



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/8

Bericht des Rechnungshofes

ÖBB–Öffentlichkeitsarbeit

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

**Privatisierung der
Dorotheum GmbH**

**Anpassung an den Klima-
wandel auf Ebene der
Länder Salzburg und Tirol**

**Härteausgleichsfonds in der
Pensionsversicherung**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 – 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im August 2012

Bericht des Rechnungshofes

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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

Privatisierung der Dorotheum GmbH

**Anpassung an den Klimawandel auf Ebene der Länder
Salzburg und Tirol**

Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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

Inhaltsverzeichnis

BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit _____	5
	ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels _____	153
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Privatisierung der Dorotheum GmbH _____	229
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Anpassung an den Klimawandel auf Ebene der Länder Salzburg und Tirol _____	303
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung _____	349

Bericht des Rechnungshofes

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	12
Glossar _____	14

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit**

KURZFASSUNG _____	19
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	33
Strategie der Öffentlichkeitsarbeit _____	37
Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe _____	48
Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse _____	57
Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Benchmark und Budgetierung _____	77
Mittelherkunft – Finanzierung der ÖBB-Unternehmensgruppe durch Bund und Länder _____	79
Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit) _____	81
Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit _____	95
Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials _____	99
Zeitungsboxenverträge _____	116
Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen _____	118
Social Media _____	123

	Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation _____	124
	Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit _____	127
	Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit _____	134
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	136
ANHANG	Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	141

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Strategiedokumente zur Öffentlichkeitsarbeit (Stand: September 2011) Übersicht _____	38
Tabelle 2:	Mitarbeiter im Bereich Öffentlichkeitsarbeit _____	49
Tabelle 3:	ÖBB-Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit _____	58
Abbildung 1:	ÖBB-Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit 2007 bis 2011 _____	59
Abbildung 2:	Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG: Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit _____	61
StN-Tabelle 1:	ÖBB-Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit 2011: Prognosewert (Forecast) und endgültiger Wert laut Stellungnahme _____	64
StN-Tabelle 2:	ÖBB-Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf Markterlöse/ Gesamterträge und im Vergleich zur SBB _____	65
Abbildung 3:	Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH nach Mediengattungen _____	70
Tabelle 4:	Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH nach Mediengattungen _____	71
StN-Tabelle 3:	Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH nach Mediengattungen laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe _	72
Tabelle 5:	Nettoreichweiten und Aufwand für Schaltungen (bezogen auf Schaltungen über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH sowie direkt durch die ÖBB-Holding AG) _____	73
Abbildung 4:	Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen 2007 bis 2010 _____	75
Tabelle 6:	Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen 2007 bis 2010 _____	76

StN-Tabelle 4:	Schaltaufwand für die vier größten Mediengruppen laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe	77
Tabelle 7:	Finanzierung der ÖBB-Teilkonzerne durch Bund und Länder (Jahr 2010)	80
Tabelle 8:	Übersicht – Zukäufe von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit	96
Abbildung 5:	Aufwand für Werbekampagnen und Advertorials nach inhaltlichen Kategorien	100
Tabelle 9:	Werbekampagnen der Jahre 2007 bis 2011 mit einem Aufwand von mehr als 1 Mill. EUR	102
Tabelle 10:	Werbekampagnen mit einem Aufwand von mehr als 100.000 EUR je ÖBB-Teilgesellschaft (Zeitraum 2007 bis 2011)	103
Tabelle 11:	Medienkooperationen/Advertorials 2007 bis Mitte 2010 mit einem Auftragsvolumen von mehr als 100.000 EUR	112
Tabelle 12:	Medienkooperationen/Advertorials ab Mitte 2010 mit einem Aufwand von mehr als 100.000 EUR	115
Tabelle 13:	Rahmenvereinbarungen der ÖBB-Holding AG über die Aufstellung von Zeitungsboxen	116
Tabelle 14:	Sponsoring- bzw. sponsoringähnliche Kooperationsprojekte mit einem Gesamtvolumen von mehr als 100.000 EUR	119
Tabelle 15:	Aufwand für projektbezogene Kommunikation/Anrainerkommunikation	124
Tabelle 16:	Bauprojekte mit den größten Aufwendungen für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation 2007 bis 2011	125
StN-Tabelle 5:	Aufwand für projektbezogene Kommunikation/Anrainerkommunikation laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG	126

StN-Tabelle 6:	Bauprojekte mit den größten Aufwendungen für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/ Anrainerkommunikation 2007 bis 2011 laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG _____	127
Tabelle 17:	Übersicht über die Evaluierungen je ÖBB-Teilgesellschaft _____	128

