro 2008	2007/2008/ 2009	Image, Produkte/Gesamtbevölkerung	ÖBB-Personenverkehr AG/ ÖBB-Holding AG/ ÖBB-Postbus GmbH	2,5	ja
Jugend-Kampagne Sommerticket	2007	Sommerticket/ Jugendliche	ÖBB-Personenverkehr AG	1,6	ja
SparSchiene 2011	2011	SparSchienentickets ins Ausland/Fernreisende	ÖBB-Personenverkehr AG ÖBB-Holding AG	1,5	ja
Vorteilscard Classic	2007	Vorteilscard Classic/Erwachsene	ÖBB-Personenverkehr AG	1,2	ja
Seniorenaktion Frühjahr 2008	2008	7-Euro-Ticket + Vorteilscard Senioren/Senioren	ÖBB-Personenverkehr AG	1,1	ja
Bahnfahren ist super Benzinpreiskampagne	2008	Image/Autofahrer, potenzielle Bahnkunden	ÖBB-Personenverkehr AG	1,1	nein
Businesskampagne railjet	2009	Business- und Premiumklasse railjet/gehobenes Kundensegment	ÖBB-Personenverkehr AG	1	ja
Täglich am Zug	2008	Image/Pendler	ÖBB-Personenverkehr AG	1	ja
Zielnetz 2025+	2011	Image/Gesamtbevölkerung	ÖBB-Infrastruktur AG	1	nein - Kampagne Mitte 2011 noch im Laufen
Pünktlichkeit	2011	Image/Gesamtbevölkerung	ÖBB-Infrastruktur AG	1	ja

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe



Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung der Werbekampagnen auf die einzelnen ÖBB-Teilgesellschaften:

Tabelle 10: Werbekampagnen mit einem Aufwand von mehr als 100.000 EUR je ÖBB-Teilgesellschaft (Zeitraum 2007 bis 2011)					
	ÖBB-Holding AG	ÖBB-Personenverkehr AG	ÖBB-Postbus GmbH	Rail Cargo Austria AG	ÖBB-Infrastruktur AG
Zahl der Kampagnen	keine eigenen Kampagnen, aber: Zuzahlungen	32	3	0	4
Aufwand (in Mill. EUR)	rd. 2,0 ¹	16,9	1,1	0	4,6
Aufwand (in % des betrachteten Kampagnenvolumens) ²	8	64	4	0	17

¹ Soweit direkt zuordenbar: Konjunkturlokomotive (rd. 0,8 Mill. EUR), Kampagne Überfüllte Züge (rd. 0,1 Mill. EUR), SparSchiene 2011 (rd. 1,09 Mill. EUR); ferner für Euro 2008, railjet Premium 2011 und Österreichs beliebtester Postbus-Chauffeur

² Die verbleibenden 7 % ergeben sich aus dem Aufwand für die Euro 2008 in der Höhe von rd. 1,82 Mill. EUR, bei dem die ÖBB-Unternehmensgruppe nicht klären konnte, welche Gesellschaft diesen getragen hatte.

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

(4) Die Erhebungen des RH zeigten:

- Die Mehrzahl der Werbekampagnen führte die ÖBB-Personenverkehr AG durch (32 Kampagnen mit einem Gesamtaufwand von 16,9 Mill. EUR für 2007 bis 2011)⁵⁰.
- Die ÖBB-Infrastruktur AG führte seit Ende 2009 große und kostenintensive Werbekampagnen durch; der Aufwand für die vier Werbekampagnen Konjunkturlokomotive, Zielnetz 2025+, Pünktlichkeit und Sicherheit betrug rd. 4,6 Mill. EUR (TZ 3, 14)⁵¹.
- Die ÖBB-Holding AG führte im überprüften Zeitraum keine eigenen Kampagnen durch. Sie beteiligte sich jedoch bei einzelnen Kampagnen anderer Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe am Werbeaufwand (Konjunkturlokomotive, Kampagne Überfüllte Züge, SparSchiene 2011, Euro 2008, railjet Premium 2011 und Österreichs beliebtester Postbus-Chauffeur).

⁵⁰ Der von der ÖBB-Holding AG getragene Aufwand bei der Kampagne SparSchiene 2011, der Kampagne Überfüllte Züge und der Euro 2008 sowie der von der ÖBB-Postbus GmbH getragene Aufwand bei der Kampagne Euro 2008 sind hier in Abzug gebracht.

⁵¹ ohne Einrechnung des von der ÖBB-Holding AG für die Kampagne Konjunkturlokomotive getragenen Anteils

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

Eine Begründung für eine Kostenbeteiligung der ÖBB-Holding AG war weder in den Vorstandsprotokollen noch sonst schriftlich dokumentiert. Nach den Feststellungen des RH lagen bezüglich der Mitfinanzierungen keine gesonderten Genehmigungen durch den Vorstand der ÖBB-Holding AG vor (TZ 3).

- Die Rail Cargo Austria AG führte im überprüften Zeitraum keine Werbekampagnen durch; sie bediente sich einer Reihe von Einzelwerbemaßnahmen, die nicht zu Gesamtkampagnen zusammengefasst waren (Teilnahme an Messen, klassische Inserate, Advertorials in allgemeinen und vor allem in fachspezifischen Printmedien, Folder, Werbeartikel wie Regenschirme, Feuerzeuge und Kugelschreiber). Die Werbebotschaften richteten sich an Businesskunden.

21.2 Der RH war der Ansicht, dass eine Kostenbeteiligung der ÖBB-Holding AG an der Öffentlichkeitsarbeit (insbesondere an Werbekampagnen) anderer Gesellschaften nur dann vertretbar sein könnte, wenn die Werbemaßnahme thematisch den Gesamtkonzern betrifft und daher für den Gesamtkonzern ein Nutzen zu erwarten ist. Dies war aus Sicht des RH bei einigen mitfinanzierten Kampagnen (z.B. SparSchiene 2011, railjet Premium 2011 und Österreichs beliebtester Postbus-Chauffeur) nicht der Fall.

Der RH empfahl der ÖBB-Holding AG, auf strategischer Ebene klarzustellen, in welchen Fällen und aus welchen Gründen eine Kostenbeteiligung der ÖBB-Holding AG an der Öffentlichkeitsarbeit (insbesondere an Werbekampagnen) anderer ÖBB-Teilgesellschaften und aus dem Aspekt des Nutzens für die ÖBB-Unternehmensgruppe – unter Beachtung des Quersubventionierungsverbots und des Neutralitätsgebots (TZ 3) – zweckmäßig erscheint.

21.3 *Die Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe ging davon aus, dass der RH die Rail Cargo Austria AG hinsichtlich der Messeauftritte kritisiert habe.*

21.4 Der RH stellte klar, dass in TZ 21 keine Kritik an der Rail Cargo Austria AG hinsichtlich der Messeauftritte geäußert wurde.

Der RH setzte sich vielmehr – im Lichte des Quersubventionierungsverbots und des Neutralitätsgebots – kritisch mit der Kostenbeteiligung der ÖBB-Holding AG an der Öffentlichkeitsarbeit (insbesondere an Werbekampagnen) anderer Gesellschaften auseinander, zumal bei einigen mitfinanzierten Kampagnen thematisch nicht der Gesamtkon-

zern betroffen war und auch nicht der Nutzen für den Gesamtkonzern im Vordergrund stand.

- 22.1 Die ÖBB-Personenverkehr AG, die ÖBB-Infrastruktur AG und überwiegend auch die ÖBB-Postbus GmbH⁵² legten Zielgruppen und Werbeziele sowie Werbemittel im Vorfeld der jeweiligen Kampagne schriftlich fest.

Typische Werbeziele der Kampagnen waren die

- Kundenbindung,
- Gewinnung von Neukunden,
- Steigerung des Absatzes,
- Imageverbesserung und Positionierung der ÖBB-Unternehmensgruppe im Hinblick auf den mit der Liberalisierung einhergehenden Wettbewerb sowie
- Darstellung des Nutzens von Infrastrukturinvestitionen.

Konkrete Ziele für den Ticketverkauf bzw. die Umsatzsteigerung hatte nur die ÖBB-Personenverkehr AG für ihre Produkt-Werbekampagnen seit 2009 schriftlich im Vorfeld definiert (Kampagnenmanagement).

Als Werbemittel setzte die ÖBB-Unternehmensgruppe klassische Inserate und Advertorials in Print- und Onlinemedien, Hörfunk- und TV-Spots, Plakate, Folder, Direct-Mailings, Gewinnspiele, Außenwerbung, Pressekonferenzen, Messeauftritte und Events ein.

- 22.2 Der RH erachtete es für eine optimale Werbewirkung und einen effizienten Mitteleinsatz als zweckmäßig, für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit Zielgruppen und Werbeziele sowie Werbemittel im Vorfeld flächendeckend zu definieren und schriftlich zu dokumentieren. Das ermöglicht einerseits eine zielorientierte Gestaltung der Werbung und andererseits eine Überprüfbarkeit der Werbewirkung.

Insgesamt empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe, für Werbekampagnen – wie auch für andere kostenintensive Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit:

⁵² Die ÖBB-Postbus GmbH definierte bei zwei Kampagnen Werbemittel und -ziele sowie Zielgruppen im Vorfeld.

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

- Zielgruppen, Werbeziele, Werbebudget und Werbemittel im Vorfeld zu definieren;
- Kommunikationsmaßnahmen hinsichtlich des Budgets, Mediums und Schaltumfangs – im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes – auf ihre Notwendigkeit und Eignung zur Zielerreichung zu prüfen;
- im Sinne der Nachvollziehbarkeit die diesbezüglichen Überlegungen kurz und in standardisierter Form zu dokumentieren.

23.1 Eine inhaltliche Analyse der Kampagnen für die Jahre 2007 bis 2011 zeigte:

- 23 Kampagnen mit einem Werhevolumen von insgesamt rd. 14,26 Mill. EUR (54 % des überprüften Kampagnenaufwands von rd. 26,4 Mill. EUR, siehe TZ 21) bewarben ein Produkt bzw. Ticket mit dem vorrangigen Ziel, den Absatz des jeweiligen Produkts zu steigern.
 - Die beworbenen Produkte waren zu etwas mehr als der Hälfte (56 %) weitgehend etablierte Sonderpreisprodukte wie die Spar-Schiene, das Jugend-Sommerticket, das Seniorenticket und das 11-Euro-Ticket. In ihre Bewerbung flossen rd. 8,07 Mill. EUR (30 % des insgesamt betrachteten Kampagnenaufwands).
 - Das gehobene Kundensegment wurde ab der Einführung des ÖBB railjet im Jahr 2009 beworben. Der Aufwand dafür betrug rd. 1,23 Mill. EUR (5 % des insgesamt betrachteten Kampagnenaufwands).
- Die Imageverbesserung der ÖBB stand bei zwölf Kampagnen mit einem Werbevolumen von rd. 10,96 Mill. EUR (42 % des betrachteten Kampagnenaufwands) im Mittelpunkt.⁵³
 - Davon flossen rd. 3,90 Mill. EUR (15 % des insgesamt betrachteten Kampagnenaufwands) in die Bewerbung der Bahninfrastruktur-Investitionen (Kampagnen Konjunkturlokomotive und Zielnetz 2025+ der ÖBB-Infrastruktur AG) (TZ 3)⁵⁴.

⁵³ 200 km/h, 100 Jahre Postbus, Bahnfahren ist super Benzinpreiskampagne, Täglich am Zug, Konjunkturlokomotive, Themenkampagne Umwelt/Österreich, Themenkampagne Pendler, Österreichs beliebtester Postbus-Chauffeur, Staufrei, Pünktlichkeit, Zielnetz 2025+, Sicherheit

⁵⁴ Bei der Kampagne Konjunkturlokomotive trug die ÖBB-Holding AG einen Teil des Aufwands.

-- Zwei Kampagnen mit einem Aufwand von insgesamt rd. 1,30 Mill. EUR (5 % des insgesamt betrachteten Kampagnenaufwands) waren speziell an Autofahrer adressiert und bewarben gezielt den Umstieg auf die Bahn.⁵⁵

23.2 Der RH hielt kritisch fest, dass fast ein Drittel des Kampagnenaufwands der ÖBB-Unternehmensgruppe in die Bewerbung von weitgehend etablierten Sonderpreisprodukten floss. Der RH hatte sich bereits anlässlich seiner Prüfung Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr AG (Reihe Bund 2010/3, TZ 4) mit der starken Fokussierung auf Sonderpreisprodukte und der damit verbundenen Positionierung der Bahn als Billigtransportmittel auseinandergesetzt. Er hatte empfohlen, zu klären, welche Bedeutung Sonderpreisprodukten im Produktangebot der ÖBB zukommen soll.

Der RH gab zu bedenken, dass der Werbeaufwand für speziell an Autofahrer als potenzielle Neukunden adressierte Kampagnen mit rd. 5 % des Kampagnenaufwands der ÖBB-Unternehmensgruppe vergleichsweise gering war. Er empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe zu untersuchen, ob es unter langfristigen Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zweckmäßig wäre, den Fokus bei der Öffentlichkeitsarbeit stärker auf Gewinnung von Neukunden zu legen, d.h. in den Kampagnen die Vorteile des Bahnfahrens stärker zu betonen, um abgesehen vom Ziel der Imageverbesserung – letztlich eine Verhaltensänderung (Umstieg auf die Bahn) in der Zielgruppe zu erwirken (siehe auch T7.31).

23.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe sei die Kritik des RH, dass rd. 30 % des Kampagnenaufwandes (Personenverkehr) in die Bewerbung von weitgehend etablierten Sonderpreisprodukten floss, unsachlich. Werbung sei auch für etablierte Produkte gerechtfertigt und notwendig.*

Die „Sparschiene“ sei:

- *eine neue Produkteinführung zur besseren Auslastung von schlecht frequentierten Verbindungen,*
- *messbar und erfolgreich, sowie*
- *verkaufsfördernd (über 5 Mill. EUR Neuumsatz).*

Weiters führte die Stellungnahme aus, der RH habe kritisiert, dass der Werbeaufwand für speziell an Autofahrer gerichtete Kampagnen zu

⁵⁵ Bahnfahren ist super Benzinpreiskampagne und Stauffrei

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

gering sei, er habe dabei jedoch übersehen, dass die Advertorials genau diesen Kommunikationszweck erfüllten. Eine noch breitere Erreichung dieser Zielgruppe sei nur mehr durch die Konzentration von Werbemitteln in Autofahrermagazinen möglich.

- 23.4 (1) Der RH stellte klar, dass er die Zulässigkeit der Werbung für bereits etablierte Produkte in keiner Weise in Abrede stellte. Vielmehr rezelebte er die Zweckmäßigkeit des Umfangs/der Aufwandshöhe der Werbemaßnahmen für weitgehend etablierte Sonderpreisprodukte (fast ein Drittel des Kampagnenaufwands floss in dieses Produktsegment).

Zur Sparschiene (eines von einer Reihe von Sonderpreisprodukten) merkte der RH an, dass diese kein neues Produkt der ÖBB-Personenverkehr AG darstellte und auf den Hauptverkehrsachsen angeboten wurde. Auch warf er die Frage der Berücksichtigung von Kannibalisierungseffekten⁵⁶ bei den Neuumsatz-Beträgen auf.

(2) Zum Werbeaufwand für Kampagnen, die speziell an Autofahrer als potenzielle Neukunden adressiert waren, wies der RH darauf hin, dass dieser mit rd. 5 % des Kampagnenaufwands vergleichsweise gering war. Es ging dem RH dabei um eine sachliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Potenzial an Neukunden aus der Gruppe der Autofahrer durch die Werbemaßnahmen (insbesondere) der ÖBB-Personenverkehr AG ausreichend adressiert und gehoben wurde. Der RH gab keine Empfehlung zugunsten von Schaltungen in bestimmten Zeitschriften ab.

Medienkooperationen/Advertorials außerhalb von Kampagnen

Überblick: Aufwand/Initiative/Inhalte

- 24.1 (1) Neben den Werbekampagnen schaltete die ÖBB-Unternehmensgruppe (i.d.R. die ÖBB-Holding AG) im überprüften Zeitraum regelmäßig Advertorials⁵⁷. Mit diesem Werbemittel werden Werbebotschaften in Form eines redaktionellen Beitrags dargestellt; die Inhalte bestimmte stets die ÖBB-Unternehmensgruppe, die redaktionelle Aufbereitung erfolgte i.d.R. durch das Medium.⁵⁸

⁵⁶ Ein Sonder-Produkt bewirkt Absatzeinbußen im herkömmlichen Produktangebot.

⁵⁷ „Stand-alone-Advertorials“

⁵⁸ Gemäß § 26 Mediengesetz, BGBl. Nr. 314/1981 i.d.g.F., müssen derartige Ankündigungen, Empfehlungen sowie sonstige Beiträge und Berichte, für deren Veröffentlichung ein Entgelt geleistet wird, in periodischen Medien als „Anzeige“, „entgeltliche Einschaltung“ oder „Werbung“ gekennzeichnet sein. Bei einigen der im Jahr 2007 von der ÖBB-Unternehmensgruppe im Printmedium A geschalteten Advertorials (siehe TZ 5) fehlte die entsprechende Kennzeichnung.



Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials



ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

Im überprüften Zeitraum 2007 bis 2011 schloss die ÖBB-Unternehmensgruppe⁵⁹ mit Printmedien Kooperationsverträge über Advertorial-Schaltungen (Auftragsvolumen von mehr als 100.000 EUR) mit einer Auftragssumme von insgesamt etwa 4,6 Mill. EUR ab.

(2) Nach den Feststellungen des RH erfolgten Medienkooperationen/Advertorials oftmals nicht auf Initiative der ÖBB-Unternehmensgruppe (ÖBB-Konzernkommunikation und ÖBB-C&M Werbeagentur GmbH); es traten die Verkaufsabteilungen diverser Medien an die ÖBB-Holding AG, an die ÖBB-C&M Werbeagentur GmbH bzw. an die von ihr beauftragte Media-Agentur (Agentur/Berater AA) heran, um die redaktionelle Aufbereitung von Themen (z.B. als Themenschwerpunkte, Einschaltungen in Sonderbeilagen) aktiv anzubieten.

(3) Die Medienkooperationen/Advertorials behandelten eine Vielzahl verschiedener Themen. Der Themenbogen spannte sich dabei von Inhalten wie Infrastrukturausbau, Sicherheit, Umwelt und Barrierefreiheit über Produktinformationen und Informationen zum Ticketkauf (Automatenbenutzung), Fahrplänen und Tarifen bis hin zum Thema Lehrlingsausbildung. Im Vordergrund standen Berichte über Leistungen und Erfolge der ÖBB-Unternehmensgruppe und damit Themen, die eine Verbesserung des ÖBB-Images zum Ziel hatten; Werbebotschaften, die Vorzüge des Verkehrsmittels Bahn kommunizierten und einen Appell zum Umstieg beinhalteten, waren vergleichsweise weniger vertreten.

Die geschalteten Sujets umfassten auch Inhalte, die gesamtgesellschaftliche und/oder wirtschaftspolitische Leistungen der ÖBB-Unternehmensgruppe hervorstrichen und damit einen gewissen Bezug zur Regierungsarbeit hatten (Lehrlingsausbildung und Infrastrukturausbau). Sowohl die Kampagne Lehrlingsausbildung als auch die Kampagne „Girls-Day“ enthielten Fotos bzw. Statements der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, in denen diese die Bedeutung der ÖBB-Unternehmensgruppe für eine fundierte Ausbildung von Jugendlichen hervorstrich (TZ 14).

- 24.2 Der RH hielt fest, dass das Instrument der Medienkooperationen/Advertorials überwiegend von der ÖBB-Holding AG als Mittel zur Verbesserung des Images der ÖBB-Unternehmensgruppe genutzt wurde.

Der RH erachtete es unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des Mitteleinsatzes als problematisch, dass Medienkooperationen/Advertorials oftmals auf Initiative der Medien zustande kamen. Im Übrigen verwies

⁵⁹ direkt oder indirekt über die Media-Agentur Agentur/Berater AA.

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

er auf seine Empfehlungen zur Planung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nach den Kriterien der Kommunikationsnotwendigkeit und Kosten-Nutzen-Abschätzung (TZ 7, 22, 26).

- 24.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe habe sie sich in ihrer Kommunikationsstrategie verpflichtet, das Informationsbedürfnis in der Bevölkerung abzudecken. Somit gehörten Advertorials unabdingbar zu einem ausgewogenen Kommunikationsmix. Die redaktionelle Auseinandersetzung mit Kundenbeschwerden und -anregungen, die auch in anderen Unternehmen als Mittel der Kundenbindung eingesetzt werde, sei ein wesentliches und legitimes Kommunikationsinstrument zur breitenwirksamen Kundenansprache.*

Advertorials seien nach wie vor ein wesentliches Kommunikationsinstrument zur breitenwirksamen Information der ÖBB-Zielgruppen bei komplexeren Kommunikationsthemen. Die Funktionsweise eines Fahrkartenautomaten, die Einsparung der Benzinkosten anhand von Beispielen oder auch Fahrzeitverkürzungen durch den Infrastrukturausbau seien typische Beispiele, die über klassische Werbesujets nicht zu kommunizieren sind. Das Advertorial werde gerade in jüngster Zeit bei Anzeigenkunden immer beliebter, weil der Leser in einem wesentlich höheren Maße aufnahmebereit sei, da er den Werbeinhalt innerhalb seines gewohnten redaktionellen Umfeldes erhalte.

Advertorials seien eine branchenübliche und effiziente Form der Kommunikation.

Im Übrigen würden unabhängige Untersuchungen den Bahnkunden eine besonders hohe Lesaffinität (66 %) zu Advertorials bescheinigen. Der Einfluss von Advertorials werde als überdurchschnittlich gemessen und spiele im klassischen Mediamix die größte Rolle.

Dass Advertorials, insbesondere bei den vielfältigen ÖBB-Themen, die Meinung der Leser positiv beeinflussen und als fachlich kompetenter, informativer und seriöser wahrgenommen würden, unterstreiche auch die Analyse der größten Media-Agentur Österreichs (Agentur/Berater AA). Intensive Kundenbeziehungen würden ausführliche Interaktion erfordern.

Den Werbewert von Advertorials anzuzweifeln wäre vollkommen unsachlich: Die ÖBB müssten sich mit kommunikationsintensiven Themen der breitenwirksamen Kundeninformation auseinandersetzen. So sei u.a. auch die Information rund um die Leistungen der ÖBB als größter technischer Lehrlingsausbildner eine wichtige Kommunikationsaufgabe.

24.4 Der RH stellte klar, dass sich seine Kritik nicht prinzipiell gegen den Einsatz von Advertorials richtete und dass er den Werbewert von Advertorials nicht bezweifelte. Vielmehr kritisierte der RH konkret, dass die ÖBB-Holding AG in den Jahren 2007 bis 2009 für Medienkooperationen/Advertorials eine nicht unerhebliche Summe (Größenordnung von insgesamt 4,5 Mill. EUR)⁶⁰ ausgab, ohne dass Kommunikationsnotwendigkeiten, Kommunikationsziele und Zielgruppen dieser Werbemaßnahmen im Vorhinein klar definiert wurden und ohne die Wirkungen der Werbemaßnahmen zu überprüfen (siehe TZ 25.2).

Der RH anerkannte jedoch, dass Mitte 2010 eine Grobfestlegung der Zielsetzungen und zu kommunizierenden Themen der Medienkooperationen/Advertorials stattfand (siehe TZ 26.2).

Beauftragung von Medienkooperationen/Advertorials von 2007 bis Mitte 2010

25.1 (1) In den Jahren 2007 bis Mitte 2010 erfolgte die Beauftragung der Medienkooperationen/Advertorials fast ausschließlich durch die ÖBB-Holding AG (ÖBB-Konzernkommunikation bzw. ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die größten Medienkooperationen/Advertorials (Auftragsvolumen von mehr als 100.000 EUR) der ÖBB-Unternehmensgruppe von 2007 bis Mitte 2010:

⁶⁰ Summe aller gemeldeten Medienkooperationen/Advertorials für den Zeitraum 2007 bis Mitte 2010 (auch jene unter 100.000 EUR)

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials
Tabelle 11: Medienkooperationen/Advertorials 2007 bis Mitte 2010 mit einem Auftragsvolumen von mehr als 100.000 EUR

Medienpartner	Thema/Umfang	Auftraggeber ¹	Zeitraum der Kooperation	Aufwand in EUR (inkl. Werbeabgabe, exkl. USt)
Diverse Medien <i>Printmedium B</i> <i>Printmedium C</i> <i>Printmedium D</i> <i>Printmedium S</i> <i>Printmedium T</i> <i>Printmedium G</i>	Medienkooperationen zu den „Projekten des Rahmenplanes“	ÖBB-Holding AG	2007 bis 2008	1.551.500 davon: 470.000 351.750 236.250 199.500 168.000 126.000
Printmedium A	Imagekampagne 14-tägig: Doppelseite zu „Erfahrungen der Bahnkunden“ (Advertorial-Serie „Unsere Bahn“) – siehe auch TZ 16	ÖBB-Holding AG	2007 bis 2008	525.000
Printmedium C	10-tlg. Promotionserie ÖBB: zehn Doppelseiten „diverse Themen wie railjet, Sicherheit, Euro 2008“	ÖBB-Holding AG	2007	351.860
Printmedium C	10-tlg. Promotionserie ÖBB: zehn Doppelseiten „aktuelle Themen und Neuerungen“	ÖBB-Holding AG	2008	341.810
Printmedium A	Advertorial 6-seitig (keine Hinweise auf die Themen)	ÖBB-Holding AG	2009	166.600
Printmedium A	Advertorial 5,5-seitig (keine Hinweise auf die Themen)	ÖBB-Holding AG	2009	147.650
Printmedium B	Sonderbeilage „Innovativ-Datenhighway“	ÖBB-Holding AG	2007	136.500
Printmedium B	Advertorial-Serie 6 Doppelseiten (keine Hinweise auf die Themen)	ÖBB-Holding AG	2009	136.500
Printmedium T	8-seitiges ÖBB-Special „Modernes Österreich“	ÖBB-Holding AG	2007	131.250
Printmedium A	Advertorial 4-seitig „Pendler & aktuelle Themen“	ÖBB-Holding AG	2009	111.070

¹ beauftragende und zahlende Gesellschaft

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Holding AG

(2) Eine Analyse von 42 (im Zeitraum 2007 bis 2009 abgeschlossenen) Medienkooperationen/Advertorials (auch jene unter 100.000 EUR) zeigte, dass

- der Vorstand der ÖBB-Holding AG nur die beiden betraglich größten Medienkooperationen (1,55 Mill. EUR PR-Kooperation zu Projekten des Rahmenplanes und 0,53 Mill. EUR Imagekampagne mit dem Printmedium A) hinsichtlich Thema, Medium und Kosten als solche explizit genehmigt hatte; demgegenüber sah die ÖBB-Holding AG die übrigen Kooperationsverträge als im Rahmen des Gesamtbudgets mitbeschlossen an,
- bei rd. 45 % der Medienkooperationen/Advertorials⁶¹ zum Zeitpunkt der Beauftragung unklar war, welche Inhalte bzw. Werbebotschaften im Rahmen der Medienkooperation vermittelt werden sollten,
- regelmäßig doppelseitige Schaltungen, vielfach aber auch bis zu 6-seitige Schaltungen erfolgten, ohne dass die Zweckmäßigkeit des Umfangs der Schaltungen analysiert worden war;
- mangels systematischer Verbuchung der Aufträge und Auftragsabrufe im System Materialwirtschaft eine Zuordnung der bestellten Leistungen zu den tatsächlich abgerufenen und abgerechneten Leistungen nicht möglich war (siehe TZ 6);
- die Advertorial-Serien hinsichtlich ihrer Wirkungen nicht evaluiert wurden (TZ 31).

25.2 Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Holding AG in den Jahren 2007 bis 2009 für Medienkooperationen/Advertorials eine nicht unerhebliche Summe (Größenordnung von insgesamt 4,5 Mill. EUR)⁶² ausgab, ohne dass Kommunikationsnotwendigkeiten, Kommunikationsziele und Zielgruppen dieser Werbemaßnahmen im Vorhinein klar definiert wurden und ohne die Wirkungen der Werbemaßnahmen zu überprüfen. Im Übrigen verwies der RH

- auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Öffentlichkeitsarbeit an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit (TZ 13, 16) sowie
- auf seine Empfehlungen zur Planung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nach den Kriterien der Kommunikationsnotwendigkeit und Kosten-Nutzen-Abschätzung (TZ 7, 22, 26).

⁶¹ z.B. aus Tabelle 11: die Aufträge der Zeilen 4, 5, 6, 8 und 10

⁶² Summe aller gemeldeten Medienkooperationen/Advertorials für den Zeitraum 2007 bis Mitte 2010 (auch jene unter 100.000 EUR)

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

Beauftragung von Medienkooperationen/Advertorials ab Mitte 2010

- 26.1 Die ÖBB-Holding AG erstellte Mitte 2010 ein Konzept für Advertorial-Schaltungen außerhalb von Werbekampagnen. Wesentliche Zielsetzung dieses Instruments der Öffentlichkeitsarbeit sollte sein, das System Bahn zu erklären (Wert der Bahn zu zeigen) und Bahnfahren als „smart zu promoten“. Das Konzept definierte überblicksweise Themenblöcke, zu denen eine Kommunikation über Advertorials erfolgen sollte.

Gleichzeitig stellte die ÖBB-Holding AG Mitte 2010 den Ablauf der Beauftragung um: die ÖBB-Holding AG bzw. die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH vereinbarten nicht mehr Medienkooperationen/Advertorials direkt mit den Printmedien, sondern Konzeption, Koordination und Vertragsabschluss erfolgten nunmehr über eine externe Media-Agentur (Agentur/Berater AA). Die Entscheidung darüber, ob ein Inhalt über ein Advertorial kommuniziert werden sollte, sowie die Abstimmung der konkreten Werbebotschaften, erfolgte in einem aus allen ÖBB-Teilgesellschaften (einschließlich ÖBB-Holding AG und ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH) zusammengesetzten „Marketingboard“ auf Basis der von der Kreativagentur⁶³ bzw. von Agentur/Berater AA erarbeiteten Vorschläge. Die Abläufe entsprachen jenen, die auch für die Abwicklung der Werbekampagnen vorgesehen waren.

Die Genehmigung der Werbemaßnahmen erfolgte nicht im Einzelnen, sondern war Teil der Genehmigung des Jahres-Medienbudgets (durch die Vorstände der einzelnen ÖBB-Teilkonzerne).

Gezielte Evaluierungen der Medienkooperationen/Advertorials erfolgten auch nach 2010 nicht; bis zu einem gewissen Grad fand jedoch eine Mitevaluierung im Rahmen der Medienresonanzanalysen (TZ 31) statt.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die größten Medienkooperationen/Advertorials (Auftragsvolumen von mehr als 100.000 EUR) der ÖBB-Unternehmensgruppe ab Mitte 2010:

⁶³ Agentur/Berater CC

Tabelle 12: Medienkooperationen/Advertorials ab Mitte 2010 mit einem Aufwand von mehr als 100.000 EUR

Medienpartner	Thema/Umfang	Auftraggeber ¹	Zeitraum der Kooperation	Aufwand in EUR (inkl. Werbeabgabe exkl. USt)
diverse Printmedien	„Lehrlinge“	ÖBB-Holding AG über CI&M und Agentur/Berater AA	2011	281.380
Printmedien A, B, C	„Benzinpreis“	ÖBB-Holding AG über CI&M und Agentur/Berater AA	2011	185.870
Printmedien A, B, C, E, K, U, V	„Girls-Day“	ÖBB-Holding AG über CI&M und Agentur/Berater AA	2010	134.000
Printmedien B, C	„Wettbewerb“	ÖBB-Holding AG über CI&M und Agentur/Berater AA	2011	132.070
diverse Printmedien, insbesondere Regionalmedien	„Kundeninformation“	ÖBB-Holding AG über CI&M und Agentur/Berater AA	2010	130.000
diverse Printmedien, vorwiegend Printmedien B und C	„Lehrlingsausbildung“	ÖBB-Holding AG über CI&M und Agentur/Berater AA	2010	109.000

¹ beauftragende und zahlende Gesellschaft

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH

26.2 Der RH hielt fest, dass die Inhalte und Zielsetzungen der Advertorial-Schaltungen seit 2010 im Wesentlichen jenen vor 2010 entsprachen (siehe TZ 25). Mit Mitte 2010 fand eine Grobfestlegung der Zielsetzungen und zu kommunizierenden Themen der Medienkooperationen/Advertorials statt; die Medienkooperationen/Advertorials wurden seit Mitte 2010 in gleicher Weise wie die Werbekampagnen – via „Marketingboard“ – abgewickelt. Aus Sicht des RH war damit eine bessere Abstimmung zwischen Werbekampagnen und darüber hinausgehenden Advertorial-Schaltungen möglich.

Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Holding AG auch nach 2010 keine systematischen Evaluierungen ihrer Advertorial-Schaltungen durchführte und damit kaum Anhaltspunkte für

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

- die Wirksamkeit dieser Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit zur Unterstützung der Werbeziele an sich, die Wirksamkeit zur Gewinnung und Bindung von Kunden im Speziellen sowie
- die Zweckmäßigkeit von Umfang und Intervallen der Schaltungen hatte.

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, auch für die Advertorial-Schaltungen Evaluierungen mit Fokus auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses durchzuführen, d.h. eine Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die Inanspruchnahme der Leistungen (z.B. Erhebung Erinnerungswerte, insbesondere aber auch Befragung über mögliche Verhaltensänderung der Kunden – Zunahme der Bereitschaft zur Nutzung der Bahn) und auf die Erträge des Unternehmens vorzunehmen und diese den eingesetzten Mitteln gegenüberzustellen. Die Evaluierungen sollten insbesondere auch Potenziale zur Aufwandsreduktion aufzeigen.

Zeitungsboxenverträge

27.1 (1) Die ÖBB-Holding AG schloss zwischen 2006 und 2008 mit drei Verlagsgruppen Rahmenvereinbarungen über die Aufstellung und den Betrieb von Zeitungsboxen (zur Entnahme von Gratiszeitungen) in Bahnhöfen der ÖBB-Infrastruktur AG ab. Die Rahmenvereinbarungen räumten der ÖBB-Holding AG das Recht ein, Werbeeinschaltungen (Druckstrecken) gegen bloßen Ersatz der Produktionskosten zu platzieren. Die Beistellung der Inhalte und Sujets für die Druckstrecken erfolgte durch die Abteilung Konzernkommunikation der ÖBB-Holding AG.

Tabelle 13: Rahmenvereinbarungen der ÖBB-Holding AG über die Aufstellung von Zeitungsboxen

Vertragspartner Verlagsgruppe	Volumen der „kostenlosen“ Einschaltungen
Mediengruppe C	8-seitige Druckstrecke vierteljährlich ab 04/2006; ab 07/2008 reduziert auf 4-seitige Druckstrecke vierteljährlich, Vertragsauflösung mit Ablauf des Jahres 2010
Mediengruppe B	8-seitige Druckstrecke vierteljährlich ab 10/2006; Vertragsauflösung mit Ablauf des Jahres 2010
Mediengruppe E	8-seitige Druckstrecke vierteljährlich ab 09/2006; eingestellt mit Ende März 2008

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Holding AG

Nach Auskunft der ÖBB-Holding AG seien die vereinbarten Druckstrecken ausgenutzt worden. Aufzeichnungen, welche Schaltungen (wann und in welchem Umfang) aufgrund dieser Vereinbarung erfolgten, wurden nicht geführt.

(2) Ergänzend zu diesen Rahmenvereinbarungen schloss die ÖBB-Immobilienmanagement GmbH Zeitungsboxenverträge mit den Verlagsgruppen ab, die Aufstellposition und das Entgelt (Miete sowie Reinigungskostenzuschüsse) für das Aufstellen der Zeitungsboxen auf Bahnhöfen festlegten.

(3) Die ÖBB-Konzernrevision führte im Mai 2011 eine Sonderprüfung zu den Rahmenvereinbarungen und Zeitungsboxenverträgen durch, wobei sie

- bemängelte, dass strategische Vorgaben sowie klare Verfahrensanweisungen und Kontrollen bzw. Prozessvorschriften fehlten⁶⁴,
- bemängelte, dass die Rahmenverträge der ÖBB-Holding AG unzulässige Vertragsbestandteile zu Lasten Dritter enthielten (z.B. Zusage über die Bereitstellung von auf Bahnhöfen gelegenen Werbeflächen, die im Eigentum der ÖBB-Infrastruktur AG bzw. deren Tochterunternehmen ÖBB-Immobilienmanagement GmbH standen),
- positiv hervorhob, dass die Verträge angemessene Mieten- und Betriebskostenentgelte für das Aufstellen der Zeitungsboxen vorsahen.

(4) Die ÖBB-Holding AG kündigte in der Folge ihre Rahmenvereinbarungen mit Ende 2010. Die Zeitungsboxenverträge der ÖBB-Immobilienmanagement GmbH mit den Verlagsgruppen bestanden weiterhin und wurden laufend an die Nachfrage angepasst (auch hinsichtlich des Entgelts und der Aufstellpositionen). Anstelle der entgeltfreien Druckstrecken vereinbarte die ÖBB-Holding AG mit den Verlagsgruppen B und C günstigere Rabattsätze für Schaltungen.

27.2 Der RH hielt fest, dass die Verknüpfung des – in den Aufgabenbereich der ÖBB-Infrastruktur AG bzw. der ÖBB-Immobilienmanagement GmbH fallenden – Immobiliengeschäfts (Benützung von Bahnhofflächen für Zeitungsboxen) mit Vereinbarungen über Schaltungen der ÖBB-Holding AG in diesen Medien insofern Intransparenzen schuf, als das Entgelt für die Leistung der ÖBB-Infrastruktur AG damit zu einem Teil (in Form von unentgeltlichen Schaltungen bzw. zur Zeit

⁶⁴ z.B. die durchgehende Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vertragsadministration

der Gebarungsüberprüfung noch in Form von günstigeren Rabattsätzen) der ÖBB-Holding AG zukam. Mit der Kündigung der Rahmenverträge wurde diese Problematik entschärft.

Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen

28.1 Mangels differenzierter Auswertungsmöglichkeit des Kontos Marketingaufwand (siehe TZ 6) war ein zentraler Abruf sämtlicher Sponsoringmaßnahmen und sponsoringähnlicher Kooperationen nicht möglich. Die vom RH erhobenen Daten basieren auf Meldungen der ÖBB-Teilgesellschaften, die der RH durch die Auswertung von Vorstandsprotokollen und Kreditorenabfragen plausibilisierte und ergänzte.

Der Aufwand für Sponsoringaktivitäten und ähnliche Kooperationen belief sich demnach im Zeitraum 2007 bis 2011 auf etwa 7 Mill. EUR.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die betragsmäßig größten Sponsoringaktivitäten bzw. Kooperationen im Zeitraum 2007 bis Mitte 2011:



Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 14: Sponsoring- bzw. sponsoringähnliche Kooperationsprojekte mit einem Gesamtvolumen von mehr als 100.000 EUR

Gesponserte(r) Event/Person bzw. Kooperationspartner Reihung nach einge- setzten Mitteln	Jahr	Sponsorgeber ¹	Aufwand 2007 bis Mitte 2011 in EUR ⁴ (exkl. USt)	Anmerkungen
Österreich Werbung, Be- werbung des Tourismus- landes Österreich ²	laufend	ÖBB-Personen- verkehr AG, ÖBB- Holding AG	685.000	Änderungen beabsichtigt
Minopolis "Die Stadt für Kinder", Kinder- lokomotive ²	seit 2006	ÖBB-Personen- verkehr AG	546.000	jährlicher Aufwand 2010 stark gesenkt
VCÖ, Verkehrsclub Österreich, diverse Kooperationen (z.B. Mobilitätspreise und Druckkostenbeiträge) ²	laufend	ÖBB-Holding AG, ÖBB- Personenverkehr AG, ÖBB-Postbus GmbH	475.000	seit 2010 zentrale Steuerung des Mittel- einsatzes über die ÖBB-Holding AG
Paszek Tamira, Tennis- profi, Werbepartner- schaft ²	2008-2010	ÖBB-Holding AG	370.000	Kooperation eingestellt
Olympia Förderverein ³ , Unterstützung der Be- werbung Österreichs für die Olympischen Winterspiele 2014 in Salzburg	2007	ÖBB-Holding AG	250.000	
Dorfmeister Michaela, Ski-profi, Werbepartner- schaft	2006-2008	ÖBB-Holding AG, ÖBB- Personenverkehr AG, ÖBB-Postbus GmbH	200.000	Kooperation eingestellt
Aon hot Volleys, Öster- reichischer Volley- ballverein	2006-2010	ÖBB-Holding AG	178.000	Kooperation eingestellt
Verein Wiener Sozial- projekte (SAM), diverse Sozialprojekte auf Bahnhöfen ³	laufend	ÖBB-Infrastruktur AG ÖBB- Personenverkehr AG	175.000	
Tennistrophy, Tennis- turnier in Österreich	bis 2008	ÖBB-Holding AG	174.000	Kooperation eingestellt
Kinder Businessweek ³ , Kinder an Wirtschafts- und Berufswelt heran- führen	bis 2011	ÖBB-Holding AG	104.000	Kooperation eingestellt

¹ beauftragende bzw. den Aufwand tragende Gesellschaft

² Kreditorenauswertung ÖBB-Holding AG (Konzernrechnungswesen)

³ Meldungen der einzelnen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe an den RH

⁴ gerundet auf 1.000 EUR

Quelle: Zusammenstellung RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen

Die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe hatten eine Vielzahl von Sponsoring- und Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen (für 2007 bis 2011 über 450). Etwas mehr als die Hälfte dieser Sponsoring-Aktivitäten (rd. 55 %) entfielen auf die ÖBB-Holding AG.

Eine strategische Festlegung von Sponsoringzielen und -schwerpunkten war weder auf Konzern- noch auf Teil-Konzernebene vorhanden. Die ÖBB-Holding AG sagte allerdings schon während der Gebarungsüberprüfung zu, eine solche auszuarbeiten.⁶⁵

Eine vom RH durchgeführte inhaltliche Kategorisierung der in den Jahren 2007 bis 2011 konzernweit durchgeführten Sponsoringaktivitäten und ähnlichen Kooperationen zeigte, dass

- etwa ein Drittel (rd. 34 %) der Mittel auf Sportsponsoring und
- weitere jeweils etwa 10 % auf die Bereiche Tourismus, Kultur/Events und Soziales

entfielen.

Auch eine von der ÖBB-Holding AG im Jahr 2011 erstellte Auswertung ihrer Sponsoringaktivitäten zeigte einen im Vergleich zu anderen Bereichen hohen Anteil des Sportsponsorings. Die ÖBB-Holding AG beabsichtigte, diesen Anteil zu reduzieren.

Nach den Feststellungen des RH ließ etwa ein Drittel (32 %) der Sponsoringaktivitäten und sonstigen Kooperationen einen klaren Bezug zu den Personen- und Güterverkehrsleistungen der ÖBB-Unternehmensgruppe erkennen.

Die Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl der Sponsoringpartner sowie Erwägungen zu Kommunikationsnotwendigkeiten, Kommunikationszielen und Zielgruppen der Sponsoringmaßnahmen waren nicht dokumentiert. Eine systematische Evaluierung der Sponsoringaktivitäten fand nicht statt. Im Einzelfall hatte die ÖBB-Unternehmensgruppe allerdings Anpassungen an den Bedarf vorgenommen und Sponsoringverträge gekündigt bzw. adaptiert (z.B. neuer Kooperationsvertrag mit der Österreichwerbung, Änderung des Vertrags mit Minopolis).

Den Sponsoringkooperationen lagen nicht-standardisierte Verträge zugrunde, die die Laufzeit der Kooperation sowie – in unterschiedlicher Genauigkeit – die von den Sponsoringpartnern erwarteten Leis-

⁶⁵ siehe auch Konzernrichtlinie 5 von November 2011

tungen enthielten. So waren etwa in den Verträgen mit bekannten Sportlern (Testimonials⁶⁶) Art und Anzahl von Werbeauftritten teils detailliert geregelt, teils wurde allgemein auf eine noch zu vereinbarende künftige Zusammenarbeit verwiesen. Bei anderen Verträgen sicherte sich die ÖBB-Unternehmensgruppe beispielsweise Rechte für Banden- und Trikotwerbung.

28.2 Der RH kritisierte,

- den mangelnden Überblick über die Sponsoringaktivitäten in der ÖBB-Unternehmensgruppe,
- dass der mit den Sponsoringaktivitäten intendierte Nutzen im Vorhinein nicht klar definiert war (fehlende Festlegungen betreffend Kommunikationsziele, Zielgruppen und Maßnahmen) und dass dementsprechend auch keine systematische Evaluierung im Sinne eines Plan-Ist-Vergleichs einschließlich einer Wirkungsanalyse der Sponsoringmaßnahmen vorgenommen werden konnte.

Der RH hielt fest, dass damit keine Aussage über den Nutzen der Sponsoringaktivitäten der ÖBB-Unternehmensgruppe, die im Jahresdurchschnitt Ausgaben in der Größenordnung von etwa 1,4 Mill. EUR verursachten, möglich war. Ebenso wenig gab es Anhaltspunkte für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Aufteilung der eingesetzten Mittel auf die einzelnen Sponsoringbereiche und die Übergewichtung des Sportsponsorings.