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BBahnG	Bundesbahngesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CI&M	ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
EisenbahnG	Eisenbahngesetz
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f.)f.	(fort)folgend
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
km/h	Kilometer pro Stunde
LKW	Lastkraftwagen
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖBB-Holding AG	Österreichische Bundesbahnen Holding AG
ÖBB-Infra AG	ÖBB-Infrastruktur AG
ÖBB-PV AG	ÖBB-Personenverkehr AG
PR	Public Relations
RCA AG	Rail Cargo Austria AG
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
StN	Stellungnahme
tlg.	teilig(e)
TV	Television (Fernsehen)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliches
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(-e, -en)
VCÖ	Verkehrsclub Österreich
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar	
Absatzgesellschaft	Verkehrsunternehmen, die für ihre Kunden Verkehrsdienstleistungen (Transportleistungen) im Personen- oder Güterverkehr durchführen; in der ÖBB-Unternehmensgruppe: ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG
Advertorial	Aufbereitung und Darstellung einer Werbebotschaft in Form eines redaktionellen Beitrages.
Deckungsbeitrag	Differenz zwischen Erlösen (Umsatz) und variablen Kosten. Es handelt sich um den Betrag, der zur Deckung der Fixkosten zur Verfügung steht.
Gemeinwirtschaftliche Leistungen	Leistungen, die Verkehrsunternehmen im öffentlichen Interesse erbringen, die sich nicht über Marktpreise finanzieren lassen und für die Verkehrsunternehmen daher eine Abgeltung aus öffentlichen Mitteln erhalten.
Impact Analyse	Abfrage der Erinnerungswerte an das beworbene Produkt und die Marke nach der Schaltung einer Werbung.
Media-Etat	Budget für Schaltungen in Medien (TV, Hörfunk, Print, Online, Kino, Plakate usw.)
Medienkooperation	Inhaltliche Zusammenarbeit zwischen ÖBB und Printmedien (Medienunternehmen), die über das bloße Schalten von Inseraten hinausgeht.
Printmedien	Zeitungen, Zeitschriften (auf Papier gedruckte Medien)
Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation	Öffentlichkeitsarbeit/Kommunikationsmaßnahmen im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten (z.B. Hauptbahnhof), die als wichtig für die Umsetzung/Akzeptanz des Projekts angesehen werden; wird als Teil der Infrastrukturinvestition aktiviert.
Seniorenaktion	Sonderpreisprodukte für Inhaber der Vorteilscard-Senior (wiederholte Aktionen).
Social Networks, Social Media	Netzwerke, die es den Nutzern ermöglichen, sich untereinander auszutauschen und mediale Inhalte einzeln oder in Gemeinschaft zu gestalten (Web 2.0); z.B. Facebook, Twitter.
Sponsoring	Zuwendungen an Personen, Personengruppen, Organisationen und/oder Veranstaltungen in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen in der Erwartung einer die eigene Öffentlichkeitsarbeit unterstützenden Gegenleistung.
Rahmenplan	Ausbau- und Instandsetzungsprogramm der ÖBB-Infrastruktur AG gemäß § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz. Der von der ÖBB-Infrastruktur AG erstellte Rahmenplan ist Bestandteil des jährlich mit dem BMVIT und dem BMF abzuschließenden Zuschussvertrages gemäß § 42 Abs. 2 und 3 Bundesbahngesetz. Der einen sechsjährigen Zeitraum umfassende Rahmenplan ist jährlich um ein Jahr zu ergänzen und hat die für die Investitionen entscheidungsrelevanten Informationen zu enthalten wie: Projektbeschreibung, Kapazitätsanalysen, Zeitpläne, Kostenschätzung, Kosten-Nutzen-Analyse, Betriebsprogramm, Qualität der erzielbaren Schieneninfrastruktur.
SparSchiene	Sonderpreisprodukt mit kontingentierten Angeboten in bestimmten Zügen für Verbindungen zwischen größeren Städten Europas zu einem stark vergünstigten Fixpreis.

Fortsetzung:	Glossar
Vorteilscard	Eine i.d.R. ein Jahr gültige Karte, mit der Bahntickets zu einem um 45 % bis 50 % (bei Internetbuchung) verbilligten Preis bezogen werden können. Im Rahmen von bestimmten Sonderpreisaktionen erhalten Inhaber dieser Karte weitere Ermäßigungen. Neben der allgemeinen Vorteilscard–Classic werden auch verbilligte Karten für bestimmte Zielgruppen (Senioren, Familien usw.) angeboten.
Werbeabgabe	Abgabe auf Werbeleistungen gemäß Werbeabgabengesetz: 5 % des Entgelts (exkl. USt)
Werbekampagne	Bündel von thematisch zusammenhängenden bzw. demselben konkreten Ziel dienenden zeitlich begrenzten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Bewerbung von Produkten oder Leistungen.
Zielnetz	Planungsgrundlage für den künftigen Investitionsbedarf in das österreichische Schienennetz; gemäß § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz zwischen der ÖBB–Infrastruktur AG, dem BMVIT und dem BMF im Februar 2011 abgestimmt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB–Öffentlichkeitsarbeit

Die externen Aufwendungen der ÖBB–Unternehmensgruppe für Öffentlichkeitsarbeit betragen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung etwa 31 Mill. EUR im Jahr (berechnet auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2007 bis 2010 einschließlich des Prognosewertes für 2011).¹ Dazu kamen jährliche Personalkosten in der Größenordnung von etwa 7,6 Mill. EUR für im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigte ÖBB–Mitarbeiter.²

Ein Überblick war dadurch erschwert, dass die ÖBB–Unternehmensgruppe die Höhe ihrer Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit i.d.R. nicht hinsichtlich Art der Leistung, Medium und Zugehörigkeit zu einer Kampagne differenzieren konnte. Eine Aussage über die Gesamtausgaben der ÖBB–Unternehmensgruppe für Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials war – mangels differenzierter Auswertungsmöglichkeit des Kontos Marketingaufwand – nicht möglich.

Durch den hohen Anteil an öffentlichen Mitteln in den Erträgen der ÖBB–Unternehmensgruppe (insbesondere der ÖBB–Infrastruktur AG, der ÖBB–Personenverkehr AG und mittelbar der ÖBB–Holding AG) war letztlich auch die Öffentlichkeitsarbeit dieser Unternehmen aus öffentlichen Mitteln mitfinanziert. Damit ergaben sich besondere Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Transparenz des Mitteleinsatzes für Öffentlichkeitsarbeit.