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe die:

- Erstellung einer Sponsoringstrategie, mit der die Ziele, Zielgruppen und inhaltlichen Schwerpunkte festgelegt werden (TZ 7);
- nachvollziehbare Auswahl der Sponsoring-Partner und Definition des mit der Kooperation erwarteten Nutzens;
- Standardisierung der Sponsoringverträge (für verschiedene Typen von Sponsoring) unter möglichst präziser Festlegung der vom Sponsoringpartner erwarteten Gegenleistung (beispielsweise Festlegung der Auftritte bei Veranstaltungen, Festlegungen über die Anbringung des ÖBB-Logos auf Trikots/Banden, Festlegungen über die Platzierung von ÖBB-Informationen auf der Homepage des Sponsoringnehmers);

⁶⁶ Fürsprache zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Werbebotschaft

Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen

- systematische Evaluierung des Sponsoringaufwands.

Der RH empfahl weiters, den Fokus auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu richten und Evaluierungen auch zu nutzen, um Potenziale zur Aufwandsreduktion aufzuzeigen.

28.3 *Die ÖBB-Unternehmensgruppe hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie bereits im Frühjahr 2011 grundlegende Verbesserungen und Maßnahmen eingeleitet habe:*

- *Entwicklung einer Sponsoring Richtlinie für den Konzern (in Kraft);*
- *Kündigung und Kürzung von Sponsoring Vereinbarungen; damit einhergehende drastische Kürzung der Aufwendungen um über 75 %.*

Auch habe die ÖBB-Holding AG den Anteil an Sponsoring Aktivitäten bereits deutlich reduziert.

Die Kritik an der fehlenden Evaluierung von Sponsoringaktivitäten sei insofern obsolet und von den laufenden Maßnahmen überholt, als sämtliche aufgelisteten Sponsoring Aktivitäten – wie in TZ 28.1 auch ausführlich dargelegt – eingestellt wurden. Eine deutlichere „Evaluierung“ als die unternehmensseitige Einstellung dieser Aktivitäten gäbe es wohl kaum.

28.4 Der RH merkte an, dass im Rahmen der Gebarungüberprüfung noch nicht abschätzbar war, ob die ÖBB-Unternehmensgruppe ihren Aufwand für Sponsoring insgesamt reduzieren konnte.

Zur Frage der Evaluierungen hielt der RH fest, dass die Einstellung einer Aktivität per se nicht mit einer Evaluierung gleichzusetzen ist. Im Rahmen einer Evaluierung sollten die Wirkungen in Bezug auf die Inanspruchnahme der Leistungen und auf die Erträge des Unternehmens erhoben und den eingesetzten Mitteln gegenübergestellt werden – mit dem Ziel, letztlich Aussagen darüber treffen zu können, welcher Umfang der Werbeaktivitäten angemessen ist und welche Maßnahmen für welche Produkte bzw. Zielgruppen am wirksamsten sind. Solche systematische Evaluierungen der Sponsoringaktivitäten hatten nicht stattgefunden.

Social Media

29.1 Die ÖBB-Unternehmensgruppe war seit September 2010 in Social Media Foren (wie Facebook, Twitter, YouTube und Flickr) vertreten. Die Social Media Foren sollten strategisch als weitere Kommunikationsmedien genutzt werden.

Ein Strategiepapier für diesen Bereich lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Als Zielsetzung für die Aktivitäten in Social Media Foren nannte die ÖBB-Holding AG:

- Reaktion auf Anfragen und Diskussionen (i.d.R. Reaktion binnen 24 bis 36 Stunden);
- alle 1 bis 2 Tage eine Neuinformation (neues Info-Posting) auf Facebook; etwa alle 6 Tage ein ÖBB-Video Clip auf YouTube.

Der Auftritt der ÖBB-Unternehmensgruppe in den Social Media Foren erfolgte zentral über die Konzernkommunikation der ÖBB-Holding AG (Inhalte wurden über Rückfragen von den betroffenen Gesellschaften zur Verfügung gestellt).⁶⁷ Im Wesentlichen betreute ein Mitarbeiter der ÖBB-Holding AG (Bereich Konzernkommunikation) die Social Media Aktivitäten. Des Weiteren bestanden Verträge mit zwei externen Beratern zur Unterstützung des Aufbaus und des Betriebs der Social Media Aktivitäten (rd. 110.000 EUR für beide Verträge im Jahr 2011).

Ein Ranking vom Mai 2011 verglich die Präsenz der 30 umsatzstärksten Unternehmen Österreichs in Sozialen Netzwerken. Die ÖBB belegten in diesem Vergleich mit rd. 270.000 Benutzern den 6. Platz.

29.2 Der RH erachtete die Nutzung von Social Media Foren durch die ÖBB-Unternehmensgruppe als zweckmäßig, zumal dieses Kommunikationsinstrument nach Ansicht des RH Potenzial bietet, insbesondere jüngere Zielgruppen an das Produktangebot der ÖBB heranzuführen. Der RH empfahl, auch den Bereich Social Media in die Strategie der Öffentlichkeitsarbeit zu integrieren.

Er empfahl, auch in diesem Medium den Fokus auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und den sparsamen Mitteleinsatz zu richten.

⁶⁷ So auch die Konzernrichtlinie 5 von November 2011

Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation

30.1 Von 2007 bis 2011 führte die ÖBB-Infrastruktur AG 89 Bauprojekte durch, bei denen Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation gesetzt wurden. Der Aufwand wurde als Projektkosten aktiviert und betrug für die fünf Jahre in Summe 15,2 Mill. EUR.

Der Aufwand der projektbezogenen Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation betrug damit über die Jahre 2007 bis 2011 etwa 10 % der Gesamtausgaben der ÖBB-Unternehmensgruppe für Öffentlichkeitsarbeit.

Zweck der projektbezogenen Öffentlichkeitsarbeit war es, in der betroffenen Region die Akzeptanz für das jeweilige Projekt zu erhöhen sowie Ängste der Anrainer durch Information auszuräumen und Widerstände hintanzuhalten.

Die folgende Tabelle schlüsselt den Aufwand für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation nach Jahren und den höchsten Aufwandspositionen auf:

Tabelle 15: Aufwand für projektbezogene Kommunikation/Anrainerkommunikation						
	Aufwand				Prognose (Forecast) 2011	Summe 2007 bis 2011
	2007	2008	2009	2010		
in Mill. EUR						
Gesamt	1,17	1,94	3,37	5,60	3,08	15,16
<i>davon</i>						
<i>Wien Hauptbahnhof</i>	0,04	0,28	0,79	3,56	1,07	5,74
<i>Koralmbahnstrecke</i>	0,24	0,15	0,39	0,40	0,92	2,10
<i>Salzburg Hauptbahnhof</i>	-	0,09	0,90	0,09	0,08	1,16

Quelle: Zusammenstellung RH; Daten: ÖBB Infrastruktur AG

Der Aufwand für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation verfünffachte sich von 2007 (1,2 Mill. EUR) auf 2010 (5,6 Mill. EUR) und wird im Jahr 2011 auf etwa 3 Mill. EUR sinken. Die starke Erhöhung war insbesondere auf die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit für den Hauptbahnhof Wien (im Jahr 2010 mit 3,56 Mill. EUR) und zu einem geringeren Teil auch für die Koralmbahnstrecke sowie den Hauptbahnhof Salzburg zurückzuführen.

Die größten Aufwendungen (in Summe rd. 11,5 Mill. EUR in den Jahren 2007 bis 2011) fielen für die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen folgender großer Bauprojekte an:

Tabelle 16: Bauprojekte mit den größten Aufwendungen für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation 2007 bis 2011

Projekt	Aufwand ¹ 2007 bis Forecast 2011 in Mill. EUR
Bahnhofsneubau Wien Hauptbahnhof	5,74
Koralmbahnstrecke	2,10
Bahnhofsumbau Salzburg Hauptbahnhof	1,16
Bahnhofsumbau Wien Westbahnhof	0,78
Lainzer Tunnel (Verbindungsstrecke zwischen West-, Süd- und Donauländebahn)	0,60
Semmeringbasistunnel	0,52
4-gleisiger Ausbau Unterinntal	0,47
Bahnhofsumbau St. Pölten Hauptbahnhof	0,47
Ausbau Neumarkt/Köstendorf – Salzburg und Salzburg – Freilassing	0,42
Bahnhofsumbau Graz Hauptbahnhof	0,24

¹ für 2007 bis 2010 Aufwand; für 2011 Prognosewerte (Forecast)

Quelle: Zusammenstellung RH; Daten: ÖBB-Infrastruktur AG

Die größten Ausgabenpositionen in den Aufwendungen für die Öffentlichkeitsarbeit zu diesen Projekten betrafen regelmäßig die Infoboxen (d.s. für ein Projekt genutzte Gebäude oder Container, in welchen Besuchern das jeweilige Projekt in Modellen, Schaubildern, Plänen bzw. auch Videovisualisierungen erklärt wird).⁶⁸

Die Zweckmäßigkeit der Informationen zu den Bauprojekten im Einzelfall war nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung.

- 30.2 Der RH erachtete es als prinzipiell zweckmäßig, insbesondere die Anrainer als vom Projekt unmittelbar Betroffene über Ziele, Konzeption und Abwicklung von Bauprojekten zu informieren, um die Vorhaben effizient umsetzen zu können. Der Kommunikationsaufwand der ÖBB-Infrastruktur AG orientierte sich dabei nach der Anzahl der Betroffenen und dem Umfang des jeweiligen Projekts.

⁶⁸ Aufwand 2007 bis 2011 für die Errichtung Infoboxen:
 Wien Hauptbahnhof (Turm mit Aufzügen, Infocenter
 zwei Geschoße): 1,05 Mill. EUR
 Bahnhofsumbau Salzburg Hauptbahnhof: 0,70 Mill. EUR
 Koralmbahnstrecke: 0,23 Mill. EUR
 Graz Hauptbahnhof: 0,09 Mill. EUR

Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/ Anrainerkommunikation

30.3 Die ÖBB-Infrastruktur AG gab dem RH ergänzend zur Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe zu den aktualisierten Zahlen über den Gesamtaufwand für das Jahr 2011 (siehe TZ 7.3) auch eine entsprechende Aktualisierung des Aufwands für die projektbezogene Kommunikation bekannt. Dieser habe 2,95 Mill. EUR gegenüber dem Prognosewert (Forecast) von 3,08 Mill. EUR betragen.

StN-Tabelle 5: Aufwand für projektbezogene Kommunikation/Anrainerkommunikation laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG

	Aufwand					Summe 2007 bis 2011
	2007	2008	2009	2010	2011	
	in Mill. EUR					
Gesamt	1,17	1,94	3,37	5,60	2,95	15,03
<i>davon</i>						
<i>Wien Hauptbahnhof</i>	0,04	0,28	0,79	3,56	0,81	5,48
<i>Salzburg Hauptbahnhof</i>	–	0,09	0,90	0,09	0,13	1,21
<i>Koralmbahnstrecke</i>	0,24	0,15	0,39	0,40	0,86	2,04

Quelle: Ergänzung zur Stellungnahme durch die ÖBB-Infrastruktur AG

Entsprechend würden sich auch bei den Bauprojekten für 2011 leichte Korrekturen ergeben:

StN-Tabelle 6: Bauprojekte mit den größten Aufwendungen für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation 2007 bis 2011 laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG

Projekt	Aufwand 2007 bis 2011 in Mill. EUR
Bahnhofsneubau Wien Hauptbahnhof	5,48
Bahnhofsumbau Salzburg Hauptbahnhof	1,21
Koralmbahnstrecke	2,04
Bahnhofsumbau Wien Hauptbahnhof	0,91
Lainzer Tunnel (Verbindungsstrecke zwischen West-, Süd- und Donauländebahn)	0,63
Semmeringbasistunnel	0,57
4-gleisiger Ausbau Unterinntal	0,49
Bahnhofsumbau St. Pölten Hauptbahnhof	0,47
Ausbau Neumarkt/Köstendorf – Salzburg und Salzburg–Freilassing	0,41
Bahnhofsumbau Graz Hauptbahnhof	0,26

Quelle: Ergänzung zur Stellungnahme durch die ÖBB-Infrastruktur AG

Evaluierung der Öffentlichkeits- arbeit

31.1 (1) Die ÖBB-Unternehmensgruppe evaluierte im überprüften Zeitraum (2007 bis 2010) rd. 86 % des Aufwands für Werbekampagnen⁶⁹ hinsichtlich verschiedener öffentlichkeitsarbeitsrelevanter Kriterien (Produktwerbungen zu 99 %; Imagewerbungen zu 82 %). Die Evaluierungen setzten sich nur teilweise und in sehr unterschiedlicher Tiefe mit Fragen der Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit auseinander.

Nicht systematisch evaluiert wurde der Aufwand für:

- außerhalb von Werbekampagnen beauftragte Advertorial-Schaltungen (siehe TZ 25, 26) und
- Sponsoring-Aktivitäten (siehe TZ 28).

⁶⁹ Bezogen auf alle Werbekampagnen von mehr als 100.000 EUR und unter Mitberücksichtigung einiger kleinerer Werbekampagnen.

Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 17: Übersicht über die Evaluierungen je ÖBB-Teilgesellschaft	
ÖBB-Holding AG	Medienkooperationen/Advertorials: - keine Evaluierung der Wirksamkeit der Advertorial-Schaltungen
	Image ÖBB-Konzern: - „Brand Controlling“: 2009, 2010 Analyse der Stellhebel zur Image-Verbesserung - 2011: Markenwertanalyse (Bewertung der Image-Werte der Marken der ÖBB-Gesellschaften und deren Steigerungspotenziale) - regelmäßige ausführliche Medienresonanzanalysen (Medienpräsenz, Themen, Tendenz der Berichterstattung)
	Allgemeine Aktivitäten: - Vorabtestung von Werbeslogans, -sujets ¹ - 2007 bis 2009: Evaluierung der PR-Arbeit in Bezug auf Journalisten
ÖBB-Personenverkehr AG	Produktwerbung: - Entwicklung der Produktwerbung aus der Kundensegmentierung heraus ² - Produktwerbung wurde bis 2009 i.d.R. hinsichtlich der Steigerung der verkauften Tickets (bzw. generierten Mehrumsätze) und der Erinnerungswerte (Impact-Analysen) evaluiert - seit 2009: Kampagnenmanagement: für alle Werbekampagnen Gegenüberstellung Plan-Ist für: Ticketabsatz, verkaufte Vorteilscards, Erlöse durch Tickets und Vorteilscards, Neukundengewinnung, Kannibalisierungseffekte, Verstärkerkosten, Marketing- und Vertriebskosten - TV-Impact-Tests ³ Analyse der WEB 2.0 Aktivitäten (= verschiedene Social Media Plattformen wie Facebook, Twitter, YouTube) zu den Jugendaktionen - Befragungen von Jugendlichen in Hinblick auf die Effizienz unterschiedlicher Werbemaßnahmen ⁴
	Imagekampagnen: - Auswirkung der Themen-Kampagnen (ÖBB-bewegt, Sparschiene, Pendler, Senioren, Österreich und Umwelt) auf Image der Marke ÖBB; - Kampagne überfüllte Züge (2007) und Benzinpreiskampagnen (2008) nicht evaluiert
ÖBB-Postbus GmbH	Produktwerbung: - bis 2009: keine Evaluierungen von Werbeaktionen - generell keine Evaluierungen, des Einflusses von Werbeaktionen auf Mehreinnahmen durch (zusätzliche) Ticketverkäufe
	Sponsoringaktivitäten: - ab 2010: Aufstellungen der Gegenleistungen der Sponsornehmer (teilweise mit Monetarisierung des medialen Gegenwertes von Charity-Aktionen)

Fortsetzung Tabelle 17: Übersicht über die Evaluierungen je ÖBB-Teilgesellschaft

Rail Cargo Austria AG	Messen: <ul style="list-style-type: none"> - großteils evaluiert in Hinblick auf Kontakte zu Neukunden und zu bestehenden Kunden (Kundenbindung) - teilweise Erfassung von direkten Aufträgen von Neukunden, konkreten Geschäftsanbahnungen und Angebotserstellungen in Folge eines Messekontaktes - teilweise Bildung der Relation Kosten je dokumentierten Kontakt⁵ - Aufwand der Messestände nicht in Relation zum erwarteten/erbrachten neuen Auftragsvolumen gestellt; keine Evaluierungen über Zweckmäßigkeit des Umfangs von Messeaktivitäten
	Advertorials und Werbekampagnen: <ul style="list-style-type: none"> - Abtastung, wer die eigentliche Zielgruppe für Werbungen ist⁶ - Test der Sujets und Advertorials im Vergleich zu jenen der Mitbewerber - Abfrage des Images der Rail Cargo Austria AG nach Faktoren (z.B. Umweltfreundlichkeit, schneller Transport, sicherer Transport) - keine Evaluierung, ob Werbung mehr bzw. neue Aufträge bewirkte
ÖBB-Infrastruktur AG	Imagekampagnen: <ul style="list-style-type: none"> - Kampagne Konjunkturlokomotive: Auswirkungen auf Imagewerte für den Kampagnenstart 2009 evaluiert; ab 2010 keine Evaluierung der Wirkungen hinsichtlich Imageverbesserung⁷
	Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit: <ul style="list-style-type: none"> - projektspezifische Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit zu einzelnen Bauprojekten (z.B. im Zuge des Neubaus der Unterinntalbahn)

¹ z.B.: 2008: Sloganabtastung „ÖBB-Zukunft am Zug“; 2011: Pretests für TV- und Print-Sujets

² Kundensegmentierung: Unterteilung der Kunden in Gruppen nach Alter, Art der Mediennutzung (TV, Tageszeitungen, Internet), Häufigkeit der Bahnnutzung und Anpassung der Werbeinstrumente an die jeweilige Zielgruppe (Senioren: TV, Jugendliche: Internet und Plakate, Businesskunden: E-Mail).

³ TV-Impact-Tests: Abfrage der Erinnerungswerte an das Produkt und die Marke am Tag nach der Schaltung einer Werbung für Werbespots im Rahmen einer Testreihe mit mehreren Spots (2005 bis 2010) im Vergleich z.B. für Seniorenticket (2005), Bahnfahren ist super Benzinpreiskampagne (2005), Familien-Vorteilsticket (2006), Täglich am Zug (2006), Sommerticket (2006), Einfach-Raus-Ticket (2007), Jugend Kampagne (2007), ÖBB am Zug (2008), Railjet (2009), Sparschiene (2010), Pendler (2010)

⁴ Ergebnis: Gewinnspiele locken am ehesten Jugendliche an

⁵ rd. 1.000 EUR je Kontakt

⁶ Ergebnis: Zielgruppe der Werbemaßnahmen der Rail Cargo Austria AG sind Geschäftsführer und leitende Angestellte von mittleren und großen Unternehmen im Bereich Transport/Logistik.

⁷ 2010 erfolgte ein Impact-Test von zwei Schaltungen in Printmedien.

blau: keine Evaluierung vorhanden

Quelle: Zusammenstellung RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit

(2) Die Fragestellungen der durchgeführten Evaluierungen waren unterschiedlich:

- Die ÖBB-Personenverkehr AG führte 2009 ein Kampagnenmanagement für alle Produktwerbungen ein. Dieses beinhaltete eine Gegenüberstellung der Plan- und Ist-Werte für
 - Werbekosten (einschließlich Verstärkerkosten, Marketing- und Vertriebskosten),
 - Absatz und Erlöse von **Tickets** und Vorteils cards sowie
 - Neukundengewinnung und Kannibalisierungseffekte⁷⁰.

Das Kampagnenmanagement ermöglichte Aussagen über die Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung einzelner Kampagnen sowie – aufgrund des einheitlichen Evaluierungsschemas – einen Vergleich zwischen den Kampagnen.

- ÖBB-Holding AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Infrastruktur AG und ÖBB-Postbus GmbH stellten den für Werbemaßnahmen eingesetzten Aufwand vielfach nicht dem daraus resultierenden Nutzen in Form von Mehreinnahmen oder neuen Aufträgen gegenüber (z.B. Messestände der Rail **Cargo Austria AG**, **Image**kampagnen der ÖBB-Infrastruktur AG und ÖBB-Holding AG, Kampagnen der ÖBB-Postbus GmbH).
- Die Evaluierungen von **Image**kampagnen im Rahmen der ÖBB-Unternehmensgruppe erfolgten i.d.R. durch Impact Analysen (Abfrage der Erinnerungswerte an das Produkt und die Marke am Tag nach der Schaltung einer Werbung) und über die Veränderung der **Image**werte der Marke ÖBB. Mögliche Verhaltensänderungen potenzieller Kunden (Bereitschaft zur Nutzung der Bahn) infolge der Werbung wurden nicht erhoben. Generell stellte die ÖBB-Unternehmensgruppe bei der Evaluierung von **Image**-Kampagnen nicht die Frage nach der Generierung von Mehreinnahmen bzw. Kundengewinnung.⁷¹

⁷⁰ Entsprechend einer Empfehlung des RH-Berichts Sonderpreisaktionen der ÖBB-Personenverkehr AG (RH Reihe Bund 2010/3)

⁷¹ In diesem Sinne hielt auch die ÖBB-Konzernrevision 2010 in einem Prüfbericht zur Effektivität und Effizienz von eingesetzten Mitteln im Marketing fest, dass es im Konzern keine Festlegungen für die monetäre Bewertung von Marketingaktionen zur Imagesteigerung gab.

(3) Nach den Feststellungen des RH nahm die ÖBB-Personenverkehr AG negative Evaluierungsergebnisse zum Anlass, Veränderungen in der Produkt- und/oder Werbegestaltung vorzunehmen (z.B. Preisgestaltung des Sommertickets auf Basis der Evaluierung zur Jugendkampagne 2010; Anpassung Seniorenaktion 2009). Eine systematische Dokumentation, welche Rückschlüsse aufgrund der Evaluierungsergebnisse für die zukünftige Produktgestaltung bzw. die Planung zukünftiger Werbemaßnahmen gezogen werden konnten, erfolgte im Zuge der Evaluierungen allerdings nicht.

(4) Die vorgenommenen Evaluierungen und Analysen einzelner Werbemaßnahmen gaben keine Anhaltspunkte für eine Beurteilung, ob der Umfang der Werbeaktivitäten insgesamt angemessen war und welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit für welche Produkte bzw. Zielgruppen im Sinne der Kundengewinnung und Ertragsteigerung am wirksamsten waren.

31.2 (1) Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe einige kostenmäßig relevante Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit, wie die Advertorial-Schaltungen (außerhalb von Werbekampagnen) und die Sponsoring-Aktivitäten keiner systematischen⁷² Evaluierung unterzog.

(2) Das 2009 eingeführte standardisierte Kampagnenmanagement der ÖBB-Personenverkehr AG erachtete der RH zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einzelner Kampagnen als zweckmäßig.

Als wenig aussagekräftig erachtete er dagegen Evaluierungen der Imagewerbungen: Insbesondere die ÖBB-Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG rechtfertigten Imagewerbungen ausschließlich durch eine Verbesserung der Imagewerte und stellten dem Mitteleinsatz für Imagewerbung keine Analysen über die dadurch erzielten Effekte auf Kundengewinnung bzw. Mehrerträge gegenüber. Der RH war der Ansicht, dass dies die strategische Stoßrichtung der Imagewerbungen in der ÖBB-Unternehmensgruppe widerspiegelte, die in erster Linie die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und die Verbesserung der öffentlichen Meinung gegenüber der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Ziel hatten, demgegenüber monetarisierte und quantifizierte Zielsetzungen in der Strategie der ÖBB-Unternehmensgruppe im Hintergrund standen (siehe TZ 2).

Der RH gab auch zu bedenken, dass die vorgenommenen Evaluierungen und Analysen keine Aussage darüber erlaubten, ob der Umfang der Werbeaktivitäten angemessen war und welche Maßnahmen für welche

⁷² Bis zu einem gewissen Grad erfolgte jedoch eine Mitevaluierung im Rahmen der Medienresonanzanalysen (siehe Tabelle 16, ÖBB-Holding AG).

Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit

Produkte bzw. Zielgruppen am wirksamsten waren. Nach Ansicht des RH waren die Evaluierungen damit für die Strategieplanung zukünftiger Werbemaßnahmen nur bedingt brauchbar.

(3) Der RH vertrat die Ansicht, dass die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe letztlich eine Kundengewinnung und Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit (Unternehmenserfolg) zum Ziel haben muss.

Er empfahl daher, die Wirksamkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit stets auch anhand der Kundengewinnung und des resultierenden Mehrumsatzes zu messen. Im Einzelnen empfahl er,

- für alle wesentlichen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (insbesondere kostenintensive Werbekampagnen und Advertorial-Schaltungen, aber auch für Messeauftritte und Sponsoringtätigkeit) eine Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die Inanspruchnahme der Leistungen (z.B. Befragung über mögliche Verhaltensänderung der Kunden – Zunahme der Bereitschaft zur Nutzung der Bahn in Folge von Werbung) und auf die Erträge des Unternehmens vorzunehmen und diese den eingesetzten Mitteln gegenüberzustellen,
- nach jeder Evaluierung die Hauptaussagen im Sinne einer Handlungsanleitung für die zukünftige Planung von Produkten bzw. Werbekampagnen zu dokumentieren sowie
- die Evaluierungsergebnisse für die Weiterentwicklung der Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe zu nutzen.

Der RH hielt fest, dass die Evaluierungen zu einer Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses beitragen und Sparpotenziale aufzeigen sollten.

31.3 (1) Die ÖBB-Unternehmensgruppe verwies in ihrer Stellungnahme auf die Durchführung von Impact-Tests (wie diese auch von der ÖBB-Konzernrevision empfohlen worden wären). Diese systematische Evaluierung aller relevanten Werbekampagnen (Impact-Tests) würde den aktuellen Kampagnen den höchsten Impact-Wert (53 %) bestätigen (Branchendurchschnitt: 23 %).

(2) Eine Vielzahl unabhängiger Stellen belege den Stellenwert und die Wirkung der ÖBB-Kommunikationsmaßnahmen:

- Die Steigerung des Markenwerts um rd. 115 Mill. EUR allein im Jahr 2011 werde durch die unabhängige Markenwertstudie von Euro-

brand bestätigt. (Mit einem Zuwachs von + 8 % lag die ÖBB sogar über dem durchschnittlichen Zuwachs Österreichischer Top-Marken und belegt Rang 9 in der Liste der wertvollsten Marken Österreichs.)

- *Das Marktforschungsunternehmen Gallup habe die ÖBB-Werbekampagne 2011 zur wirkungsstärksten Kampagne des Landes (Impact 53 % – Branchendurchschnitt 23 %) gekürt.*
- *Die ÖBB seien als einziges österreichisches Unternehmen zweimal für den Deutschen Preis für Onlinekommunikation nominiert worden.*
- *ÖBB hätten 2011 den PRVA-PR-Staatspreis für ihre kundennahe Facebook-Kommunikation in der Kategorie Social Media gewonnen.*
- *Der VCÖ-Bahntest mit 12.000 Befragten weise Rekordwerte auf – über 50 % der Kunden sähen Verbesserungen.*
- *Die Medienresonanzanalysen wiesen eine deutliche Verbesserung der Medienberichterstattung aus.*
- *Die internationale Social Media Studie einer externen Agentur (Agentur/Berater GG) weise die ÖBB auf Platz 6 (270.000 erreichte User) unter den österreichischen Großunternehmen aus.*
- *Die ÖBB wäre soeben mit dem Deutschen Staatspreis für Onlinekommunikation ausgezeichnet worden.*

Es sei somit großflächig gelungen, unabhängige Experten von der Wirkung und Professionalität der neuen ÖBB-Kommunikationsleistungen zu überzeugen.

- 31.4 (1) Unbeschadet der erzielten Anerkennung der ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich ihres Medienauftritts betonte der RH, dass die Wirksamkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit stets auch anhand der Kundengewinnung (Verhaltensänderungen potenzieller Kunden – Zunahme der Bereitschaft zur Nutzung der Bahn) und des – aus der tatsächlichen zusätzlichen Nutzung des Leistungsangebots der ÖBB – resultierenden Mehrumsatzes zu messen ist; d.h. der Mitteleinsatz für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit wäre der damit induzierten Erhöhung der Inanspruchnahme der Leistungen sowie den damit induzierten Mehreinnahmen gegenüberzustellen.

In diesem Zusammenhang hielt der RH auch fest, dass es nicht die Funktion von Impact-Tests ist, eine Abschätzung der Wirkung der Kampagne in Bezug auf die Inanspruchnahme der Leistungen und auf die Erträge des Unternehmens vorzunehmen.

Im überprüften Zeitraum erlaubten die vorgenommenen Evaluierungen und Analysen jedoch keine Aussage darüber, ob der Umfang der Werbeaktivitäten angemessen war und welche Maßnahmen für welche Produkte bzw. Zielgruppen am wirksamsten waren.

Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit

32 (1) Der RH war der Ansicht, dass die Zusammenarbeit zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit nach folgenden Grundsätzen abgegrenzt und klargestellt werden sollte:

- Die Öffentlichkeitsarbeit für die im eigenen Verantwortungsbereich der ÖBB-Unternehmensgruppe gelegenen Aufgaben ist von dieser zu konzipieren, administrieren und finanzieren.
- Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit (wie etwa Rahmenplan und Zielnetz 2025+) ist wegen der gebotenen Transparenz unternehmerischen Handelns und der ordnungsgemäßen Wahrnehmung der öffentlichen Rechenschaftspflicht eine Zusammenarbeit und besonders sorgfältige Abstimmung zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe bezüglich der Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse zweckmäßig; dabei ist auf adäquate und transparente Kostenteilung zu achten.

(2) Die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe selbst sollte nach folgenden Grundsätzen erfolgen:

- Der hohe Anteil an öffentlichen Mitteln in den Erträgen der ÖBB-Unternehmensgruppe – aus denen auch die Öffentlichkeitsarbeit mitfinanziert wurde – stellt besondere Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Transparenz des Mitteleinsatzes.
- Der Mitteleinsatz für die Öffentlichkeitsarbeit sollte stets auch im Dienste der Verbesserung des Jahresergebnisses (Erhöhungen der Umsätze/Deckungsbeiträge, Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit, Kundengewinnung) stehen.



Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- Die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit (v.a. Infrastrukturbereich) hat sich an folgenden Kriterien zu orientieren:
 - Informationsbedürfnis der Bevölkerung (Aktualität und Nutzenstiftung der Information für die Zielgruppe),
 - Objektivität der Information (Konzentration auf den Sachinhalt),
 - Transparenz des Mitteleinsatzes, im Sinne der Nachvollziehbarkeit von Höhe der aufgewendeten Mittel und eingesetzten Medien sowie
- an den von der Bundesregierung im Februar 2010 beschlossenen „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien“;
- die Zielsetzung der Imagesteigerung für das Unternehmen sollte gegenüber den vorgenannten Kriterien in den Hintergrund treten.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe

(1) Die Öffentlichkeitsarbeit von BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe wäre schriftlich klar nach Verantwortungsbereichen abzugrenzen. (TZ 13, 32)

(2) Für im gemeinsamen Interesse gelegene Kommunikationsmaßnahmen wären die Kosten transparent und in adäquater Weise zu teilen. (TZ 13, 16, 32)

(3) Die operative Zusammenarbeit zwischen BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wäre schriftlich und nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 13, 32)

ÖBB-Unternehmensgruppe

(4) Um einen Überblick über die Mittelflüsse im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten und die Controllingmöglichkeiten der Unternehmensführung zu stärken wären,

- die Buchungen auf dem Marketingkonto zu strukturieren (zusätzliche Kennzeichnung oder tieferegehende Kontierung), so dass die Aufwendungen nach den wichtigsten Maßnahmengruppen (wie beispielsweise Einschaltungen in Printmedien, TV und Hörfunk, Messen und Events) unterscheidbar werden; dabei wäre auf eine konzernweit einheitliche Vorgehensweise zu achten, um eine Auswertung über alle Konzerngesellschaften zu ermöglichen;
- in allen Konzernunternehmen das System der Auftragsnummern zu nutzen, um zusammengehörige Aufwendungen (Kosten eines Projekts, einer Kampagne) in ihrer Summe erfassen zu können und eine Kontrolle zu ermöglichen, inwieweit vom Vorstand genehmigte Betragsgrenzen eingehalten wurden;
- Leistungsverträge und Leistungsabrufe – wie in der Konzernrichtlinie 6 „Einkauf und Materialwirtschaft“ vorgesehen – lückenlos im Modul Materialwirtschaft zu erfassen. (TZ 6)

(5) Vor dem Hintergrund des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte und der Notwendigkeit der Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit der ÖBB-Unternehmensgruppe wäre auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit auf ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten.

nis des Mitteleinsatzes zu achten und der Fokus verstärkt auf die Sparpotenziale zu legen. (TZ 2, 7, 26, 28, 29, 31)

(6) Es wäre darauf zu achten, dass Strategiepapiere keine Formulierungen enthalten, die als Aufforderung zur Beeinflussung von öffentlichen Geldgebern verstanden werden könnten. (TZ 2)

(7) In zukünftigen Jahresplanungen wäre der mit der Öffentlichkeitsarbeit angestrebte Nutzen auch zu quantifizieren und zu monetarisieren, d.h. die intendierte Wirkung in Hinblick auf wesentliche Unternehmensziele (wie Erhöhung der Umsätze/Deckungsbeiträge, Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit, Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste) zu präzisieren. (TZ 2)

(8) Es wäre zu untersuchen, ob es unter langfristige Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zweckmäßig wäre, den Fokus bei der Öffentlichkeitsarbeit stärker auf Gewinnung von Neukunden zu legen, d.h. in den Kampagnen die Vorzüge des Bahnfahrens stärker zu betonen, um – abgesehen vom Ziel der Imageverbesserung – letztlich eine Verhaltensänderung (Umstieg auf die Bahn) in der Zielgruppe zu erwirken. (TZ 23, 26)

(9) Für Werbekampagnen – wie auch für andere kostenintensive Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – wären

- Zielgruppen, Werbeziele, Werbebudget und Werbemittel im Vorfeld zu definieren;
- Kommunikationsmaßnahmen hinsichtlich des Budgets, Mediums und Schaltungsumfangs – im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes – auf ihre Notwendigkeit und Eignung zur Zielerreichung zu prüfen;
- im Sinne der Nachvollziehbarkeit die diesbezüglichen Überlegungen kurz und in standardisierter Form zu dokumentieren. (TZ 7, 22, 24, 26)

(10) Die Öffentlichkeitsarbeit an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit (vor allem im Infrastrukturbereich) wäre an folgenden Kriterien zu orientieren:

- Informationsbedürfnis der Bevölkerung (Aktualität und Nutzenstiftung der Information für die Zielgruppe),
- Objektivität der Information (Konzentration auf den Sachinhalt),

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

- **Transparenz des Mitteleinsatzes, im Sinne der Nachvollziehbarkeit von Höhe der aufgewendeten Mittel und eingesetzten Medien sowie**
- **an den von der Bundesregierung im Februar 2010 beschlossenen „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien“. (TZ 14, 17, 32)**

(11) Für die Sponsoring-Aktivitäten wären:

- **eine Sponsoringstrategie zu erstellen, mit der die Ziele, Zielgruppen und inhaltlichen Schwerpunkte festgelegt werden;**
- **eine nachvollziehbare Auswahl der Sponsoring-Partner zu treffen und eine Definition des mit der Kooperation erwarteten Nutzens vorzunehmen;**
- **eine Standardisierung der Sponsoringverträge (für verschiedene Typen von Sponsoring) unter möglichst präziser Festlegung der vom Sponsoringpartner erwarteten Gegenleistung (beispielsweise Festlegung der Auftritte bei Veranstaltungen, Festlegungen über die Anbringung des ÖBB-Logos auf Trikots/Banden, Festlegungen über die Platzierung von ÖBB-Informationen auf der Homepage des Sponsornehmers) anzustreben;**
- **eine systematische Evaluierung des Sponsoringaufwands durchzuführen. (TZ 2, 28)**

(12) Der Bereich Social Media wäre in die Strategie der Öffentlichkeitsarbeit zu integrieren. (TZ 29)

(13) Für alle wesentlichen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit wäre eine Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die Inanspruchnahme der Leistungen (z.B. Zunahme der Bereitschaft zur Nutzung der Bahn) und auf die Erträge des Unternehmens vorzunehmen und die Wirkungen den eingesetzten Mitteln gegenüberzustellen. (TZ 26, 31)

(14) Evaluierungen sollten zu einer Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses beitragen und Sparpotenziale aufzeigen. (TZ 2, 26, 28, 29, 31)

(15) Nach jeder Evaluierung wären die Hauptaussagen im Sinne einer Handlungsanleitung für die zukünftige Planung von Produkten bzw. Werbekampagnen zu dokumentieren. (TZ 31)

(16) Die Evaluierungsergebnisse der Öffentlichkeitsarbeit wären für die Weiterentwicklung der Strategie der Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen. (TZ 31)

(17) Unter Bedachtnahme auf die gesetzlich vorgezeichnete Unternehmensstruktur (Verantwortung und Eigenständigkeit der als Aktiengesellschaften konstruierten ÖBB-Teilgesellschaften) wäre die Öffentlichkeitsarbeit im Konzern anhand folgender Orientierungen zu koordinieren:

- Inhaltliche Schwerpunktsetzung und operative Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit durch die einzelnen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe und
- übergeordnete inhaltliche und zeitliche Koordination des Auftretes der ÖBB-Unternehmensgruppe durch die ÖBB-Holding AG bzw. die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH im Sinne eines gemeinsamen Corporate Design, der Widerspruchsvermeidung und der Generierung von Synergien. (TZ 5)

(18) Im Sinne der Grundsätze des Vergaberechts – zur Gewährleistung einer transparenten und effizienten Leistungsbeauftragung – wären längerfristige Auftragsverhältnisse im Bereich Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls im Wettbewerb auszuschreiben. (TZ 18)

(19) Im Falle von vertraglich vereinbarten Pauschalabgeltungen wäre folgendermaßen vorzugehen:

- Der Auftraggeber sollte den Auftragnehmer dazu anhalten, die im Rahmen der Pauschalen in Rechnung gestellten Leistungen inhaltlich und ressourcenmäßig aufzuschlüsseln.
- Der Auftraggeber sollte regelmäßig (z.B. quartalsweise) kontrollieren, ob das pauschalierte Entgelt in Hinblick auf die tatsächlich benötigten und erbrachten Leistungen noch angemessen ist.
- In den Verträgen wäre die Möglichkeit zur Anpassung der Pauschalen vorzusehen. (TZ 19)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen****ÖBB-Holding AG und
ÖBB-Infrastruktur AG**

(20) Künftig wäre bei der **Öffentlichkeitsarbeit** der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG noch genauer auf eine zweifelsfreie Einhaltung des Neutralitätsgebots und des Quersubventionsverbots zu achten. (TZ 3)

ÖBB-Holding AG

(21) Es wäre auf strategischer Ebene klarzustellen, in welchen Fällen und aus welchen Gründen eine Kostenbeteiligung ÖBB-Holding AG an der **Öffentlichkeitsarbeit** (insbesondere an Werbekampagnen) anderer ÖBB-Teilgesellschaften und aus dem Aspekt des Nutzens für den Gesamtkonzern zweckmäßig erscheint. (TZ 3, 21)

Rail Cargo Austria AG

(22) Die Strategie **der Öffentlichkeitsarbeit** der Rail Cargo Austria AG (Ziele, Grundsätze, **Schwerpunkte** und **Mitteinsatz**) wäre schriftlich festzuhalten, **um einerseits** Führung und Mitarbeitern eine klare Leitlinie für Art und Umfang der Maßnahmen der **Öffentlichkeitsarbeit** zu geben und andererseits eine Messlatte für Evaluierungen zu haben. (TZ 2)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

**R
H**



ANHANG
Entscheidungsträger

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr. Wolfgang REITHOFER
(31. März 2004 bis 29. Mai 2007)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER
(seit 26. Juni 2007)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dr. Siegfried DILLERSBERGER
(31. März 2004 bis 11. Mai 2007)

Dr. Johannes STROHMAYER
(22. August 2005 bis 29. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2007 bis 15. Juli 2009)

Franz RAUCH
(31. März 2004 bis 26. Mai 2010)

Wilhelm HABERZETTL
(31. März 2004 bis 30. November 2011)

Roman HEBENSTREIT
(seit 27. Februar 2012; 2. Stellvertreter)

Dipl.-Ing. Herbert KASSER
(seit 31. März 2008)

Vorstand

Mitglieder

Mag. Erich SÖLLINGER
(27. April 2004 bis 31. Oktober 2008)

Mag. Martin HUBER
(1. November 2004 bis 22. April 2008)

KR Gustav POSCHALKO
(1. Dezember 2007 bis 31. März 2010)

Dipl.-Ing. Peter KLUGAR
(1. Dezember 2007 bis 31. Juli 2010)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA, CFO
(seit 1. November 2008)

Ing. Franz SEISER, COO
(seit 1. April 2010)

Mag. Christian KERN, Vorsitzender, CEO
(seit 7. Juni 2010)

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

Vorsitzender

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

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2008 bis 30. Mai 2010)

Ing. Franz SEISER
(seit 10. Juni 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

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

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

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

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

Mag. Christian KERN
(seit 10. Juni 2010)

¹ Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in **ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft** umbenannt.

Vorstand

Mitglieder

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

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

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

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(seit 1. Jänner 2005)

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

Siegfried STUMPF
(seit 1. Dezember 2011)

ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft**Aufsichtsrat****Vorsitzender**

Prof. Dr. Fredmund MALIK
(27. August 2004 bis 3. April 2007)

Dr. Brigitte EGGLER–BARGHER
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER
(29. Mai 2007 bis 7. Juni 2010)

Mag. Christian KERN
(seit 9. Juni 2010)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

Dr. Brigitte EGGLER–BARGHER
(24. April 2006 bis 9. Mai 2007)

Dr. Johannes STROHMAYER
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Mag. Josef HALBMAYR MBA
(29. Mai 2007 bis 30. November 2007)

Dipl.–Ing. Dr. Friedrich ZIBUSCHKA
(5. Dezember 2007 bis 7. Juni 2010)

Franz RAUCH
(16. April 2008 bis 7. Juni 2010)

Ing. Franz SEISER
(seit 9. Juni 2010)

Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER
(seit 9. Juni 2010)

Vorstand

Mitglieder

Dipl.-Bw. Rüdiger VORM WALDE
(27. August 2004 bis 18. Jänner 2005)

Dr. Stefan WEHINGER
(1. Oktober 2004 bis 31. März 2008)

Dkfm. Wilhelmine GOLDMANN
(18. Jänner 2005 bis 25. Juni 2007)

Mag. Erich SÖLLINGER
(10. Februar 2006 bis 30. November 2007)

Andreas FUCHS
(1. März 2010 bis 1. Juni 2011)

Mag. Josef HALBMAYR MBA
(1. Dezember 2007 bis 28. April 2010)

Mag. Gabriele LUTTER
(1. Dezember 2007 bis 1. Juni 2011)

Dr. Werner KOVARIK
(5. August 2008 bis 1. Juni 2011)

Mag. Georg LAUBER
(seit 26. Jänner 2011)

Birgit WAGNER
(seit 1. April 2011)

Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft**Aufsichtsrat****Vorsitzender**

Dr. Kari KAPSCH
(23. September 2004 bis 13. April 2007)

Franz RAUCH
(9. Mai 2007 bis 26. Juni 2007)

Mag. Christian KERN
(9. Juni 2010 bis 25. November 2010)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER
(26. Juni 2007 bis 7. Juni 2010 und 25. November 2010 bis 15. Februar 2011)

Mag. Christian KERN
(seit 15. Februar 2011)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

Franz RAUCH
(19. April 2006 bis 9. Mai 2007)

Dr. Veronika KESSLER
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Mag. Erich SÖLLINGER
(23. September 2004 bis 19. April 2006)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER
(9. Juni 2010 bis 25. November 2010)

Ing. Franz SEISER
(seit 9. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER
(seit 15. Februar 2011)

Vorstand

Mitglieder

KR Gustav POSCHALKO
(1. Oktober 2004 bis 31. Jänner 2008)

Mag. Erich SÖLLINGER
(19. April 2006 bis 31. Dezember 2007)

Ferdinand SCHMIDT
(1. Juli 2006 bis 15. September 2010)

KR Friedrich MACHER, Prof.
(1. Februar 2008 bis 25. November 2010)

Dr. Günther RIESSLAND
(1. Februar 2008 bis 25. November 2010)

Mag. Christian KERN
(25. November 2010 bis 15. Februar 2011)

Andreas FUCHS
(25. November 2010 bis 14. August 2012)

Drs. Erik REGTER
(seit 15. Februar 2011)

Mag. Arnold SCHIEFER
(seit 15. August 2012)

Dr. Georg KASPERKOVITZ
(seit 15. August 2012)



ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB–Postbus GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr. Stefan WEHINGER
(7. September 2006 bis 24. März 2008)

KR Gustav POSCHALKO
(10. April 2008 bis 1. Juli 2010)

Andreas FUCHS
(12. August 2010 bis 12. Mai 2011)

Birgit WAGNER
(seit 12. Mai 2011)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Mag. Erich SÖLLINGER
(7. September 2006 bis 31. Oktober 2008)