Die ÖBB–Holding AG forcierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Zentralisierung und stärkere Koordination der Öffentlichkeitsarbeit der gesamten ÖBB–Unternehmensgruppe. Die Jah-

¹ Datenbasis des RH:
Jahre 2007–2010: IST–Aufwand;
Jahr 2011: Prognosewert (Forecast); dieser gibt den Stand der Prognosen der ÖBB–Unternehmensgruppe betreffend den externen Aufwand im Bereich Öffentlichkeitsarbeit zum Zeitpunkt Mitte 2011 wieder.
Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe liege der Durchschnittswert für die externen Aufwendungen auf Basis der endgültigen Zahlen für 2011 bei rd. 29,6 Mill. EUR pro Jahr.

² Abschätzung auf Basis der im Bereich der ÖBB–Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 beschäftigten Mitarbeiter und der durchschnittlichen Personalkosten 2011.

resplanung 2011 enthielt ein abgestimmtes Gesamtkonzept für die Öffentlichkeitsarbeit der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe. Sie legte einen starken Fokus auf das Image der ÖBB und enthielt die explizite Zielsetzung einer Erhöhung des Media-Etats, die – vor dem Hintergrund der Höhe des Gesamtaufwands für Öffentlichkeitsarbeit und des vorhandenen Einsparungspotenzials – nicht ausreichend inhaltlich begründet war. Auch stellten die Strategiepapiere den hohen Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit (in Summe rd. 31 Mill. EUR externer Aufwand pro Jahr) nicht einem angestrebten quantifizierten und monetarisierten Nutzen gegenüber.

Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorgesehene Erhöhung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit für das Jahr 2011 stand im Widerspruch zu den Konsolidierungsnotwendigkeiten der öffentlichen Haushalte und berücksichtigte nicht ausreichend, dass (wie vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung aufgezeigt) noch Verbesserungspotenzial in der Effizienz und Effektivität der ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit bestand. Laut Stellungnahme leitete die ÖBB-Unternehmensgruppe bereits Maßnahmen ein, die diesem Hinweis des RH Rechnung trugen.

Der überwiegende Teil des über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH (auf Media-Arbeit spezialisierte Tochtergesellschaft der ÖBB-Holding AG) abgewickelten Media-Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit floss in Printmedien (2010: 82 % von 7,3 Mill. EUR). Ein erheblicher Teil dieser Mittel konzentrierte sich auf drei Zeitungen.

Die ÖBB-Unternehmensgruppe finanzierte – insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 – Advertorial-Schaltungen, die explizit die Arbeit des BMVIT und des Bundesministers/der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie in den Mittelpunkt rückten. Die Schaltungen erweckten teilweise den Eindruck einer Imagekampagne des BMVIT und des Bundesministers/der Bundesministerin. Es war nicht nachvollziehbar, warum die ÖBB-Holding AG die Kosten dieser Schaltungen zur Gänze übernommen hatte.

Die Zusammenarbeit zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit war i.d.R. aktenmäßig nicht dokumentiert und damit im Rahmen der Gebarungsüberprüfung kaum nachvollziehbar.

Die ÖBB-Unternehmensgruppe evaluierte i.d.R. ihre Werbekampagnen. Nicht systematisch evaluiert wurde dagegen der Aufwand für außerhalb von Werbekampagnen beauftragte Advertorial-Schaltungen und Sponsoring-Aktivitäten.

Die Evaluierungen der Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erlaubten insgesamt keine Aussage darüber, ob der Umfang der Werbeaktivitäten angemessen war und welche Maßnahmen für welche Produkte bzw. Zielgruppen am wirksamsten waren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungsüberprüfung durch den RH war es, den Mitteleinsatz der ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu analysieren und die Schnittstellen zur Regierungsarbeit des BMVIT transparent zu machen. Der RH konzentrierte sich bei seiner Gebarungsüberprüfung auf den Bereich der externen Kommunikation der ÖBB-Unternehmensgruppe (mit Schwerpunkt klassische Werbung); im Mittelpunkt standen die Themen Strategie und Ziele, finanzieller Aufwand und Effizienzkontrolle der Öffentlichkeitsarbeit. (TZ 1)

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe

Die ÖBB-Holding AG forcierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Zentralisierung und stärkere Koordination der Öffentlichkeitsarbeit der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe. Dies spiegelten auch die Strategie und die Jahresplanung 2011 der ÖBB-Holding AG für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit wider, mit der erstmals ein abgestimmtes Gesamtkonzept für den Media-Auftritt der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe erstellt wurde und die bereits die wesentlichen Kommunikationsinhalte, den Media-Mix und den Media-Etat festlegte. (TZ 2)

Die Jahresplanung 2011 enthielt – unter Verweis auf einen Vergleich mit der Deutschen Bahn (DB) und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) – die explizite Zielsetzung einer Erhöhung des Media-Etats; eine inhaltliche Begründung für die Mittelaufstockung fehlte. (TZ 2)

Die Jahresplanung 2011 – und die Strategie zur Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Holding AG insgesamt – legten einen starken Fokus auf das Image der ÖBB. Die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und die Verbesserung der öffentlichen Meinung gegenüber der ÖBB-Unternehmensgruppe standen damit zumindest gleichwertig neben – wenn nicht über – dem Ziel der Verkaufsförderung für Produkte der ÖBB-Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG. (TZ 2)