Mag. Gabriele LUTTER
(27. November 2008 bis 26. April 2011)

Mag. Georg LAUBER
(seit 12. Mai 2011)

Geschäftsführer/ Geschäftsführerin

Dr. Paul FREY
(21. März 2005 bis 31. Dezember 2006)

Michael GASSAUER
(21. März 2005 bis 10. April 2008)

Andreas FUCHS
(16. April 2007 bis 1. November 2008)

KR Heinz STIASTNY
(1. Dezember 2008 bis 31. Juli 2012)

Ing. Mag. Christian EDER
(seit 1. August 2008)

Mag. Sabine GREINER
(seit 1. August 2012)

ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH**Geschäftsführer/
Geschäftsführerin**

Mag. Walter SATTLBERGER
(15. Jänner 2007 bis 30. Juni 2009)

Mag. Michael WIMMER
(1. Juli 2009 bis 9. September 2010)

Mag. Dr. Martin FÜLÖP
(14. Dezember 2009 bis 31. Juli 2010)

Mag. Dr. Kristin HANUSCH-LINSER
(seit 1. August 2010)

Mag. Manfred OSCHOUNIG
(seit 10. September 2010)



Bericht des Rechnungshofes

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels**

R
H

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	156
Abkürzungsverzeichnis _____	157
Glossar _____	158

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und TechnologieASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

KURZFASSUNG _____	162
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	170
Chronologie _____	171
Projektbeschreibung _____	172
Projektorganisation _____	174
Anti-Claimmanagement und Korruptionsprävention _____	176
Planung _____	177
Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen _____	182
Bauabwicklung und Abrechnung _____	190
Baudokumentation _____	215
Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen _____	217
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	219

ANHANG

_____	221
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	225

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Projektchronologie _____	171
Abbildung 1:	Lage des Tauerntunnels _____	173
Tabelle 2:	Projektorganisation _____	175
Tabelle 3:	Reihung der eingelangten Angebote _____	182
Tabelle 4:	Stand der Schlussrechnungsprüfung am Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle _____	192
Tabelle 5:	Kenndaten zur eingereichten Schlussrechnung vom 6. August 2010 _____	194
Tabelle 6:	Kenndaten zur von der ASFINAG Bau Management GmbH teilweise geprüften Schlussrechnung (Stand der Prüfung am 2. März 2011) _____	194
Tabelle 7:	Stand der Bearbeitung der Mehr- bzw. Minder- kostenforderungen zum Ende der Gebarungs- überprüfung an Ort und Stelle _____	197
Tabelle 8:	Beurteilung der vom RH überprüften Mehr- bzw. Minderkostenforderungen _____	199
Tabelle 9:	Bearbeitungsdauer für Mehr- und Minderkosten- forderungen _____	201
Tabelle 10:	Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen ____	218

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
inkl.	inklusive
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RVS	Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

**R
H**

Glossar

Abschlagslänge	Arbeitstiefe des in einem Arbeitstakt geschaffenen Hohlraums
Ausbruchsquerschnitt	Querschnittsfläche des auszubrechenden Tunnelhohlraums
Begleitende Kontrolle	Eine delegierbare Funktion des Auftraggebers, sie umfasst eine zeitnahe Prüfung und Nachkontrolle der Projektunterlagen und ermöglicht damit noch Korrekturen im Projektablauf; stellt eine zweite Betrachtungsebene für den Auftraggeber dar (Vier-Augen-Prinzip) und bereitet Entscheidungsprozesse auf
Kalotte	Obere Teilausbruchsfläche eines Tunnels
Kaverne	Ein unterirdischer Hohlraum mit einer Ausbruchsfläche, die wesentlich größer als jene eines Tunnels ist
Leistungsverzeichnis	Eine Beschreibung der Leistung für ein bestimmtes Bauvorhaben, zumeist gegliedert nach Positionen
Leistungsgruppe	Gruppe zusammengehöriger Leistungen im Leistungsverzeichnis
Matrix	Herkömmliches, laut ÖNORM B 2203-1 definiertes Abrechnungs- und Klassifizierungsmodell für die baugrundabhängige Vergütung der Ausbruchs- und zeitgebundenen Kosten
Mehr-/Minderkostenforderung	Auf den Preisgrundlagen des Bauvertrags aufzubauende Forderung eines Vertragspartners betreffend die terminliche oder preisliche Anpassung des Vertrags
Örtliche Bauaufsicht	Die Örtliche Bauaufsicht umfasst die Vertretung der Interessen des Bauherrn auf der Baustelle.

Preisgleitung	Bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen werden die Angebotspreise bei Veränderung definierter Preisgrundlagen (bspw. Baukostenindex) unter bestimmten Voraussetzungen angepasst.
Regieleistungen	Bauleistungen, die auf Basis der tatsächlich angefallenen Stunden und des tatsächlich angefallenen sonstigen Aufwands vergütet werden, weil Art und Umfang in der Ausschreibungsphase nicht exakt bestimmbar sind
Richtungsverkehrstunnel	Tunnelröhre, in welcher der gesamte Verkehr nur in eine Richtung fließt
Sohle	Untere Teilausbruchsfläche eines Tunnels
Strosse	Mittlere Teilausbruchsfläche eines Tunnels
Stützmaßnahmen	Vorkehrungen zur Stützung des Gebirges und zur Sicherung des Hohlraums
Stützmittel	Technische Elemente der Stützmaßnahmen (wie bspw. Anker, Spieße, Stahlbögen, Spritzbeton und Bewehrung)
Ulme	Seitenwand eines Tunnels
Vadium	Vom Bieter zu leistende Sicherstellung zur Verringerung des Risikos des Bauherrn, die gewährleisten soll, dass ein Bieter nicht während der Zuschlagsfrist von seinem Angebot zurücktritt
Vortrieb	Leistungen zur Herstellung eines untertägigen Hohlraums, insbesondere Lösen, Laden und Verfuhr sowie Stützmitteleinbau
Vortriebsklasse	Einteilung der Ausbruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

Die ASFINAG Bau Management GmbH wickelte die Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels ohne wesentliche Mängel ab. Wegen zahlreicher Einwendungen musste die ASFINAG Bau Management GmbH zwei Berichtigungen der Ausschreibungsunterlagen vornehmen. Der Vergleich des Auftrags-Leistungsverzeichnisses mit der eingereichten Schlussrechnung zeigte, dass betragsmäßig nur rd. 70 % (rd. 75,59 Mill. EUR) der ausgeschriebenen und im Wettbewerb der Bieter angebotenen Leistungen zur Ausführung gelangten. Der anteilige Wert der Zusatzaufträge – und damit nicht unter Wettbewerbsbedingungen angebotener Leistungen – an der Höhe der eingereichten Schlussrechnung lag bei rd. 24 % der Auftragssumme.

Durch die Ausführung des Bauvorhabens mit – nicht dem damals geltenden Regelwerk entsprechenden – kürzeren Querschlagsabständen für Flucht- und Rettungswege wurde die Möglichkeit, Einsparungen zu erzielen, vergeben.

Einige vom Auftragnehmer im Zuge der Bauabwicklung vorgeschlagene und zur Ausführung gelangte Änderungen (bspw. Herstellung der Bordsteine in Gleitschalungsbauweise statt mit Fertigteilen) hätten von der ASFINAG Bau Management GmbH bereits im Rahmen der Ausschreibungsplanung als wirtschaftlich vorteilhafte Lösung erkannt werden können. So wären sie dem Wettbewerb unterlegen, was erfahrungsgemäß zu niedrigeren Preisen führt.

KURZFASSUNG

- Prüfungsziel** Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Planung, Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung der Bauarbeiten für die 2. Röhre des Tauerntunnels, die Projektaufbau- und -ablauforganisation sowie die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch die ASFINAG Bau Management GmbH zu beurteilen. Umbau-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an der 1. Röhre waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)
- Projektbeschreibung** Der Tauerntunnel auf der A 10 Tauern Autobahn unterquert die Radstädter Tauern; die rd. 6,8 km lange 1. Röhre des Tauerntunnels wurde 1975 fertiggestellt und im Gegenverkehr betrieben. Zur Erhöhung der Tunnelsicherheit errichtete die ASFINAG Bau Management GmbH zwischen Juli 2006 und April 2010 die 2. Röhre. (TZ 3)
- Weiters wurden zusätzlich erforderliche, umfangreiche Umbau-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an der 1. Röhre vorgenommen. Der Vollbetrieb im Richtungsverkehr in beiden Röhren wurde am 30. Juni 2011 aufgenommen. (TZ 3)
- Projektorganisation** Die ASFINAG Bau Management GmbH nahm die Projektleitung und das Projektcontrolling selbst wahr, mit den übrigen immateriellen Leistungen – wie der Planung, der Örtlichen Bauaufsicht und der Begleitenden Kontrolle – beauftragte sie unterschiedliche Unternehmen. (TZ 4)
- Die detaillierten Aufgabenbeschreibungen in den Aufträgen trugen dazu bei, Konflikte bezüglich zusätzlich abzugeltender Leistungen zu vermeiden. Eine vertraglich vereinbarte Mitverantwortung der Örtlichen Bauaufsicht für die Richtigkeit der Ausschreibungsunterlagen des Planers war zweckmäßig, um Schnittstellenverluste zu minimieren und das Know-how beider Auftragnehmer zur Qualitätssteigerung der Ausschreibungsunterlagen zu nutzen. (TZ 4)
- Die Begleitende Kontrolle überwachte die Aufgabenwahrnehmung durch die Planer und die Örtliche Bauaufsicht in unterschiedlicher, vertraglich festgelegter Tiefe. Insgesamt war die Projektorganisation der ASFINAG Bau Management GmbH geeignet, die Bauherreninteressen effizient wahrzunehmen, wenngleich im Einzelnen Mängel festzustellen waren. (TZ 4)



Kurzfassung

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

Anti-Claimmanagement und Korruptionsprävention

Hinsichtlich des Anti-Claimmanagements und der Korruptionsprävention setzte die ASFINAG Bau Management GmbH beim überprüften Bauprojekt zahlreiche Maßnahmen: So nahm sie bspw. Klauseln zur Integrität und zur Vermeidung von Interessenskollisionen in die Verträge mit den Auftragnehmern für immaterielle Leistungen auf und vereinbarte Pönalen bei Verletzung dieser Bestimmungen. Weitere Ansätze betrafen die Identifikation von spekulativen Preisen und die Entwicklung von Strategien zur Claimabwehr im Zuge der Angebotsprüfung sowie die laufende Termin-, Massen- und Kostenverfolgung während der Bauabwicklung. (TZ 5)

Alle Mehr- bzw. Minderkostenforderungen wurden durch die Örtliche Bauaufsicht und die Begleitende Kontrolle überprüft, zusätzlich befasste sich der Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“ der ASFINAG Bau Management GmbH mit ausgewählten Mehr- bzw. Minderkostenforderungen. (TZ 5)

Die von der ASFINAG Bau Management GmbH gesetzten Maßnahmen zum Anti-Claimmanagement und zur Korruptionsprävention beurteilte der RH positiv. (TZ 5)

Planung

Ausgangslage für die Planung

Zur Erstellung einer ausgewogenen, wirtschaftlichen und risiko-optimierten Planung bzw. Ausschreibung für den Bau der 2. Röhre konnte die ASFINAG Bau Management GmbH einerseits auf den Erfahrungen und der dazu vorhandenen Dokumentation vom Bau der 1. Röhre in den 1970-er Jahren und andererseits auf den mittlerweile vorliegenden Erfahrungen aus deren Betrieb und Erhaltung aufbauen. Hinsichtlich der zu treffenden Einschätzungen über die zu erwartenden Gehirgsverhältnisse war dies – im Vergleich zu einer gänzlichen Neuerrichtung eines Tunnels – als Chance zum Erreichen einer höheren Prognosegenauigkeit zu bewerten. (TZ 6)

Planung der 2. Röhre

Trotz der Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Bau der 1. Röhre und des technischen Fortschritts im Tunnelbau bei der Planung und Ausschreibung waren während der Bauarbeiten zur Errichtung der 2. Röhre umfangreiche Änderungen erforderlich. Diese betrafen bspw. eine deutliche Verschiebung der Vortriebsklassen in Richtung einfacherer Ausbruchverhältnisse und eine wesent-

Kurzfassung

liche Reduktion der eingebauten Stützmittel im Vergleich zu Planung und Ausschreibung. (TZ 7)

Das von der ASFINAG Bau Management GmbH eingesetzte Tunnelbau-Vertragsmodell begünstigte jedoch eine transparente und Kosten begrenzende Umsetzung der umfassenden Leistungsänderungen. (TZ 7)

Abstand der Flucht- und Rettungswege

Als Flucht- und Rettungswege errichtete die ASFINAG Bau Management GmbH Verbindungstunnel (Querschläge) zwischen den beiden Röhren im Abstand von 171 m bis 281 m. Die mit dem BMVIT und den Einsatzkräften abgestimmten Querschlagsabstände orientierten sich an der während der Ausschreibungsplanung in Entwurf befindlichen Überarbeitung der Richtlinien und Vorschriften für das **Straßenwesen (RVS)** der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr, welche Querschläge im Abstand von 250 m vorsahen. (TZ 8)

Die vom BMVIT als letztlich verbindlich erklärte Ausgabe der RVS 09.01.24 vom 1. September 2009 ermöglicht, die Abstände der Flucht- und Rettungswege auf maximal 500 m zu vergrößern, wenn das Ergebnis einer Risikoanalyse zeigt, dass dadurch das Risiko nicht wesentlich erhöht wird. Die Richtlinie stimmt nun diesbezüglich mit der EU-Richtlinie 2004/54/EG und deren Umsetzung in österreichisches Recht, dem Straßentunnel-Sicherheitsgesetz (STSG, BGBl. I Nr. 54/2006, ausgegeben am 8. Mai 2006) überein, welches ebenfalls den Abstand zwischen Notausgängen auf maximal 500 m beschränkt. (TZ 8)

Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Vergabeverfahren

Die ASFINAG Bau Management GmbH machte im Dezember 2005 den Bauauftrag zum Neubau der 2. Röhre des Tauerntunnels europaweit bekannt und beauftragte im Juni 2006 – nach umfangreicher Angebotsprüfung – den erstgereihten Bieter mit einem Betrag von 108,94 Mill. EUR. Die Angebotsprüfung umfasste – wie vom RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung Plabutschunnel-Weströhre (Reihe Bund 2002/1) empfohlen – u.a. eine Sensitivitätsanalyse, welche die Stabilität des Angebotsergebnisses zeigte, sowie eine Prüfung auf Claimmöglichkeiten. (TZ 9)

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

Die Vergabeentscheidung wurde umfangreich dokumentiert, darunter auch in einer Prüfmatrix der ASFINAG Bau Management GmbH, die in kurzer, übersichtlicher und leicht nachvollziehbarer Weise wesentliche Anforderungen im Vergabeprozess darstellen sollte. Teilweise fehlten darin jedoch die notwendigen Vermerke, wie die im Zuge der vertieften Angebotsprüfung von der Örtlichen Bauaufsicht festgestellten Claimmöglichkeiten sowie die festgelegten Anti-Claimmaßnahmen. (TZ 9)

Berichtigung der Ausschreibung

Die ASFINAG Bau Management GmbH musste – wegen Bieteranfragen sowie aufgrund zahlreicher Einwendungen eines Bieters und der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs zu Bestimmungen der Ausschreibung – zwei Berichtigungen der Ausschreibungsunterlagen vornehmen, was zu einer Verlängerung des Vergabeprozesses um 34 Tage führte. (TZ 10)

Mit der ursprünglichen Ausschreibung hatte die ASFINAG Bau Management GmbH den Bieterkreis und damit den Wettbewerb wegen der zu kurzen Bearbeitungszeit für die Angebote, der zu kurzen Bauzeit und der Übernahme von teilweise nicht kalkulierbaren Risiken durch die Bieter eingeschränkt. (TZ 10)

Leistungsverzeichnis

Gemäß Bundesvergabegesetz waren eigene Ausarbeitungen für die Beschreibung oder Aufgliederung bestimmter Leistungen, sofern geeignete Leitlinien, wie ÖNORMen oder standardisierte Leistungsbeschreibungen vorhanden waren, auf ein Mindestmaß zu beschränken. Rund 70 % der Leistungsverzeichnis-Positionen entsprachen nicht den standardisierten Positionstexten der Leistungsbeschreibung für den Tunnelbau. Die ASFINAG Bau Management GmbH sah die Abweichungen als erforderlich an, weil für manche geplante Leistung keine standardisierten Beschreibungen vorhanden waren oder das Bauvorhaben mit standardisierten Beschreibungen nicht abbildbar war. (TZ 11)

Der Zweck der Leistungsbeschreibung für den Tunnelbau – erhebliche Zeit- und Kosteneinsparungen für die ausschreibenden Stellen und die Bieter – konnte mit Abweichungen in einem derartig hohen Umfang (rd. 70 %) nur mehr eingeschränkt erreicht werden, was auch durch die Forderung der Bieter nach einer längeren Bear-

Kurzfassung

beitungszeit für die Angebote untermauert wurde. Auch erhöhte die ASFINAG Bau Management GmbH dadurch das Konfliktpotenzial mit den Bietern hinsichtlich eventueller gröblicher Benachteiligungen durch die große Anzahl an Abweichungen von der standardisierten Leistungsbeschreibung. (TZ 11)

**Bauabwicklung und
-abrechnung****Festlegung der den Vortrieb bestimmenden Maßnahmen**

Die von der ASFINAG Bau Management GmbH eingerichtete Projektorganisation legte die den Vortrieb bestimmenden Maßnahmen entsprechend den geotechnischen Erfordernissen fest und vertrat damit die Interessen des Bauherrn wirksam. Die Überprüfung eines ausgewählten Vortriebsabschnitts enthielt keinen Hinweis auf auftragnehmer- oder auftraggeberseitig die Vergütung optimierende Festlegungen. (TZ 12)

Abrechnungsstand

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle, rd. 13 Monate nach der Übernahme des Bauwerks bzw. rund neun Monate nach Rechnungseingang hatte die ASFINAG Bau Management GmbH die Prüfung der Schlussrechnung noch nicht abgeschlossen; dies obwohl der Bauvertrag einen Zeitraum von sechs Monaten ab Rechnungsvorlage als Prüffrist vorsah. (TZ 13)

Grundlage für die Überprüfung durch den RH war eine vom Auftragnehmer mit der Schlussrechnung geforderte Summe von 104,40 Mill. EUR, wovon die Örtliche Bauaufsicht als Zwischenstand zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle 97,39 Mill. EUR anerkannte. Zusätzlich sah sie für Regieleistungen rd. 570.000 EUR als berechtigt an; der Auftragnehmer forderte dagegen rd. 600.000 EUR. (TZ 13)

Mit 104,40 Mill. EUR lag die vom Auftragnehmer geforderte Abrechnungssumme – auch unter Berücksichtigung der zusätzlich verrechneten Regieleistungen – unterhalb der Auftragssumme von 108,94 Mill. EUR. (TZ 13)

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels****Mengen- und Leistungsänderungen**

Der Vergleich des Auftrags-Leistungsverzeichnisses mit der Schlussrechnung zeigte, dass betragsmäßig nur rd. 70 % (rd. 75,59 Mill. EUR) der ausgeschriebenen Leistungen zur Ausführung gelangten. So waren bspw. nur rd. 55 % der ausgeschriebenen Stützmittel erforderlich und wurden von der Leistungsgruppe Entwässerungsarbeiten nur rd. 13 % abgerechnet. Der Wert der Zusatzaufträge entsprach zwischen 24 % (vom Auftragnehmer eingereichte Schlussrechnung) und 15 % der Auftragssumme (Stand der Rechnungsprüfung durch die ASFINAG Bau Management GmbH am 2. März 2011). (TZ 14)

Die ASFINAG Bau Management GmbH begründete die erheblichen Änderungen zwischen den ausgeschriebenen und den ausgeführten bzw. abgerechneten Leistungen u.a. mit dem angetroffenen besseren Gebirgsverhalten, dem Entfall der Tunnelhauptentwässerung, der Weiterentwicklung der ASFINAG Planungsstandards und technischen Richtlinien, den angetroffenen Bergwasserverhältnissen und mit alternativen Ausführungsvorschlägen des Auftragnehmers, die zu Einsparungen geführt hätten. (TZ 14)

Insbesondere bei Tiefbauvorhaben können trotz gewissenhafter Ausschreibungsplanung die tatsächlichen geologischen Verhältnisse und die Weiterentwicklung von Richtlinien Leistungsänderungen erfordern. Einige alternative Ausführungsvorschläge des Auftragnehmers hätten aber von der ASFINAG Bau Management GmbH bereits im Rahmen der Ausschreibungsplanung als wirtschaftlich vorteilhafte Lösung erkannt werden können, weil sie keinen besonderen Innovationscharakter aufwiesen. (TZ 14)

Leistungsänderungen während der Bauabwicklung unterliegen nicht dem Wettbewerb und führen daher gewöhnlich zu höheren Preisen, als wenn sie bereits Teil der Ausschreibung gewesen wären. Ein mögliches Kostensenkungspotenzial blieb damit ungenutzt. (TZ 14)

Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderungen

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle hatte die ASFINAG Bau Management GmbH 54 Mehr- bzw. Minderkostenforderungen in 17 Zusatzaufträgen beauftragt. 14 Mehr- bzw. Minderkostenforderungen waren noch nicht abschließend geprüft und beauftragt. (TZ 15)

Kurzfassung

Zur Beurteilung des Umgangs der ASFINAG Bau Management GmbH mit Mehr- bzw. Minderkostenforderungen traf der RH eine Auswahl von 17 Forderungen, die seitens der ASFINAG Bau Management GmbH bereits abschließend bearbeitet waren. Deren Überprüfung zeigte eine grundsätzlich strukturierte und umfassende Auseinandersetzung mit den Mehr- bzw. Minderkostenforderungen und die transparente Dokumentation der vorgenommenen Prüfschritte. Das Vier-Augen-Prinzip wurde durchgängig eingehalten. Verbesserungspotenziale und Mängel bei den überprüften Mehr- und Minderkostenforderungen waren – abgesehen von Einzelfeststellungen – bei der Bearbeitungsdauer dieser Forderungen und bezüglich der Marktangemessenheit der Preise zu identifizieren. (TZ 15 bis 23)

Bearbeitungsdauer für Mehr- bzw. Minderkostenforderungen

Der als Vertragsbestandteil vereinbarte Entwurf der ÖNORM B 2118 sah Regelfristen für die Einreichung und Prüfung von Mehr- bzw. Minderkostenforderungen vor. (TZ 16)