Die ÖBB-Unternehmensgruppe hatte in ihren Strategiepapieren großteils keine quantifizierten und keine monetarisierten Ziele für ihre Öffentlichkeitsarbeit festgelegt und den hohen Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit (in Summe rd. 31 Mill. EUR externer Aufwand pro Jahr³; TZ 7) in vielen Bereichen nicht einem angestrebten (und in der Folge auch dem tatsächlich resultierenden) quantifizierten und monetarisierten Nutzen gegenübergestellt. (TZ 2)

Schnittstelle Infrastruktur – Absatzbereich

Die Kampagne Pünktlichkeit der ÖBB-Infrastruktur AG war aufgrund der Art der Sujets geeignet, vom Empfänger der Werbebotschaft generell als „ÖBB-Werbung“ wahrgenommen zu werden und kam damit auch den Absatzgesellschaften (insbesondere ÖBB-Personenverkehr AG) zugute. Diese Kampagne – wie auch eine Reihe von Maßnahmen (z.B. Advertorials, finanzielle Beteiligung an Werbekampagnen der Absatzgesellschaften) der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Holding AG – standen damit in einem Spannungsverhältnis zum Neutralitätsgebot und Quersubventionsverbot zwischen Infrastruktur- und Absatzbereich. (TZ 3)

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe

Die Zusammenarbeit zwischen der ÖBB-Holding AG und den Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit regelte eine Konzernrichtlinie (in Geltung gesetzt von allen Teilkonzernen außer der Rail Cargo Austria AG). Ziel war die Sicherstellung eines einheitlichen, wiedererkennbaren, strategisch und inhaltlich abgestimmten Auftritts der ÖBB-Unternehmensgruppe; sie verpflichtete die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe, alle Aktivitäten in den Bereichen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und Sponsoring nur nach Abstimmung mit dem Vorstand der ÖBB-Holding AG durchzuführen. Die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe wandten die Konzernrichtlinie nicht durchgängig an. (TZ 5)

³ Datenbasis des RH:
Jahre 2007–2010: IST-Aufwand;
Jahr 2011: Prognosewert (Forecast); dieser gibt den Stand der Prognosen der ÖBB-Unternehmensgruppe betreffend den externen Aufwand im Bereich Öffentlichkeitsarbeit zum Zeitpunkt Mitte 2011 wieder.
Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe liege der Durchschnittswert für die externen Aufwendungen auf Basis der endgültigen Zahlen für 2011 bei rd. 29,6 Mill. EUR pro Jahr.

Seit dem Jahr 2010 forcierte die ÖBB-Holding AG die Zentralisierung und stärkere Koordinierung sämtlicher nach außen gerichteter Werbemaßnahmen bei der ÖBB-Holding AG und ihrer auf Media-Arbeit spezialisierten Tochtergesellschaft ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH. (TZ 5)

Datenbasis und Transparenz im Bereich Öffentlichkeitsarbeit

Die ÖBB-Unternehmensgruppe konnte die Höhe ihrer Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit i.d.R. nicht hinsichtlich der Art der Leistung, Medium und Zugehörigkeit zu einer Kampagne differenzieren. Dies erschwerte einen Überblick über die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit und machte ein routinemäßiges Controlling des konzernweiten Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit unmöglich; überdies waren hiedurch die Wirkmöglichkeiten der internen und externen Kontrolle beeinträchtigt. Lediglich die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH verfügte für die über sie abgewickelten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die Schaltungen in Medien (2007 bis 2010: etwa 6 Mill. EUR jährlich; d.h. rd. 20 % des Gesamtaufwands) über zusätzliche Aufzeichnungen, die eine Kategorisierung ihrer Aufwendungen ermöglichten. (TZ 6, 8)

Ursachen für die fehlende Transparenz waren

- die Verbuchung von (sowohl externen als auch konzerninternen) Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit, Marketing, Werbung und dergleichen – ohne Unterscheidung/Untergliederung – auf einem Konto „Marketingaufwand“,
- die nicht durchgängige (uneinheitliche) Nutzung des Systems der Auftragsnummern und
- die lückenhaften Buchungen im Modul-Materialwirtschaft. (TZ 6)

Dies hatte zur Konsequenz,

- dass es nicht möglich war, eine automatisierte Analyse der verschiedenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Art der Leistung sowie hinsichtlich Medium und Zugehörigkeit zu Kampagnen durchzuführen;

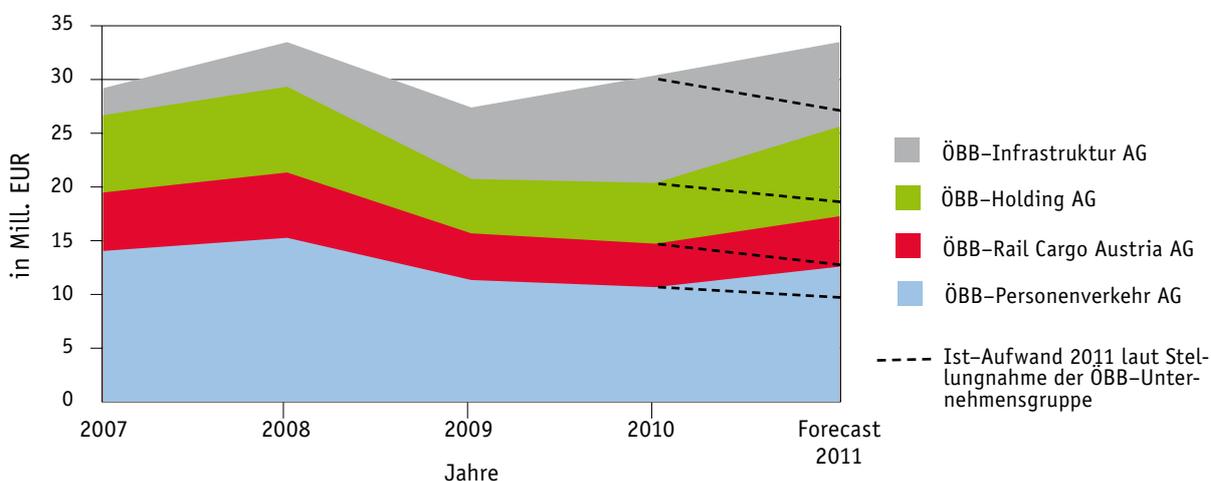
Kurzfassung

- dass es in vielen Fällen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich war, den zu einem Auftrag angefallenen Gesamtaufwand darzustellen und mit dem geplanten (vom Vorstand genehmigten) Aufwand zu vergleichen;
- dass es in vielen Fällen nur mit hohem Aufwand möglich war, das Volumen und die Höhe der zu bestimmten Verträgen abgerufenen Leistungen (Ausmaß der Inanspruchnahme des vereinbarten bzw. budgetierten Vertragsvolumens) zu ermitteln. (TZ 6)

Miteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Überblick

Die Aufwendungen der ÖBB-Unternehmensgruppe für zugekaufte (externe) Dienstleistungen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit betragen zwischen 2007 und 2011 im Durchschnitt jährlich etwa 31 Mill. EUR (Berechnungsbasis: Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 einschließlich des Prognosewerts für 2011). (TZ 7)

ÖBB-Unternehmensgruppe: Externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit 2007 bis 2011



Forecast 2011:

im Rahmen der Gebarungsüberprüfung erhobene Prognosewerte für 2011 (sie geben den Stand der Prognosen der ÖBB-Unternehmensgruppe Mitte 2011 wieder);

Aufwand 2011 laut Stellungnahme:

die strichliert ausgewiesenen Werte geben die in der Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe gemeldeten Aufwands-Werte für 2011 an; sie waren nicht mehr Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung und konnten daher vom RH nicht mehr auf Richtigkeit und Konsistenz mit den Zahlen der Vorjahre überprüft werden.

Quelle: Abbildung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

Der externe Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit ging nach einer Spitze im Jahr 2008 (+ 15 % gegenüber 2007) im Jahr 2009 deutlich zurück; 2010 stieg er wieder an, und auch der Prognosewert für das Jahr 2011 wies einen weiteren Anstieg aus: er lag um etwa 15 % über dem Wert von 2007 und um etwa 22 % über jenem von 2009; der Anstieg des Prognosewerts 2011 war v.a. durch eine geplante Steigerung des Aufwands bei der ÖBB-Holding AG bedingt. (TZ 7)

Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe liege der endgültige Gesamtaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 mit 27,3 Mill. EUR deutlich unter dem Prognosewert (Forecast) für 2011; die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit würden somit auf Basis der endgültigen Werte für 2011 eine rückläufige Tendenz aufweisen (siehe strichlierte Linien in obiger Abbildung). (TZ 7)

Der Aufwand des Teilkonzerns ÖBB-Infrastruktur AG (durchschnittlich 6 Mill. EUR bzw. 20 % des Gesamtaufwands) hatte sich von 2007 bis 2010 vervierfacht. Der Anstieg war

- hinsichtlich der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Infrastruktur AG Ausfluss der Strategie der letzten Jahre, die Leistungen des Teilkonzerns ÖBB-Infrastruktur AG offensiv mit eigenen Werbekampagnen in der Öffentlichkeit zu präsentieren;
- hinsichtlich der projektbezogenen Kommunikation auf Kommunikationsmaßnahmen zu großen Bahnhofsausbauprojekten (z.B. Wien Hauptbahnhof) erklärbar. (TZ 7)

Mittleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwand je Werbeträger/Werbemittel

Der überwiegende Teil des über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelten Media-Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit floss in Printmedien (2010: 6 Mill. EUR, das waren 82 % der über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelten 7,3 Mill. EUR). (TZ 8)

Ein erheblicher Teil des Media-Etats konzentrierte sich auf drei Zeitungen (Printmedien A, B, C). Die Höhe der Aufwendungen der ÖBB-Unternehmensgruppe für Schaltungen fand zum Teil keine Begründung in der Reichweite der Medien. (TZ 9)

Die Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen (Mediengruppen A, B, C, D) stiegen von 2007 (3,67 Mill. EUR) auf 2010 (rd. 4,9 Mill. EUR) um ein Drittel und damit deutlich stärker als die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit insgesamt (Anstieg um 4 %). Die mit Abstand höchsten Mittelflüsse erfolgten an die Mediengruppe A: von 2007 (1,43 Mill. EUR) bis 2010 (2,08 Mill. EUR) Anstieg um 45 %. Der starke Anstieg der Aufwendungen für diese Mediengruppen war aus sachlichen Kommunikationsnotwendigkeiten nicht nachvollziehbar. (TZ 10)

Miteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Benchmark und Budgetierung

Die ÖBB-Holding AG setzte sich in ihrem Strategiepapier Media-Planung 2011 mit der Frage einer angemessenen Höhe des Media-Aufwands auseinander und zog Vergleiche zu den Media-Etats verschiedener österreichischer Großunternehmen sowie der Deutschen Bahn und der Schweizerischen Bundesbahnen. Die Vergleichbarkeit der Daten der ÖBB-Unternehmensgruppe mit jenen der Deutschen Bahn und den Schweizerischen Bundesbahnen war allerdings mit Unsicherheiten behaftet (es wurde nur das über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelte Media-Budget einbezogen und es fehlten Unterlagen über die Erhebungsmethodik). (TZ 11)

Ein über diesen Vergleich hinausgehender objektiver Maßstab für die Angemessenheit der Höhe des Werbebudgets war nicht vorhanden und auch aus den Evaluierungen der Werbekampagnen der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht ableitbar. (TZ 11)

Mittelherkunft – Finanzierung der ÖBB-Unternehmensgruppe durch Bund und Länder

Während der Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG seine Umsätze weitgehend auf dem freien Markt erwirtschaftete, erhielten die Teilkonzerne ÖBB-Infrastruktur AG und ÖBB-Personenverkehr AG (langfristig) über die Hälfte ihrer Erträge aus Mitteln der öffentlichen Hand (insbesondere des Bundes, in geringem Ausmaß auch der Länder). Die ÖBB-Holding AG finanzierte sich überwiegend aus Umlagen der Teilkonzerne (die ÖBB-Infrastruktur AG trug mit über 40 % den größten Anteil). (TZ 12)

Durch den hohen Anteil an öffentlichen Mitteln in den Erträgen der meisten ÖBB-Teilgesellschaften war letztlich auch die Öffentlichkeitsarbeit dieser Unternehmen aus öffentlichen Mitteln mitfinanziert. (TZ 12)

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit) – Allgemeines

Die ÖBB-Unternehmensgruppe und das BMVIT betrieben ihre Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich eigenständig. Die Zusammenarbeit zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit war aktenmäßig nicht dokumentiert und damit im Rahmen der Gebarungsüberprüfung kaum nachvollziehbar. Schriftliche Grundsätze für eine Zusammenarbeit zwischen der ÖBB-Unternehmensgruppe und dem BMVIT bestanden nicht. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung gab das BMVIT folgende Grundsätze der Zusammenarbeit an:

- Die Kommunikation für die im eigenen Verantwortungsbereich der ÖBB-Unternehmensgruppe gelegenen Aufgaben sei alleinige Aufgabe der ÖBB-Unternehmensgruppe;
- für die Öffentlichkeitsarbeit des BMVIT wären nur jene bahnbezogenen Themen relevant, für die auf strategischer Ebene eine Zuständigkeit des BMVIT bestand (z.B. Infrastrukturausbau); bei einem Kommunikationsbedürfnis, das sowohl die ÖBB-Unternehmensgruppe als auch das BMVIT betraf, finde eine laufende inhaltliche Abstimmung zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe auf informeller Ebene statt. (TZ 13)

Der ÖBB-Infrastruktur AG waren gesetzlich und vertraglich Aufgaben übertragen, die einen starken Konnex zu Aufgaben des Staates bzw. Zielen der Bundesregierung hatten und zum überwiegenden Teil auch aus staatlichen Mitteln finanziert waren. Kampagnen der ÖBB-Unternehmensgruppe, die den volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Nutzen von staatlich finanzierten Infrastrukturmaßnahmen kommunizierten (wie beispielsweise die Kampagne Konjunkturlokomotive) oder die die Bedeutung der ÖBB-Infrastruktur AG als Lehrlingsausbildner kommunizierten, stellten somit implizit immer auch eine Öffentlichkeitsarbeit für die Verkehrs- und Ausbildungspolitik der Bundesregierung dar. (TZ 14)

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit) – Besonderheiten

Die ÖBB-Unternehmensgruppe finanzierte – insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 – bisweilen Advertorial-Schaltungen (in Form eines redaktionellen Beitrags aufbereitete Werbebotschaften), die explizit die Arbeit des BMVIT und des Bundesministers/der Bundesministerin in den Mittelpunkt rückten. Die Schaltungen erweckten teilweise den Eindruck einer Imagekampagne des BMVIT und des Bundesministers. Es war nicht nachvollziehbar, warum die ÖBB-Holding AG die Kosten dieser Schaltungen (525.000 EUR inkl. Werbeabgabe, exkl. USt) zur Gänze übernahm. (TZ 16)

Einzelheiten der Zusammenarbeit mit dem BMVIT waren im Zuge der Gebarungüberprüfung mangels Aufzeichnungen und mangels persönlicher Erinnerungen der Ansprechpersonen des RH teilweise nicht zu klären. (TZ 15, 16)

Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ im Printmedium A 2007/2008

Im Zeitraum September 2007 bis Juli 2008 schaltete die ÖBB-Holding AG im Printmedium A doppelseitige Artikelreihen unter dem Titel „Unsere Bahn“. Auf etwa einem Viertel der Doppelseite waren Leserfragen an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu Themen im Zusammenhang mit der ÖBB-Unternehmensgruppe sowie die Antworten des BMVIT abgebildet. Ein weiteres Viertel der Doppelseite enthielt jeweils eine in Form eines Interviews aufbereitete Kolumne des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie. (TZ 16)