Wenn nichts anderes vereinbart wurde, hatte der fordernde Vertragspartner (in der Regel der Auftragnehmer) innerhalb von drei Monaten ab Aufforderung durch den anderen Vertragspartner (in der Regel der Auftraggeber) die Forderung der Höhe nach vorzulegen. Für die Prüfung der Mehr- bzw. Minderkostenforderung war ebenfalls eine Frist von drei Monaten vorgesehen, wenn nichts anderes vereinbart wurde. (TZ 16)

Die ASFINAG Bau Management GmbH vereinbarte mit dem Auftragnehmer regelmäßig Fristverlängerungen. Die sich daraus ergebenden erheblichen Überschreitungen der Regelfristen um mehrere Monate – durchschnittlich 6,6 Monate von der Anmeldung dem Grunde nach bis zur Einreichung der Höhe nach sowie durchschnittlich 14,1 Monate von der Einreichung der Höhe nach bis zur Beauftragung der zugrunde liegenden Mehr- bzw. Minderleistung – waren durch Inhalt und Umfang der Mehr- bzw. Minderkostenforderungen nicht gerechtfertigt. Damit wurde der Intention der ÖNORM B 2118, die Anpassung von Entgelt und Leistung effizient und rasch zu vereinbaren, nicht entsprochen. (TZ 16)

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
 Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels**
Marktangemessenheit von Preisen

In den Mehr- und Minderkostenforderungen 14 („Injektionsgut, Dielen, Ortsbrustanker“) und 39 („Änderungen Material und Querschnitt Ankerstangen“) begründete der Auftragnehmer Preise für geänderte oder zusätzliche Leistungen mit Angeboten seiner Lieferanten, weil sich die Preise aus dem Bauvertrag nicht lückenlos herleiten ließen. (TZ 17)

Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte die Leistungen, ohne eine entsprechend dokumentierte Prüfung der Marktangemessenheit der Preise einzufordern. Auf Nachfrage des RH versuchte die ASFINAG Bau Management GmbH, die Marktangemessenheit nachträglich nachzuweisen. Auch die nachgereichten Unterlagen waren nicht geeignet, die Marktangemessenheit der Preise zweifelsfrei zu belegen. (TZ 17)

Baudokumentation

Die Baudokumentation zur Errichtung der 2. Röhre war zweckmäßig und im Wesentlichen effektiv zur zeitnahen Information der Beteiligten, zum Nachweis des Baufortschritts und der wesentlichen Entscheidungen sowie zur Verbesserung der Prognosesicherheit zukünftiger Baumaßnahmen. (TZ 24)

Lediglich der Inhalt der Bautagesberichte war ab Mitte 2009 wegen deren verspäteter Vorlage – die Örtliche Bauaufsicht konnte diese erst bis zu 58 Tage nach dem Ausführungsdatum unterschreiben – als wenig aussagekräftig zu beurteilen. Auch die Führung der Bautagesberichte zeigte im Detail (fehlender Zeitnachweis über Nachtarbeit) Verbesserungsbedarf. (TZ 18, 24)

**Berücksichtigung von
 früheren RH-Empfehlungen**

Der RH hatte in der Vergangenheit bereits Straßentunnelbauvorhaben (Selzthaltunnel–Oströhre, Plabutschunnel–Weströhre, Herzogberg) überprüft und mehrere Empfehlungen auch an die ASFINAG abgegeben. Wie der RH beim gegenständlichen Bauvorhaben feststellte, griff die ASFINAG Bau Management GmbH die früheren Empfehlungen auf. (TZ 25)

Kenndaten zum Projekt: Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels	
Rechtsgrundlage	Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie betreffend die Bestimmung des Straßenverlaufs der A 10 Tauern Autobahn – Bauvorhaben „Vollausbau (2. Röhre) Tauerntunnel“ im Bereich der Gemeinden Flachau und Zederhaus; BGBl. II Nr. 302/2005
Gegenstand	Vollausbau der 2. Röhre des Tauerntunnels (Talröhre)
Umfang der Baumaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - 300 m offene Bauweise bzw. Schneedach an den Portalen - 259 m Tunnelbestand zum Aufweiten - 5.986 m bergmännischer Vortrieb im Haupttunnel - 23 Querschläge - Ausbruchquerschnitt rd. 90 m² (inkl. Sohlgewölbe rd. 110 m²) - Gesamtausbruch rd. 900.000 m³
Länge der Tunnelstrecke	6.545 m inkl. Vorportal
Gesamtkosten	rd. 165 Mill. EUR
Auftragssumme Bauarbeiten	108,94 Mill. EUR (inkl. Nachlass)
Abrechnungsstand Bauarbeiten	104,40 Mill. EUR (vom Auftragnehmer gefordert; einschließlich Zusatzaufträge, ohne Preisgleitung)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2011 die Bauarbeiten der ASFINAG Bau Management GmbH zur Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels (A 10 Tauern Autobahn) vom Beginn der Ausschreibung im Dezember 2005 (einschließlich der zugehörigen Planung) bis zum Abrechnungsstand der Leistungen während der Überprüfung an Ort und Stelle.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Planung, Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung der Bauarbeiten für die 2. Röhre des Tauerntunnels, die Projektaufbau- und -ablauforganisation sowie die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die ASFINAG Bau Management GmbH zu beurteilen. Umbau-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an der 1. Röhre sowie die elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Die im Bericht angeführten Beträge wurden kaufmännisch gerundet und beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer und keine Preisgleitung.

Zu dem im Februar 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ASFINAG Bau Management GmbH im März 2012 und das BMVIT im April 2012 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Juli 2012.

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels****Chronologie**

2 Die folgende Tabelle stellt die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels chronologisch dar:

Tabelle 1: Projektchronologie	
2001	Beginn der Projektierungs- und Planungsarbeiten
6. Dezember 2005	Ausschreibung der Bauarbeiten (Bekanntmachung)
23. Jänner 2006	Benachrichtigung der Bieter über die 1. Berichtigung der Ausschreibung
17. Februar 2006	Benachrichtigung der Bieter über die 2. Berichtigung der Ausschreibung
14. März 2006	Angebotsöffnung
22. Mai 2006	Zuschlagserteilung
10. Juli 2006	Beginn der Vorarbeiten
5. September 2006	Beginn der Vortriebsarbeiten
8. Juli 2008	Kalottendurchschlag
30. April 2010	Inbetriebnahme der 2. Röhre des Tauerntunnels
30. Juni 2011	Vollbetrieb in beiden Röhren

Quelle: RH

Projektbeschreibung

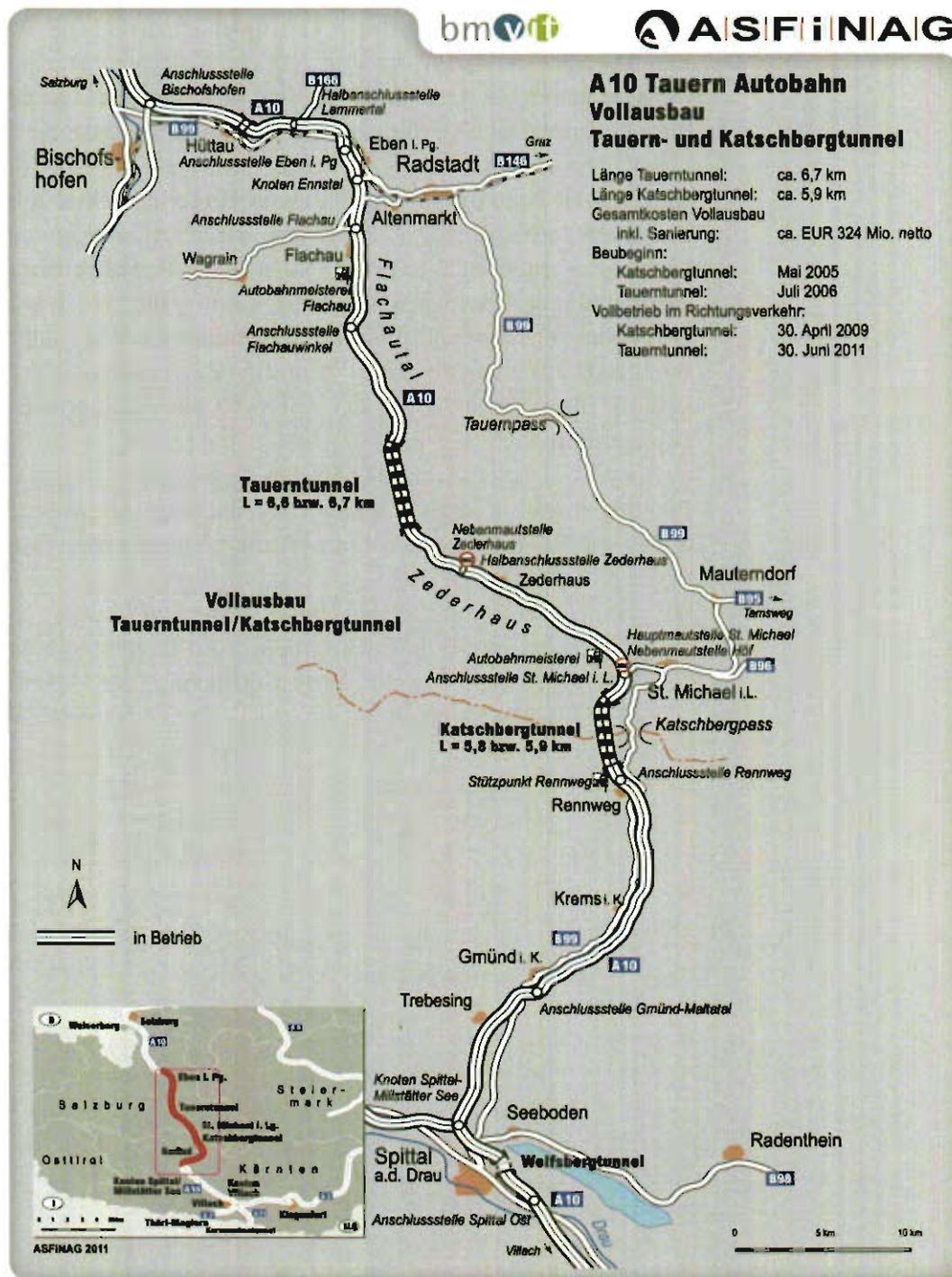
- 3 Der Tauerntunnel auf der A 10 Tauern Autobahn unterquert die Radstädter Tauern zwischen Flachauwinkl im Pongau im Norden und Zederhaus im Lungau im Süden. Die rd. 6,8 km lange 1. Röhre des Tauerntunnels wurde 1975 fertiggestellt und im Gegenverkehr betrieben.

Mit der Planung der 2. Röhre (Talröhre) wurde erstmals 1986 begonnen. Aufgrund lokalpolitischer Unstimmigkeiten wurde die Planung jedoch gestoppt und auf unbestimmte Zeit verschoben. Der Brand im Tauerntunnel im Jahr 1999 und die anschließende politische Diskussion zum Thema Tunnelsicherheit führten zur Wiederaufnahme der Planungsarbeiten im Jahr 2001. Das BMVIT nahm die Erhöhung der Tunnelsicherheit durch den Bau von zweiten Röhren als Schwerpunkt des Investitionsprogramms Straße in den Generalverkehrsplan Österreich 2002 auf.

Bis zum Jahr 2005 trieb die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) die Behördenverfahren und die Planungen soweit voran, dass die Hauptbauarbeiten für die 2. Röhre (Länge = 6.545 m) des Tauerntunnels ausgeschrieben werden konnten.

Die ASFINAG Bau Management GmbH wickelte das Bauvorhaben „im Vollmachtsnamen“ der ASFINAG ab. Mit den Bauarbeiten wurde im Juli 2006 begonnen. Am 30. April 2010 konnte der Verkehr in die 2. Röhre umgelegt werden, so dass die – im Zuge des Baues der 2. Röhre neu hergestellten – Flucht- und Rettungstunnel (Querschläge) an die 1. Röhre angeschlossen werden konnten. Weiters wurden zusätzlich erforderliche, umfangreiche Umbau-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an der 1. Röhre vorgenommen. Der Vollbetrieb im Richtungsverkehr in beiden Röhren wurde am 30. Juni 2011 aufgenommen.

Abbildung 1: Lage des Tauerntunnels



Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH

Projektorganisation

4.1 Die ASFINAG Bau Management GmbH nahm die Projektleitung und das Projektcontrolling wahr. Mit den immateriellen Leistungen der Ausschreibungs- und Ausführungsplanung, der Örtlichen Bauaufsicht, der Begleitenden Kontrolle in der Bauphase und mit Leistungen von Sonderfachleuten (bspw. Geologie) beauftragte die ASFINAG Bau Management GmbH unterschiedliche Unternehmen. Die jeweiligen Aufgabenbeschreibungen zu den Verträgen regelten detailliert die zu erbringenden Leistungen.

Die Örtliche Bauaufsicht hatte die vom Planer erstellten Ausschreibungsunterlagen für die 2. Röhre und deren Grundlagen zu prüfen und trug – gemeinsam mit dem Planer – die Verantwortung für die Ausschreibung. Unter anderem oblag es der Örtlichen Bauaufsicht, die Prüfung der Aufmaße und Rechnungen, die Kostenverfolgung, die Qualitätsüberwachung und die Prüfung der Zusatzangebote als Grundlage für die Entscheidungen der ASFINAG Bau Management GmbH durchzuführen.

Die Begleitende Kontrolle überwachte die Aufgabenwahrnehmung durch die Planer und die Örtliche Bauaufsicht in unterschiedlicher, vertraglich festgelegter Tiefe.

Tabelle 2: Projektorganisation		
	Wahrnehmung	Wesentliche Aufgaben
Projektleitung	ASFINAG Bau Management GmbH	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenverantwortliche Abwicklung des Projekts entsprechend internen Standards und Vorgaben (z.B. Unterschriftenregelung der ASFINAG) - Koordination, Kontrolle und Steuerung der Leistungen der Auftragnehmer
Projektcontrolling	ASFINAG Bau Management GmbH	Termin- und Kostenkontrolle auf Ebene der Geschäftsführung der ASFINAG Bau Management GmbH
Planung	extern	<ul style="list-style-type: none"> - Ausschreibungsplanung - Ausführungsplanung - Beratung des Bauherrn während der Projektabwicklung - Deklaration bezüglich Abweichungen vom Bausoll
Örtliche Bauaufsicht	extern	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung der Ausschreibungsunterlagen - Angebotsprüfung und Erstellen eines Vergabevorschlags - Überwachung und Dokumentation der Bauleistungen (Termine, Kosten, Qualität) - Koordination der Auftragnehmer - Einberufung, Führung und Protokollierung der erforderlichen Besprechungen - Monatliche schriftliche Berichterstattung an den Bauherrn und die Begleitende Kontrolle über die Bauabwicklung - Prüfung der Mehr- und Minderkostenforderungen - Ermittlung der Aufmaße und Prüfung der Abrechnungen
Begleitende Kontrolle	extern	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der Leistungen der Planer und der Örtlichen Bauaufsicht - Kontrolle der Abrechnungsprüfung - Kontrolle aller Mehr- und Minderkostenforderungen nach der Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht - Monatliche schriftliche Berichterstattung an den Bauherrn
Sonderfachleute	extern	z.B. Vermessung, Wasserrechtliche Bauaufsicht, Geologe, Beweissicherung bei Gebäuden, Ökologische und Chemische Bauaufsicht

Quelle: RH

Projektorganisation

- 4.2 Der RH beurteilte die Konzeption der Projektorganisation der ASFINAG Bau Management GmbH als geeignet, um Bauherrninteressen effizient wahrzunehmen, wenngleich im Einzelnen Mängel festzustellen waren (siehe TZ 16 ff.).

Er befürwortete die vertraglich vereinbarte Mitverantwortung der Örtlichen Bauaufsicht für die Richtigkeit der Ausschreibungsunterlagen, um den Schnittstellenverlust zwischen Planung und Örtlicher Bauaufsicht zu minimieren und gleichzeitig das Know-how beider Auftragnehmer zur Qualitätssteigerung der Ausschreibungsunterlagen zu nutzen.

Der RH anerkannte zudem die Bemühungen der ASFINAG Bau Management GmbH, die Aufgaben in den Verträgen über immaterielle Leistungen möglichst detailliert zu beschreiben, um eine hohe Qualität der immateriellen Leistungen zu erreichen und um spätere Konflikte bezüglich zusätzlich abzugeltender Leistungen zu vermeiden.

- 4.3 *Die ASFINAG Bau Management GmbH nahm die Würdigung des RH betreffend der Projektorganisation zur Kenntnis. Hinsichtlich der im Einzelnen festgestellten Mängel (siehe TZ 16 ff.) verwies sie auf ihre unter diesen TZ dargestellten Ausführungen.*

Anti-Claimmanagement und Korruptionsprävention

- 5.1 Hinsichtlich des Anti-Claimmanagements und der Korruptionsprävention setzte die ASFINAG Bau Management GmbH beim überprüften Bauprojekt u.a. im Rahmen der Projektorganisation folgende Maßnahmen:

- Aufnahme von Klauseln zur Integrität und zur Vermeidung von Interessenskollisionen in den Verträgen mit den Auftragnehmern für immaterielle Leistungen, Vereinbarung von Pönalen bei Verletzung dieser Bestimmungen;
- Bemühungen zur Steigerung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen durch das Festlegen der gemeinsamen Verantwortung von Planer und Örtlicher Bauaufsicht für die Richtigkeit der Ausschreibung;
- Verpflichtung der Örtlichen Bauaufsicht zur Identifikation von spekulativen Preisen und Entwickeln von Strategien zur Claimabwehr im Zuge der Angebotsprüfung;

- Verpflichtung der Örtlichen Bauaufsicht zur laufenden Termin-, Massen- und Kostenverfolgung während der Bauabwicklung;
- Verpflichtung der Örtlichen Bauaufsicht und der Begleitenden Kontrolle zur Prüfung *aller* Mehr- bzw. Minderkostenforderungen und der Schlussrechnung;
- zusätzliche Befassung des Fachbereichs „Bauwirtschaft und Vergabe“ der ASFINAG Bau Management GmbH mit ausgewählten Mehr- bzw. Minderkostenforderungen.

5.2 Der RH würdigte die gesetzten Maßnahmen der ASFINAG Bau Management GmbH betreffend Anti-Claimmanagement und zur Korruptionsprävention beim überprüften Bauvorhaben und beurteilte sie positiv.

Planung

Ausgangslage für die Planung

6.1 Die Planung für den Bau der 2. Röhre des Tauerntunnels setzte einerseits auf den Erfahrungen und der dazu vorhandenen Dokumentation vom Bau der 1. Röhre in den 1970-er Jahren und andererseits auf den mittlerweile vorliegenden Erfahrungen aus deren Betrieb und Erhaltung auf.

Beim Bau der 1. Röhre kam es bereichsweise zu sehr großen Gebirgsverformungen um mehr als 1 m. Dies erforderte aufwendige Nachprofilierungsarbeiten, um die vorgesehene Hohlraumgröße wiederherzustellen, und zusätzliche Stützmaßnahmen sowie – im Vergleich mit den geplanten Maßnahmen – teilweise eine deutliche Verstärkung der Innenschale aus Beton und eine Erhöhung der Betonqualität. Auch die Lage der für die Lüftung erforderlichen Kaverne musste verändert werden, um die dafür erforderlichen Ausbruchsarbeiten mit einem vertretbaren Aufwand durchführen zu können.

Während des Betriebs der 1. Röhre nahm – trotz der beim Bau gesetzten zusätzlichen Maßnahmen – bereichsweise die gemessene Beanspruchung der Innenschale zu, seitliche Verformungen und Fahrbahnerhebungen traten auf und machten Sanierungsmaßnahmen wie bspw. das Versetzen zusätzlicher Anker, den Austausch der Zwischendecke und von Fahrbahnfeldern erforderlich.

6.2 Dem RH war die schwierige Ausgangslage bei der Planung des Baus der 2. Röhre – vor dem Hintergrund der bekannten Probleme bei der 1. Röhre –, eine ausgewogene wirtschaftliche und risikooptimierte Planung bzw. Ausschreibung für den Bau der 2. Röhre zu erstellen,

Planung

bewusst. Er wies aber auf den wegen der vorhandenen 1. Röhre – verglichen mit der Neuerrichtung eines Tunnels – deutlich umfassenderen Erkenntnisstand hin. Hinsichtlich der zu treffenden Einschätzungen über die zu erwartenden Gebirgsverhältnisse bewertete der RH dies als Chance zum Erreichen einer höheren Prognosegenauigkeit.

- 6.3 *Die ASFINAG Bau Management GmbH betonte die Notwendigkeit, die aufgetretenen Probleme bei der Planung zu berücksichtigen.*
- 6.4 Der RH hatte diesen Umstand nicht in Frage gestellt, er blieb daher bei seiner Würdigung.

Planung der 2. Röhre

- 7.1 (1) In die Planung der 2. Röhre flossen hinsichtlich des erwarteten Gebirgsverhaltens neben den Erkenntnissen aus dem Bau der 1. Röhre auch inzwischen eingetretene technische Fortschritte im Tunnelbau¹, bspw. effizientere Stützmaßnahmen und Geräte, aber auch ein erhöhter Sicherheitsgedanke ein.

(2) Ausschreibung und Bauvertrag für die Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels berücksichtigten – entsprechend der Werkvertragsnorm ÖNORM B 2203-1 – die erwarteten Erfordernisse für Ausbruch und Stützung durch eine konventionelle Matrix mit Vortriebsklassen.

(3) Während der Bauarbeiten zur Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels fanden umfangreiche Änderungen gegenüber der Planung und Ausschreibung statt (siehe TZ 14). Diese betrafen bspw. eine deutliche Verschiebung der Vortriebsklassen in Richtung einfacherer Ausbruchverhältnisse und eine wesentliche Reduktion der eingebauten Stützmittel. Des Weiteren hatte sich im Zusammenhang mit einer Richtlinienänderung im Februar 2007 während der Bauabwicklung unter Einbindung zusätzlicher Sicherheitsüberlegungen die Möglichkeit ergeben, die Tunnelhauptentwässerung entfallen zu lassen. Diese Änderung wurde auch mit dem aktuellen Kenntnisstand des Projektgeologen über die Bergwassermenge abgestimmt und trug maßgeblich zu den umfassenden Reduktionen in der Abrechnung der Leistungsgruppe Entwässerungsarbeiten gegenüber der Ausschreibung bei.

¹ In diesem Zusammenhang hatte der von der ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte Planer auf die gravierenden Probleme beim Bau der 1. Röhre verwiesen. Bei der Bewertung der dabei aufgetretenen und dokumentierten Verformungen wäre auch der damalige Stand der Messtechnik zu berücksichtigen. Die in den 1970-er Jahren eingesetzten Verfahren hätten im Vergleich mit den heute üblichen erst deutlich spätere Messungen ermöglicht und damit einen wesentlichen Teil der tatsächlichen Gebirgsverformung nicht angezeigt. Für die Umsetzung der damaligen Verformungswerte auf die heute übliche Messpraxis habe dies bedeutet, dass wegen der fortgeschrittenen Messtechnologie sogar von noch höheren Verformungen auszugehen war.