Grundlage für die Schaltungen war ein Beschluss des Vorstands der ÖBB-Holding AG vom September 2007, mit dem dieser die Durchführung einer PR-Imagekampagne im Printmedium A genehmigte. Im Rahmen dieser Kampagne sollte 14-tägig auf einer Doppelseite insbesondere über Erfahrungen der Bahnkunden mit den Dienstleistungen der ÖBB (z.B. Buchungen, Reiseerlebnisse) sowie über laufende Verbesserungen seitens des ÖBB-Konzerns berichtet werden. (TZ 16)

Die Advertorial-Serie der ÖBB-Holding AG ging auf eine Initiative des BMVIT zurück; das BMVIT hatte gemeinsam mit dem Printmedium A ein Leserforum „eingerrichtet“, welches Anlagen und Beschwerden sowie Vorschläge von Kunden zum Thema ÖBB entgegennehmen sollte. In einem Kooperationsvertrag (von Juni 2007) vereinbarten BMVIT und ÖBB-Personenverkehr AG die Einrich-

tung eines „Printmedium A-Redaktionsteams“ bei der ÖBB-Personenverkehr AG, das die Inhalte der Advertorial-Serie aufbereiten sollte. (TZ 16)

Die Kosten der Schaltungen der Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ in der Höhe von 525.000 EUR (inkl. Werbeabgabe, exkl. USt) trug zur Gänze die ÖBB-Holding AG. Das BMVIT refundierte der ÖBB-Personenverkehr AG Personalkosten des Redaktionsteams in der Höhe von rd. 58.000 EUR. (TZ 16)

Weitere Advertorials

Darüber hinaus fanden sich in Einzelfällen weitere von der ÖBB-Holding AG finanzierte Advertorial-Schaltungen, die teilweise Themen des BMVIT kommunizierten. (TZ 15, 16)

Insgesamt ergaben sich für den RH Hinweise, dass die ÖBB-Holding AG in den Jahren 2007 und 2008 Schaltungen in Printmedien finanzierte, die vom BMVIT initiiert wurden und/oder im Interesse des BMVIT bzw. des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie lagen. (TZ 16)

Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz

Das im Dezember 2011 im Nationalrat beschlossene Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz verpflichtet u.a. auch die ÖBB-Unternehmensgruppe dazu,

- Medienkooperationen und Werbeaufträge an periodische Medien öffentlich bekanntzugeben und
- in ihrer audiovisuellen kommerziellen Kommunikation bzw. in ihren entgeltlichen Veröffentlichungen Hinweise auf Oberste Bundes- und Landesorgane zu unterlassen. (TZ 17)

Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Die ÖBB-Unternehmensgruppe führte ihre Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich mit eigenem Personal durch (2011: 121,5 Vollbeschäftigungsäquivalente; dem entsprachen jährliche Personalkosten in der Größenordnung von etwa 7,6 Mill. EUR). (TZ 4)

Darüber hinaus beschäftigte sie zur Unterstützung laufend Beratungsunternehmen und Kreativagenturen. Der Aufwand für die Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der externen Öffentlichkeitsarbeit lag in den Jahren 2009 und 2010 bei durchschnittlich 1,54 Mill. EUR (2007 war er etwa 2,3-mal so hoch (3,59 Mill EUR)). (TZ 4, 18)

Eine Reihe von – auch mehrjährigen – Aufträgen im Bereich Kommunikation erfolgte über Direktvergaben ohne Ausschreibung. (TZ 18)

Systematische Kontrollen, ob die Höhe der in den Verträgen vereinbarten Pauschalabgeltungen aufgrund der erbrachten Leistungen gerechtfertigt war, fanden nicht statt. (TZ 19)

Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

Eine Aussage über die Gesamtausgaben der ÖBB-Unternehmensgruppe für Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials (außerhalb von Kampagnen) war – mangels differenzierter Auswertungsmöglichkeit des Kontos Marketingaufwand – nicht möglich. (TZ 20)

Der Aufwand für die größten Werbekampagnen und Medienkooperationen (Volumen von mehr als 100.000 EUR) betrug im Zeitraum 2007 bis 2011 rd. 30,9 Mill. EUR. (TZ 20)

Werbekampagnen

Im Zeitraum 2007 bis 2011 führte die ÖBB-Unternehmensgruppe 39 Werbekampagnen mit einem Werbevolumen von jeweils mehr als 100.000 EUR durch. (TZ 21, 22)

Die Mehrzahl der Werbekampagnen beauftragte die ÖBB-Personenverkehr AG (64 % des in die Überprüfung miteinbezogenen Kampagnenvolumens). Seit Ende 2009 führte auch die ÖBB-Infrastruktur AG große und kostenintensive Werbekampagnen durch (17 % des in die Überprüfung miteinbezogenen Kampagnenvolumens). Die ÖBB-Holding AG finanzierte einzelne Kampagnen anderer Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe mit (Konjunkturlokomotive, Kampagne Überfüllte Züge, SparSchiene 2011, Euro 2008, railjet Premium 2011 und Österreichs beliebtester Postbus-Chauffeur); eine Begründung für eine Kostenbeteiligung war nicht dokumentiert. (TZ 21)