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
 Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels**

- 7.2 Der RH hielt fest, dass die Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Bau der 1. Röhre in die Planung und Ausschreibung der 2. Röhre eine schwierigere Ausbruchssituation beschrieb, als diese beim Bau der 2. Röhre tatsächlich angetroffen und abgerechnet wurde. Er merkte zu den aufgetretenen Änderungen an, dass offensichtlich – trotz vorhandener umfassender Erkenntnisse aus Bau und Erhaltung der 1. Röhre – die Leistungsbeschreibung für den Bau der 2. Röhre nicht so erstellt werden konnte, dass die Umsetzung der Ausschreibung in die Abrechnung ohne größere Abweichungen möglich war.

Der RH bewertete dies als Beleg für die Bedeutung flexibler Bauverträge² im Tunnelbau, welche eine faire Vertragsabwicklung begünstigen und die Auswirkungen unvermeidbarer Änderungen in Grenzen halten. Er vertrat die Auffassung, dass die von der ASFINAG Bau Management GmbH für das überprüfte Bauvorhaben eingesetzte konventionelle Form der Matrix mit Vortriebsklassen auf Basis der ÖNORM B 2203-1 eine transparente und Kosten begrenzende Umsetzung der umfassenden Leistungsänderungen begünstigte.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, bei künftigen Bauvorhaben die beim Tauerntunnel gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen und eine weitere Annäherung zwischen Ausschreibung und umgesetzten Maßnahmen anzustreben (siehe TZ 14 und 15).

- 7.3 *Die ASFINAG Bau Management GmbH schloss sich der Bewertung des RH betreffend flexible Bauverträge an und betonte, in der Ausschreibung verschiedene Faktoren des technischen Fortschritts berücksichtigt zu haben. Deren Quantifizierung sei aber in der Ausschreibung wegen der Kombination der Auswirkungen äußerst schwierig gewesen und auch bei künftigen Projekten nicht mit Sicherheit vorherbestimmbar. Die Empfehlung des RH betreffend Berücksichtigung von beim Tauerntunnel gewonnenen Erfahrungswerten habe sie im Zuge der Revision des Planungshandbuchs bereits umgesetzt (Tunnelhauptentwässerung, Hängestangen, Bordsteine, Innenschale der Querschläge, Trennstege).*

² Im Zusammenhang mit seiner Überprüfung der Selzthaltunnel-Oströhre (Reihe Bund 2003/2) hatte sich der RH kritisch zu einem dort von der ASFINAG angewandten (von der ÖNORM abweichenden) neuen Bauvertragsmodell geäußert, weil dieses u.a. keine ausreichende Transparenz der Kostenentwicklung gezeigt hatte. Er hatte damals empfohlen, neue Vertragsmodelle nur nach eingehender Prüfung und begleitender Beobachtung ihrer Auswirkungen auf Abwicklung und Abrechnung anzuwenden. Mit dem beim nunmehr überprüften Bauvorhaben gewählten Bauvertragsmodell hat die ASFINAG diese Empfehlung aufgegriffen.

Planung

Abstand der Flucht- und Rettungswege

8.1 Als Flucht- und Rettungswege errichtete die ASFINAG Bau Management GmbH Verbindungstunnel (Querschläge) zwischen den beiden Röhren im Abstand von 171 m bis 281 m. Die mit dem BMVIT und den Einsatzkräften im Zuge der Planung abgestimmten Querschlagsabstände orientierten sich an der während der Ausschreibungsplanung in Entwurf befindlichen Überarbeitung der Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr, welche Querschläge in Abständen von 250 m vorsahen. Die vom BMVIT am 4. Juli 2002 als verbindlich erklärte Ausgabe der RVS 09.281 hatte dafür noch Abstände von 500 m vorgesehen.

Die vom BMVIT als verbindlich erklärte aktuelle Ausgabe der RVS 09.01.24 vom 1. September 2009 ermöglicht, die Abstände der Flucht- und Rettungswege auf maximal 500 m zu vergrößern, wenn das Ergebnis einer Risikoanalyse zeigt, dass dadurch das Risiko nicht wesentlich erhöht wird. Die Richtlinie stimmt nun diesbezüglich mit der EU-Richtlinie 2004/54/EG und deren Umsetzung in österreichisches Recht, dem Straßentunnel-Sicherheitsgesetz (STSG, BGBl. I Nr. 54/2006, ausgegeben am 8. Mai 2006) überein³, welches ebenfalls den Abstand zwischen Notausgängen auf maximal 500 m beschränkt.

8.2 Der RH zeigte kritisch auf, dass die Ausschreibung von einer Entwurfsfassung der RVS ausging, die geringere Querschlagsabstände für Flucht- und Rettungswege (250 m) vorsah als die zum Ausschreibungszeitpunkt (Dezember 2005) geltende Fassung der RVS (Juli 2002), die den Abstand der Querschläge mit jeweils 500 m normierte. Der RH wies ferner darauf hin, dass bereits zum Ausschreibungszeitpunkt die einschlägige EU-Richtlinie den längeren Abstand (500 m) für Querschläge normiert hatte, wiewohl deren Umsetzung in österreichisches Recht – die später (2006) ebenso den Querschlagsabstand mit jeweils 500 m festlegte – zum Ausschreibungszeitpunkt noch nicht verwirklicht war.

Wenngleich die ASFINAG Bau Management GmbH bezüglich der Festlegung der Abstände der Flucht- und Rettungswege während der Ausschreibungsplanung den Gepflogenheiten nachgekommen war, – unter Einbindung des für die RVS genehmigungszuständigen BMVIT – Entwürfe von RVS zugrunde zu legen, um dem „Stand der Technik“ tunlich Rechnung zu tragen, betonte der RH, dass die Ausschreibung der genannten Querschläge hinsichtlich ihrer Abstände voneinander nicht den zum Zeitpunkt der Ausschreibung geltenden Regelwerken auf nationaler und EU-Ebene entsprach. Durch die Ausführung des Bauvorhabens mit – nicht dem damals geltenden Regelwerk entsprechenden –

³ siehe auch Bericht des RH zu Investitionen in die Tunnelsicherheit, Reihe Bund 2010/2, TZ 9

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels**

kürzeren Querschlagsabständen wurde die Möglichkeit, Einsparungen zu erzielen, vergeben.

Der RH empfahl dem BMVIT und der ASFINAG Bau Management GmbH, bei künftig zu errichtenden Tunneln Flucht- und Rettungswege – stets auf Basis der jeweils geltenden Regelwerke (EU-Vorschriften, nationale Rechtslage, RVS) – nur in den maximal zulässigen Abständen zu errichten, wenn dadurch das Risiko nicht wesentlich erhöht wird.

Dadurch erzielbare Einsparungen sind allerdings projektspezifisch, weil sie u.a. von den geologischen Verhältnissen, der Länge und dem Abstand der Tunnelröhren und dem Bauvertrag abhängen.

- 8.3 (1) *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH habe zum Zeitpunkt der Ausschreibungsplanung im zuständigen RVS-Ausschuss schon eine konsolidierte Meinung hinsichtlich neuer Regeln für kürzere Abstände der Querschläge vorgeherrscht. Die ASFINAG habe sich daher – in Abstimmung mit dem BMVIT – entschlossen, die Planung der Querschläge auf Basis dieser konsolidierten Meinung durchzuführen, weil davon auszugehen gewesen sei, dass diese spätestens während der Bauausführung zum gültigen Richtlinienbestand würde. Darüber hinaus hätten die Einsatzkräfte abweichend von der EU-Richtlinie auf dem kürzeren Abstand von 250 m beharrt.*

Bezüglich der Abstände von Querschlägen würden zur Zeit intensive Abstimmungen mit den Bundes- und Landesfeuerwehrverbänden laufen. Zum Mindestabstand von 500 m, wie in der derzeit gültigen RVS vorgesehen, läge eine eingeschränkte Zustimmung des Bundesfeuerwehrverbandes vor; seitens der Landesfeuerwehrkommandos würde allerdings dezidiert eine Verdichtung des Abstandes der Querschläge auf 250 m gefordert. Mit dem jeweils zuständigen Landesfeuerwehrkommando wären allerdings Alarm- und Einsatzpläne sowie die Sicherheitsdokumentation im Zuge des Verfahrens nach § 8 des Straßentunnelsicherheitsgesetzes abzustimmen; dessen Zustimmung zum Fluchtwegekonzept stelle eine Voraussetzung für die Betriebsbewilligung eines Tunnels dar.

Die ASFINAG Bau Management GmbH wies daraufhin, dass sie beim Bau der zweiten Röhre des Bosrucktunnels die Empfehlung des RH, Flucht- und Rettungswege in den maximal zulässigen Abständen zu errichten, wenn dadurch das Risiko nicht wesentlich erhöht wird, bereits umgesetzt habe. Auch bei weiteren Tunnelbauvorhaben (z.B. zweite Röhre des Gleinalmtunnels) wolle sie die Empfehlung des RH, in Abstimmung mit dem BMVIT, umsetzen.

(2) Laut Stellungnahme des BMVIT würden jüngste Abstimmungsgespräche der ASFINAG mit dem Bundesfeuerwehrverband eine Entspannung der Problematik betreffend der Abstände von Querschlägen erwarten lassen, indem angeblich die Feuerwehren künftig einer RVS-gemäßen Ausführung zustimmen würden.

Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Vergabeverfahren

9.1 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH machte am 6. Dezember 2005 den Bauauftrag zum Neubau der 2. Röhre des Tauerntunnels europaweit bekannt. Schlusstermin für den Eingang der Angebote war der 8. Februar 2006. Sie nahm – auch wegen von ihr zu verantwortender Ausschreibungsmängel – zwei Berichtigungen der Ausschreibung vor und verschob dabei u.a. den Schlusstermin auf den 14. März 2006 (siehe dazu TZ 10).

(2) Insgesamt langten fünf Angebote von vier Bietern – ein Bieter gab zusätzlich ein Alternativangebot ab – mit folgenden Angebotssummen fristgerecht ein:

Tabelle 3: Reihung der eingelangten Angebote	
	Angebotssumme in Mill. EUR (inkl. Nachlässe, ohne USt, ohne Preisgleitung)
Angebot 1	108,94
Angebot 2	119,35
Angebot 3	126,14
Angebot 4	128,32
Angebot 5	128,71

Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH

(3) In einer umfangreichen Angebotsprüfung ermittelten die ASFINAG Bau Management GmbH, die Örtliche Bauaufsicht und die Begleitende Kontrolle gemeinsam den Bestbieter. Kriterien zur Beurteilung des besten Angebots waren zu 95 % der Preis und zu 5 % die Qualität. Die Prüfung umfasste:

- die Eignung der Bieter und der Subunternehmer,
- die Vollständigkeit des Angebots,
- die formale und rechnerische Richtigkeit und



Ausschreibung und Vergabe der
Bauleistungen

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

- die vertiefte Prüfung der beiden erstgereihten Angebote, u.a. mittels
 - einer Sensitivitätsanalyse, welche die Auswirkungen bei Veränderung der Massen bzw. bei Verschiebung der Längen einzelner Vortriebsklassen auf die Angebotssumme und damit die Stabilität des Angebotsergebnisses zeigte, sowie
 - einer Prüfung auf Claimmöglichkeiten (siehe dazu TZ 5) und Angemessenheit der Preise.

Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte – nach Durchführung der Angebotsprüfung, eines Bietergesprächs zur Aufklärung von offenen Fragen zum Angebot und einer ersten Partnerschaftssitzung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer – mit Schlussbrief vom 14. Juni 2006 den erstgereihten Bieter (Angebot 1) mit einem Betrag von 108,94 Mill. EUR.

(4) Die Vergabeentscheidung wurde in Berichten der Örtlichen Bauaufsicht und der Begleitenden Kontrolle, in den Protokollen zum Bietergespräch und zur ersten Partnerschaftssitzung sowie in der Prüfmatrix der ASFINAG Bau Management GmbH dokumentiert.

Die Prüfmatrix diente insbesondere der Ausschreibungs- und Angebotsprüfung und stellte in Form einer Checkliste die Anforderungen der Ausschreibung den Ergebnissen des Angebots gegenüber. Teilweise fehlten darin jedoch die notwendigen Vermerke: So zeigte sie die Folgen nicht auf, wenn geforderte Unterlagen nicht einlangten; weiters fehlten im entsprechenden Feld die im Zuge der vertieften Angebotsprüfung von der Örtlichen Bauaufsicht festgestellten Claimmöglichkeiten und die in der ersten Partnerschaftssitzung festgelegten Anti-Claimmaßnahmen.

9.2 Der RH beurteilte die durchgeführte umfangreiche Angebotsprüfung zur Ermittlung des Bestbieters als positiv.⁴ Sie war zweckmäßig, um eine fundierte Vergabeentscheidung treffen und Spekulationspotenzial sowie Claimmöglichkeiten aufzeigen zu können.

⁴ So setzte die ASFINAG Bau Management GmbH die vom RH anlässlich der Geberungsüberprüfung Bauvorhaben Plabutschunnel–Weströhre (Bericht Reihe Bund 2002/1) gegebene Empfehlung, bei der Angebotsprüfung die Formalerfordernisse zu beachten und die Spekulationsansätze mittels der Sensitivitätsanalyse und der Prüfung auf Claimmöglichkeiten zu beurteilen, beim nunmehr überprüften Bauvorhaben um.

Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Nach Auffassung des RH war die von der ASFINAG Bau Management GmbH eingesetzte Prüfmatrix als ein wesentliches Instrument der Ausschreibungs- und **Angebotsprüfung** anzusehen, das in kurzer, übersichtlicher und leicht **nachvollziehbarer** Weise wesentliche Anforderungen im Vergabeprozess **darstellte**. Der RH kritisierte **jedoch**, dass in **vorhandene** Felder der **Prüfmatrix** teilweise keine Eintragungen erfolgt **waren**.

Für die **Verbesserung** der praktischen Anwendung der Prüfmatrix empfahl er, beim Ausfüllen darauf zu achten, dass sämtliche erforderlichen Angaben dokumentiert sind sowie zusätzlich Felder zur Festlegung von Maßnahmen einzubauen, für den Fall, dass geforderte Unterlagen oder Nachweise nicht erbracht werden.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH handle es sich bei der Prüfmatrix **um** eines der Kerndokumente hinsichtlich der Ausschreibung und **Vergabe** von Leistungen, welches sie im Umfeld der RH-Prüfung A 9 Pyhrnautobahn Inzersdorf – Schön, Reihe Bund 2007/3, kreiert habe. Die **Prüfmatrix** solle insbesondere gewährleisten, dass die **vergaberelevanten** Vorgaben tatsächlich vollständig Gegenstand der **Angebotsprüfung** sind. Gegenüber dem prüfungsgegenständlichen Stand der **Prüfmatrix** seien bereits Weiterentwicklungen vorgenommen worden.*

*Im Hinblick auf die notwendige „Vollständigkeit der Ausfüllung“ würde die Prüfmatrix – so wie andere Dokumente im Qualitätsmanagementsystem der ASFINAG – im Sinne der Empfehlungen des RH und auf Basis von Erkenntnissen aus der Praxis EDV-technisch weiterentwickelt und optimiert. Auch würden das Management und die Projektleiter **weiter** und **verstärkt** dafür sensibilisiert und geschult.*

Berichtigung der Ausschreibung

- 10.1 [1] Gemäß geltendem Vergaberecht⁵ waren Ausschreibungsunterlagen zu berichtigen, wenn während der Angebotsfrist Änderungen der Ausschreibung erforderlich wurden. So musste die ASFINAG Bau Management GmbH – wegen Bieteranfragen sowie aufgrund zahlreicher Einwendungen eines Bieters und der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs zu Bestimmungen der Ausschreibung – zwei Berichtigungen der Ausschreibungsunterlagen vornehmen und zur Information aller Bieter öffentlich bekanntmachen.

⁵ § 78 BVergG 2002

(2) Der durch einen Rechtsanwalt vertretene Bieter und die Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs wendeten am 19. bzw. am 20. Jänner 2006 weitgehend inhalts- und textgleich ein, dass eine Reihe von Festlegungen der Ausschreibung gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes, gegen die sachlich in Betracht kommenden ÖNORMen, insbesondere die ÖNORMen B 2117 und B 2203-1 und die standardisierte Leistungsbeschreibung Tunnelbau verstießen.

Insgesamt listeten der Bieter 158 bzw. die Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs 151 Einwendungen auf. Sie beklagten insbesondere die zu kurze Bearbeitungszeit für die Angebote, die zu kurze Bauzeit und die Übernahme von teilweise nicht kalkulierbaren Risiken.

Bevor die ASFINAG Bau Management GmbH die Einwendungen des Bieters berücksichtigte, leitete dieser das Nachprüfungsverfahren vor dem Bundesvergabeamt ein. Er beehrte dabei die Nichtigkeitsklärung zahlreicher Ausschreibungsbestimmungen bzw. in eventu der gesamten Ausschreibung, weil – wegen Risikoüberwälzung auf die Bieter und nicht detailgenauer sowie rechtlich nicht ausgewogener Ausschreibungsunterlagen – keine vergleichbaren Angebote erstellbar gewesen wären.

Das Bundesvergabeamt untersagte daraufhin am 27. Jänner 2006 die Angebotsöffnung für die Dauer des Nachprüfungsverfahrens bzw. längstens bis zum Ablauf des 20. März 2006. Erst nachdem die ASFINAG Bau Management GmbH notwendige Berichtigungen bzw. Ergänzungen in die Ausschreibungsunterlagen eingearbeitet hatte, zog der Bieter seinen Antrag zurück. Die Kosten von 5.000 EUR für den Antrag musste die ASFINAG Bau Management GmbH dem Bieter ersetzen, weil für das Bundesvergabeamt wegen der Rücknahme von Ausschreibungsbestimmungen ein „teilweises (materielles) Obsiegen“ des Bieters gegeben war.

(3) Mit der ersten Änderung verlängerte die ASFINAG Bau Management GmbH die Angebotsfrist vom 8. Februar 2006 um 14 Tage auf den 22. Februar 2006. Aufgrund der beanstandeten zu kurzen Bearbeitungszeit und weil ein Bieter (jener mit den umfangreichen Einwendungen) beabsichtigt hatte, ein Nachprüfungsverfahren einzuleiten, war die Fristverlängerung notwendig geworden; der Bieter leitete das Nachprüfungsverfahren trotzdem ein.

Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Mit der 2. Änderung verlängerte die ASFINAG Bau Management GmbH die Angebotsfrist um weitere 20 Tage auf den 14. März 2006 und überarbeitete die Ausschreibungsunterlagen hinsichtlich der Einwendungen des Bieters und der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs sowie diverser Bieteranfragen (u.a. zu den Themen Vortriebsklassenmatrix, Bauzeitermittlung, Stützmaßnahmen etc.).

Insgesamt führte die ASFINAG Bau Management GmbH 98 Änderungen durch. Von den 158 seitens des Bieters bzw. 151 seitens der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs erhobenen Einwendungen berücksichtigte die ASFINAG Bau Management GmbH mit der 2. Berichtigung der Ausschreibung einen Anteil von 30 bzw. 29 (rd. 19 %).

Sie veröffentlichte die 2. Berichtigung europaweit am 17. Februar 2006. Die Änderungen betrafen insbesondere die Verlängerung der Bauzeit um 60 Tage, die Haftungs- und Gewährleistungsbestimmungen für Alternativangebote, die Bestimmungen zum Vadium und die Regelung zur Risikotragung für Vortriebsklassenwechsel im außerordentlichen Ausmaß.

- 10.2 Der RH zeigte auf, dass nach der Veröffentlichung der ursprünglichen Ausschreibung die Änderung zahlreicher Vertragsbestimmungen erforderlich war. Dies führte zu einer Verlängerung des Vergabeprozesses um 34 Tage.

Nach Auffassung des RH sollte mittels einer Ausschreibung im Wettbewerb unter potenziellen Auftragnehmern das wirtschaftlich beste Angebot ausgewählt werden, um die verfügbaren Mittel effizient zu verwenden. Das war durch die ursprüngliche Ausschreibung beeinträchtigt, weil der Bieterkreis und damit der Wettbewerb insbesondere wegen der zu kurzen Bearbeitungszeit für die Angebote, der zu kurzen Bauzeit und der Übernahme von teilweise nicht kalkulierbaren Risiken durch die Bieter eingeschränkt gewesen war.

Aus der Entscheidung des Bundesvergabebeamtes ergab sich, dass die ursprüngliche Ausschreibung Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung mit dem Bundesvergabegesetz 2002 aufwies. Dieses verlangte, dass Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten sind, dass die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt ist und die Preise von den Bietern ohne umfangreiche Vorarbeiten und Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken ermittelbar sind.

Um im Vergabeverfahren ein wirtschaftlich optimales Ergebnis zu erreichen, empfahl der RH der ASFINAG Bau Management GmbH,

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

Ausschreibungen so weit zu entwickeln, dass ein möglichst großer Bieterkreis angesprochen und den Bestimmungen des Vergaberechts vollständig entsprochen wird.

- 10.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH versuche sie stets, unter Einhaltung aller Rahmenbedingungen das Bundesvergabegesetz einzuhalten und ein wirtschaftlich optimales Ergebnis zu erzielen.*

Die zahlreichen Einwendungen des Bieters und der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs seien auch auf einen gleichzeitig mit der Ausschreibung stattfindenden Werkvertragsumbruch der ÖNORM B 2118 (Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten) zurückzuführen. Die ASFINAG sei federführend an der Erstellung dieser Norm beteiligt gewesen, weshalb sie auch zahlreiche Bestimmungen noch vor deren Verabschiedung durch das Normenkomitee in der Ausschreibung des Tauerntunnels anführte.

Die gesamte Bauindustrie wäre bestrebt gewesen, die ÖNORM aus ihrer Sicht zu optimieren, was sich auch auf die Ausschreibung des Tauerntunnels ausgewirkt habe; symptomatisch dafür sei die große Anzahl an zu berichtenden Punkten. Ein „guter“ Vertrag aus Sicht der Bauindustrie wäre naturgemäß inhaltlich ein anderer als ein „guter“ Vertrag aus Sicht des Auftraggebers. Die Vorgehensweise der ASFINAG Bau Management GmbH sei vor dem Hintergrund dieses Änderungsprozesses zu sehen und habe – im Sinne eines Kompromisses – zu einem auch von der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs akzeptierten, fairen Vertrag geführt, der derzeit die Grundlage der Ausschreibungen des Unternehmens im Tunnelbau darstelle.

Aufgrund zahlreicher, sehr negativer Erfahrungen mit sehr spät eintreffenden Bieteranfragen, die stets zu noch längeren Angebotsfristen führten, habe sich die ASFINAG Bau Management GmbH bewusst für eine relativ kurze Angebotsfrist entschieden und bereits eine Verlängerung der Angebotsfrist in den Terminplan mit einberechnet.

Die ASFINAG Bau Management GmbH beabsichtige allerdings eine weitere Sensibilisierung des Managements und der Projektleitung in Bezug auf die Vorgabe einer ausgewogenen Bauzeit und Risikozuteilung.

Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Abschließend wies die ASFINAG Bau Management GmbH auf die seit drei Jahren bei ihr eingeführte „Bauausschreibung neu“ hin. Diese sei mit den Interessenskreisen abgestimmt und würde neben Qualitätssicherung und Vereinfachung insbesondere der Bieterfreundlichkeit und Fairness bei der Risikotragung Rechnung tragen.

Leistungsverzeichnis 11.1 (1) Gemäß Bundesvergabegesetz⁶ waren eigene Ausarbeitungen für die Beschreibung oder Aufgliederung bestimmter Leistungen, sofern geeignete Leitlinien, wie ÖNORMen oder standardisierte Leistungsbeschreibungen vorhanden waren, auf ein Mindestmaß zu beschränken. Öffentliche Auftraggeber müssen im Rahmen ihrer vorvertraglichen Pflichten ferner besonders darauf achten, dass Abweichungen von der standardisierten Leistungsbeschreibung die Bieter nicht gröblich benachteiligen; daher bedarf jede Abweichung einer sachlichen Rechtfertigung.⁷

Ziel dieser Standardisierung ist es insbesondere, den ausschreibenden Stellen und den Bietern Zeit- und Kosteneinsparungen zu bringen und Streitigkeiten zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber über den Umfang der Leistungen im Bauablauf zu verhindern.

(2) Da für manche geplante Leistungen keine standardisierten Beschreibungen vorhanden waren oder das Bauvorhaben mit standardisierten Beschreibungen nicht abbildbar war, sah es die ASFINAG Bau Management GmbH als erforderlich an, von der standardisierten Leistungsbeschreibung abzuweichen. So konnten laut ASFINAG Bau Management GmbH bspw.

- das Teilbauende,
- die Trennung des Bauvorhabens in Nord und Süd,
- die ausgeschriebenen Maßnahmen nach dem Bauarbeitenkoordinationsgesetz,⁸
- Sonderfälle, wie der Umbau von Bestandsbauwerken und
- technische Details, wie der Ausbruch der Vielzahl an unterschiedlichen Abstellnischen

⁶ § 76 BVergG 2002

⁷ Georg Karasek, ÖNORM B 2110, Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen – Werkvertragsnorm, Wien 2009, Rn 162 ff.

⁸ BGBl. I Nr. 37/1999

nicht mit der standardisierten Leistungsbeschreibung für den Tunnelbau dargestellt werden. Zahlreiche neue Positionstexte wurden jedoch von der standardisierten Leistungsbeschreibung hergeleitet.

Das Leistungsverzeichnis gliederte die auszuführenden Baumaßnahmen in insgesamt 1.381 Positionen. 960 bzw. rd. 70 % dieser Positionen entsprachen nicht den standardisierten Positionstexten der Leistungsbeschreibung für den Tunnelbau.

- 11.2 Der RH stellte fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH im Bemühen, die Baumaßnahmen im Leistungsverzeichnis abzubilden, in zahlreichen Positionstexten von der standardisierten Leistungsbeschreibung für den Tunnelbau abwich. Der RH hatte bereits bei der Überprüfung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg (Reihe Bund 2005/7) empfohlen, dass bei der Textierung des Leistungsverzeichnisses Veränderungen zu standardisierten Leistungs- bzw. Begriffsbestimmungen vermieden werden sollten. Bei der damaligen Gebarungsüberprüfung zeigten sich aufgrund spekulativer Preisbildung nachteilige Folgen für den Bauherrn.

Der RH wies darauf hin, dass mit Abweichungen in einem derartig hohen Umfang (rd. 70 %) der Zweck der standardisierten Leistungsbeschreibung nur mehr eingeschränkt erreicht werden kann, was auch durch die Forderung der Bieter nach einer längeren Bearbeitungszeit für die Angebote untermauert wurde (siehe dazu TZ 10). Auch wich die ASFINAG Bau Management GmbH damit vom Bundesvergabegesetz ab und erhöhte das Konfliktpotenzial mit den Bietern hinsichtlich eventueller gröblicher Benachteiligungen durch die große Anzahl an Abweichungen von der standardisierten Leistungsbeschreibung.

Unter Hinweis auf seinen in Reihe Bund 2005/7 veröffentlichten Bericht über die Gebarungsüberprüfung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft: Baulos Herzogberg empfahl der RH der ASFINAG Bau Management GmbH, bei der Textierung des Leistungsverzeichnisses Abweichungen von standardisierten Leistungs- bzw. Begriffsbestimmungen zu vermeiden bzw. auf ein unumgängliches Ausmaß (z.B. wenn es nicht möglich ist, mit Standardtexten die geplanten Baumaßnahmen abzubilden) zu beschränken.

- 11.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH hätten Abweichungen von der standardisierten Leistungsbeschreibung nur im erforderlichen Ausmaß stattgefunden. Dort, wo es Standardpositionen gegeben habe, seien diese auch verwendet worden, lediglich für nicht mit dem Standard abbildbare Sonderfälle seien freie Textierungen gewählt worden.*

Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Der Empfehlung des RH, Abweichungen von standardisierten Leistungs- bzw. Begriffsbestimmungen zu vermeiden bzw. beschränken, sei die ASFINAG Bau Management GmbH insofern bemüht nachzukommen, als sie die Abweichungen auf ein notwendiges Minimum reduziere und an der Schaffung neuer Standards – wie an der neuen Leistungsbeschreibung Technischer Infrastrukturbau oder an der Initiative einer eigenen Standardleistungsgruppe für Tunnelsanierungen – mitwirke. Die ASFINAG Bau Management GmbH wies auch auf die im Herbst 2011 erfolgte Umsetzung der Bestrebungen zur Standardisierung im Leitfaden „Anticlaiming“ und die Schaffung einer Baupreisdatenbank mit entsprechendem Bezug hin.

Die ASFINAG Bau Management GmbH bestätigte, dass auf dem Gebiet Standardisierung noch einiges an Arbeit und Bewusstseinsbildung notwendig sei, weshalb sie beabsichtige, die Empfehlung des RH insbesondere mittels der geplanten Maßnahmen

- Sensibilisierung des Managements und der Projektleitungen;*
- verstärkte Schulungen zu diesem Gegenstand;*
- verstärktes Einfordern der ausgefüllten Checklisten;*
- verstärktes Einfordern der Anwendung der Baupreisdatenbank;*
- Aufnahme einer Abfrage in die Ausschreibungsreife bezüglich Positionen, die nicht den standardisierten Positionstexten der Leistungsbeschreibung entsprechen,*

umzusetzen.

Bauabwicklung und Abrechnung

Festlegung der den Vorbetrieb bestimmenden Maßnahmen

12.1 Die Örtliche Bauaufsicht hatte die den Vortrieb bestimmenden Maßnahmen (Abschlagslängen und Stützmaßnahmen) aufbauend auf den geotechnischen Messungen und der geologischen Dokumentation, erforderlichenfalls unter Beiziehung des Planers, im Einvernehmen mit dem Auftragnehmer festzulegen. Diese Festlegungen wurden vertragsgemäß Vortriebsklassen zugeordnet und beeinflussten damit über die Einheitspreis- bzw. Leistungszuordnung die Vergütung der Ausbruchpositionen und der zeitgebundenen Kosten.

**ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der
Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels**

Um die Wahrnehmung der Bauherrninteressen bei der Festlegung der den Vortrieb bestimmenden Maßnahmen zu beurteilen, wertete der RH die Abschlagslängen und Stützmaßnahmen für einen von ihm ausgewählten Vortriebsabschnitt (Kalottenvortrieb Nord von Station 427,60 m bis 1.132,60 m) aus.

- 12.2 Die vorgefundene Verteilung der Abschlagslängen und Stützmaßnahmen im überprüften Abschnitt enthielt keinen Hinweis auf einseitig die Vergütung optimierende Festlegungen. Der RH würdigte diesen Umstand und kam zur Einschätzung, dass die von der ASFINAG Bau Management GmbH eingerichtete Projektorganisation die den Vortrieb bestimmenden Maßnahmen entsprechend den geotechnischen Erfordernissen festlegte und damit die Interessen des Bauherrn wirksam vertrat.
- 12.3 *Die ASFINAG Bau Management GmbH ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass die Einsparungen bei Positionen, welche im direkten Zusammenhang mit den Ausbruchsarbeiten standen, aus der zweckdienlichen Anpassung der Abschlagslängen und Stützmittel an die während des Vortriebs gewonnenen geotechnischen Erkenntnisse resultierten.*

Abrechnungsstand

- 13.1 (1) Als Frist für die Prüfung der Schlussrechnung sah der Bauvertrag einen Zeitraum von sechs Monaten ab Rechnungsvorlage vor. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung des RH an Ort und Stelle, rd. 13 Monate nach der förmlichen Übernahme des Bauwerks bzw. rund neun Monate nach Rechnungseingang, hatte die ASFINAG Bau Management GmbH die Schlussrechnungsprüfung noch nicht abgeschlossen.

Die ASFINAG Bau Management GmbH begründete die im Einvernehmen mit dem Auftragnehmer bis zum 31. Mai 2011 auf rund zehn Monate verlängerte Frist für die Schlussrechnungsprüfung mit der Komplexität des gegenständlichen Auftrags und noch offenen Mehrkostenforderungen.

(2) Der RH setzte als Ausgangslage für seine Überprüfung beim Abrechnungsstand vom 2. März 2011 auf. Während der Gebarungüberprüfung führte die ASFINAG Bau Management GmbH ihre Verhandlungen mit dem Auftragnehmer fort. Grundlage für die Überprüfung des RH war – wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich – eine vom Auftragnehmer mit der Schlussrechnung geforderte Summe von 104,40 Mill. EUR, wovon die Örtliche Bauaufsicht als Zwischenstand zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle 97,39 Mill. EUR anerkannte. Zusätzlich sah sie für Regieleistungen rd. 570.000 EUR als berechtigt an; der Auftragnehmer forderte dagegen rd. 600.000 EUR.

Bauabwicklung und Abrechnung

Mit 104,40 Mill. EUR lag die vom Auftragnehmer geforderte Abrechnungssumme (auch unter Berücksichtigung der zusätzlich verrechneten Regieleistungen von 600.000 EUR) unterhalb der Auftragssumme von 108,94 Mill. EUR.

Tabelle 4: Stand der Schlussrechnungsprüfung am Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle			
	Auftrags- summe	Forderung Auftrag- nehmer	Prüfung Ört- liche Bau- aufsicht
	in Mill. EUR inkl. Nachlass		
Summe ohne Mehr- und Minderkostenforderungen	108,40	79,47	79,16
Mehr- und Minderkostenforderungen Anteil Prüfung Örtliche Bauaufsicht anerkannt	-	16,68	16,68
Mehr- und Minderkostenforderungen strittig	-	8,26	1,56
Zwischensumme	108,40	104,40	97,39
Preisgleitung	-	12,45	11,74
Zwischensumme	108,40	116,84	109,13
Sonstige Abzüge	-	0,00	- 0,31
Schlussrechnungssumme	108,40	116,84	108,82
Regieleistungen	0,54	0,60	0,57
Gesamtkosten	108,94	117,44	109,40

Quellen: Daten: ASFINAG Bau Management GmbH, Darstellung: RH (Rundungsdifferenzen möglich)

(3) Nach Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle übermittelte die ASFINAG Bau Management GmbH dem RH im Oktober 2011 weitere Unterlagen zu ihrer Bearbeitung der Mehr- bzw. Minderkostenforderungen. Die darin enthaltene „20. Änderungsauftragsbestätigung“ (Eingangsdatum bei der ASFINAG Bau Management GmbH am 31. August 2011) bezifferte die „neue fortgeschriebene Auftragssumme (netto, inkl. einem allfälligen Preisnachlass, exkl. Preisgleitung)“ mit 97,57 Mill. EUR. Diese beinhaltete ausgehend von der ursprünglichen Hauptauftragssumme von 108,94 Mill. EUR die Summe der bisherigen Änderungsaufträge (als Folge der Mehr- und Minderkostenforderungen).

- 13.2 Im Hinblick auf die Überschreitung der bauvertraglich (ursprünglich) vereinbarten Prüffrist von sechs Monaten empfahl der RH der ASFINAG Bau Management GmbH, Rechnungen möglichst zeitnah zu prüfen, weil es u.a. aufgrund der abnehmenden Verfügbarkeit der beteiligten Personen mit zunehmendem Abstand vom Baugeschehen schwieriger

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

wird, eine dem tatsächlichen Bauablauf entsprechende Abrechnung vorzunehmen.

- 13.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH sei im Zuge des Schlussrechnungsgesprächs gemäß ÖNORM B 2118 am 27. Mai 2011 ein Einvernehmen zwischen Auftragnehmer und der ASFINAG Bau Management GmbH hergestellt worden. Die Forderung des Auftragnehmers lautete demnach auf 117,46 Mill. EUR das Ergebnis der Schlussrechnungsprüfung auf 109,32 Mill. EUR (beide Beträge inkl. Regie, Nachlass und Gleitung). Bezüglich der einvernehmlich mit dem Auftragnehmer verlängerten Frist für die Schlussrechnungsprüfung habe dieser keine zusätzlichen Forderungen (z.B. Zinsendienst) eingereicht.*

Hinsichtlich der Einhaltung der Prüffristen gemäß ÖNORM B 2118 stimme die ASFINAG Bau Management GmbH der Sicht des RH zu und wolle künftig darauf und auf die Einhaltung der Vorgaben laut Qualitätsmanagementsystem verstärkt Bedacht nehmen bzw. diese sicherstellen. Da bereits auch die Geschäftsführung der ASFINAG Bau Management GmbH dieses Thema als sehr wesentlich erkannt habe, seien im letzten Jahr zahlreiche Maßnahmen umgesetzt worden (laufende Verfolgung der Zahlungsfristen, Aufnahme strategischer Kennzahlen für das Unternehmen, Bindung variabler Gehaltsbestandteile der operativen Mitarbeiter u. a. an die Einhaltung der Zahlungsfristen, Sensibilisierung sämtlicher Beteiligten). Künftig würden die bereits begonnenen Maßnahmen streng umgesetzt und weiterverfolgt sowie ein elektronischer Workflow eingeführt.

Mengen- und Leistungsänderungen

- 14.1 (1) Das angetroffene Gebirge wies bessere Eigenschaften auf als erwartet, woraus sich ein Kostensenkungspotenzial ergab. So waren bspw. nur rd. 55 % der ausgeschriebenen Stützmittel erforderlich und von der Leistungsgruppe Entwässerungsarbeiten wurden nur rd. 13 % abgerechnet. Insgesamt erwartete die ASFINAG Bau Management GmbH, trotz mit dem Auftragnehmer noch strittiger Punkte, dass die Abrechnungssumme die Auftragssumme unterschreiten wird.

Der Vergleich des Auftrags-Leistungsverzeichnisses mit der eingereichten Schlussrechnung zeigte, dass betragsmäßig nur rd. 70 % (rd. 75,59 Mill. EUR) der ausgeschriebenen und im Wettbewerb der Bieter angebotenen Leistungen zur Ausführung gelangten (Tabelle 5). Der anteilige Wert der Zusatzaufträge – und damit nicht unter Wettbewerbsbedingungen angebotener Leistungen – an der Höhe der eingereichten Schlussrechnung lag bei rd. 24 % der Auftragssumme.

Bauabwicklung und Abrechnung

Tabelle 6 zeigt einen Vergleich des Auftrags-Leistungsverzeichnisses mit der teilweise geprüften Schlussrechnung; demnach gelangten betragsmäßig nur rd. 71 % (rd. 76,76 Mill. EUR) der ausgeschriebenen Leistungen zur Ausführung. Der anteilige Wert der Zusatzaufträge – und damit nicht unter Wettbewerbsbedingungen angebotener Leistungen – reduzierte sich durch die Prüfung auf rd. 15 % der Auftragssumme.

Tabelle 5: Kenndaten zur eingereichten Schlussrechnung vom 6. August 2010				
	in Mill. EUR, inkl. Nachlass	in %	Anzahl der Leistungs- verzeichnis- Positionen	in %
Auftrags-Leistungsverzeichnis abzüglich Regieleistungen	108,94 -0,54		1.354 - 7	
Auftrags-Leistungsverzeichnis ohne Regieleistungen	108,40	100	1.347	100
vom Auftragnehmer eingereichte Schlussrechnung vom 6. August 2010	104,40	96	1.688	125
<i>davon</i>				
- Positionen aus dem Auftrags-Leis- tungsverzeichnis	75,59	70	879	65
- Positionen für neue Vortriebsklassen	2,56	2	22	2
- Positionen für Zusatzaufträge	26,25	24	787	58

Quellen: Daten: ASFINAG Bau Management GmbH, Berechnungen: RH

Tabelle 6: Kenndaten zur von der ASFINAG Bau Management GmbH teilweise geprüften Schlussrechnung (Stand der Prüfung am 2. März 2011)				
	in Mill. EUR, inkl. Nachlass	in %	Anzahl der Leistungs- verzeichnis- Positionen	in %
Auftrags-Leistungsverzeichnis abzüglich Regieleistungen	108,94 -0,54		1.354 - 7	
Auftrags-Leistungsverzeichnis ohne Regieleistungen	108,40	100	1.347	100
Schlussrechnung (Stand der Prüfung am 2. März 2011)	95,10	88	1.662	123
<i>davon</i>				
- Positionen aus dem Auftrags-Leis- tungsverzeichnis	76,76	71	874	65
- Positionen für neue Vortriebsklassen	2,56	2	22	2
- Positionen für Zusatzaufträge	15,78	15	766	57

Quellen: Daten: ASFINAG Bau Management GmbH, Berechnungen: RH

ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels

(2) Die ASFINAG Bau Management GmbH begründete die erheblichen Änderungen zwischen den ausgeschriebenen und den ausgeführten bzw. abgerechneten Leistungen u.a.

- mit dem angetroffenen besseren Gebirgsverhalten,
- mit dem Entfall der Tunnelhauptentwässerung, der durch die Weiterentwicklung der ASFINAG Planungsstandards und die angetroffenen Bergwasserverhältnisse ermöglicht wurde,
- mit Umplanungen, um während der Ausführung geänderte technische Richtlinien zu erfüllen (z.B. Ausführung von Luftkanälen in Beton statt Blech, Einsatz geänderter Materialien für die Ulmen-drainage),
- mit Anpassungen an den Bestand, weil eine genaue Bestandserhebung in der Planungsphase einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verursacht hätte (z.B. Entfall des Frostkofferaustauschs im Bereich der Galerie Nord) und
- mit alternativen Ausführungsvorschlägen des Auftragnehmers, welche die ASFINAG Bau Management GmbH als technisch gleichwertig beurteilte, beauftragte und die zu Einsparungen führten (z.B. Innenschale der Querschläge in Spritzbeton statt Ortbeton, Innenschale von zwei Sonderblöcken teilweise in Spritzbeton, Herstellung der Bordsteine in Gleitschalungsbauweise statt mit Fertigteilen, Abhängung der Zwischendecke mit Ankerstangen aus verzinktem Stahl statt Edelstahl).

14.2 Der RH räumte ein, dass insbesondere bei Tiefbauvorhaben trotz gewissenhafter Ausschreibungsplanung die tatsächlichen geologischen Verhältnisse und die Weiterentwicklung von Richtlinien Leistungsänderungen erfordern können. Einige alternative Ausführungsvorschläge des Auftragnehmers hätten aber von der ASFINAG Bau Management GmbH bereits im Rahmen der Ausschreibungsplanung als wirtschaftlich vorteilhafte Lösung erkannt werden können, weil sie keinen besonderen Innovationscharakter aufwiesen (bspw. Ausführung mit Spritzbeton statt Ortbeton, Gleitschalungsbauweise statt Fertigteilen).

Leistungsänderungen während der Bauabwicklung unterliegen nicht dem Wettbewerb und führen daher nach den Erfahrungen des RH gewöhnlich zu höheren Preisen, als wenn sie bereits Teil der Ausschreibung gewesen wären.

Bauabwicklung und Abrechnung

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH daher, Überlegungen betreffend der wirtschaftlichsten Ausführung künftig noch stärker vor der Ausschreibung der Leistungen anzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren und allenfalls entsprechende Entscheidungen zu treffen, um ein mögliches Kostensenkungspotenzial nicht aus der Hand zu geben und Leistungen im Wettbewerb der Bieter ausgeschrieben zu können.

- 14.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien die Vorgaben der Ausschreibung klar und eindeutig gewesen. Änderungen in der Ausführung seien nach den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, der technischen Gleichwertigkeit und der Nachhaltigkeit unter Mitnutzung des Innovationspotenzials des Auftragnehmers vorgenommen worden.*

Der Empfehlung des RH, Überlegungen betreffend der wirtschaftlichsten Ausführung künftig noch stärker vor der Ausschreibung der Leistungen anzustellen, stimmte die ASFINAG Bau Management GmbH zu. Sie habe dazu bereits den Leitfaden „Anticlaiming“ erstellt und ein verbessertes Wissensmanagement in der Abteilung E&M (Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung) umgesetzt, das auch in den Bauabteilungen nachgezogen werde. Um die Einhaltung künftig verstärkt sicherzustellen, wolle sie Projektleiter zu Anti-Claiming-Fragen sensibilisieren, in internen Schulungen verstärkt darauf eingehen, verstärkt ausgefüllte Checklisten des Anticlaiming-Leitfadens von den Örtlichen Bauaufsichten einfordern, ein standardisiertes Melde- und Verfolgungssystem bezüglich der Planungshandbücher verankern und das Wissensmanagement verbessern. Da sich die ASFINAG Bau Management GmbH der großen Bedeutung der Empfehlung bewusst sei, würden weitere Verbesserungspotenziale evaluiert und umgesetzt werden.

Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderungen

- 15.1 (1) Der Auftragnehmer bzw. die ASFINAG Bau Management GmbH meldeten – wechselseitig im Rahmen der Partnerschaftssitzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer – 87 Mehr- bzw. Minderkostenforderungen an, wovon 18 zurückgezogen oder abgelehnt wurden.

Die Prüfung der Mehr- bzw. Minderkostenforderungen dem Grunde und der Höhe nach und die Ausarbeitung von diesbezüglichen Vergabevorschlägen oblagen der Örtlichen Bauaufsicht. Sie hatte dazu Berichte nach einem von der ASFINAG Bau Management GmbH vorgegebenen Muster zu erstellen.