Fast ein Drittel des untersuchten Kampagnenaufwands der ÖBB-Unternehmensgruppe floss in die Bewerbung von weitgehend etablierten Sonderpreisprodukten (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 kritisch auseinandergesetzt). Der Werbeaufwand für speziell an Autofahrer (als potenzielle Neukunden) adressierte Kampagnen war mit rd. 5 % des Gesamtwerbeaufwands der ÖBB-Unternehmensgruppe dagegen vergleichsweise gering. (TZ 23)

Medienkooperationen/Advertorials

Die ÖBB-Unternehmensgruppe (i.d.R. die ÖBB-Holding AG) schaltete im überprüften Zeitraum regelmäßig auch außerhalb der Werbekampagnen – i.d.R. mehrseitige – Advertorials. Das Instrument der Medienkooperationen/Advertorials wurde überwiegend von der ÖBB-Holding AG als Mittel zur Verbesserung des Images der ÖBB-Unternehmensgruppe genutzt. (TZ 24)

In den Jahren 2007 bis Mitte 2010 waren für Medienkooperationen/Advertorials weder Zielgruppen, Kommunikationsziele und Kommunikationsinhalte im Vorhinein klar definiert noch die Wirkungen der Werbemaßnahmen überprüft worden. (TZ 25)

Im Jahr 2010 erstellte die ÖBB-Holding AG ein Konzept für Advertorial-Schaltungen außerhalb von Werbekampagnen und stellte gleichzeitig den Ablauf der Beauftragung so um, dass eine bessere Abgrenzung und Abstimmung mit den Werbekampagnen möglich wurde. (TZ 26)

Mangels systematischer Evaluierungen der Advertorial-Schaltungen bestanden kaum Anhaltspunkte für die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes und die Zweckmäßigkeit von Umfang und Intervallen der Schaltungen. (TZ 26)

Zeitungsboxenverträge

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 Rahmenvereinba-

rungen räumten der ÖBB-Holding AG das Recht ein, Werbeeinschaltungen (Druckstrecken) gegen bloßen Ersatz der Produktionskosten zu platzieren. (TZ 27)

Darüber hinaus schloss die ÖBB-Immobilienmanagement GmbH Zeitungsboxenverträge mit den Verlagsgruppen ab, die die Aufstellposition und das Entgelt für das Aufstellen der Zeitungsboxen in den Bahnhöfen festlegten. (TZ 27)

Die Verträge schufen insofern Intransparenzen, als das Entgelt für die Leistungen der ÖBB-Infrastruktur AG zu einem Teil (in Form von unentgeltlichen Schaltungen) der ÖBB-Holding AG zukam. (TZ 27)

Infolge eines kritischen Berichts der ÖBB-Konzernrevision kündigte die ÖBB-Holding AG ihre Rahmenvereinbarungen mit Ende 2010. Anstelle der entgeltfreien Druckstrecken vereinbarte die ÖBB-Holding AG mit den Verlagsgruppen günstigere Rabattsätze für Schaltungen. (TZ 27)

Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen

Die ÖBB-Unternehmensgruppe hatte eine Vielzahl von Sponsoring- und Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen (für 2007 bis 2011 über 450); der Aufwand belief sich im Zeitraum 2007 bis 2011 auf etwa 7 Mill. EUR. Etwas mehr als die Hälfte dieser Sponsoring-Aktivitäten entfielen auf die ÖBB-Holding AG. (TZ 28)

Etwa ein Drittel (rd. 34 %) der für Sponsoring eingesetzten Mittel entfielen auf Sportsponsoring. (TZ 28)

Eine strategische Festlegung von Sponsoringzielen und -schwerpunkten war weder auf Konzern- noch auf Teil-Konzernebene vorhanden. (TZ 28)

Die Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl der Sponsoringpartner sowie Erwägungen zu Kommunikationsbedürfnis, Kommunikationszielen und Zielgruppen dieser Werbemaßnahme waren nicht dokumentiert. (TZ 28)

Aussagen über den Nutzen der Sponsoringaktivitäten der ÖBB-Unternehmensgruppe (im Jahresdurchschnitt Ausgaben in der Größenordnung von etwa 1,4 Mill. EUR) waren nicht möglich. Ebenso wenig gab es Anhaltspunkte für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Aufteilung der eingesetzten Mittel auf die einzelnen Sponso-

ringbereiche und die Übergewichtung des Sportsponsorings im Vergleich zu anderen Sponsoringbereichen. (TZ 28)

Social Networks

Die ÖBB-Unternehmensgruppe war seit September 2010 in Social Media Foren (wie Facebook, Twitter, YouTube und Flickr) vertreten. Ein Strategiepapier für diesen Bereich lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 29)

Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation

Von 2007 bis 2011 führte die ÖBB-Infrastruktur AG 89 Bauprojekte durch, bei denen Maßnahmen im Bereich projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation gesetzt wurden. Der Aufwand wurde in der Bilanz als Projektkosten aktiviert und betrug für die fünf Jahre in Summe 15,2 Mill. EUR (etwa 10 % der Gesamtausgaben der ÖBB-Unternehmensgruppe für Öffentlichkeitsarbeit). Der Aufwand projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation verfünffachte sich von 1,17 Mill. EUR im Jahr 2007 auf 5,6 Mill. EUR im Jahr 2010 und wird im Jahr 2011 auf etwa 3 Mill. EUR absinken. (TZ 30)

Die projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainerkommunikation war insofern zweckmäßig, als sie dazu diente, die Anrainer – als vom jeweiligen Projekt unmittelbar Betroffene – über Ziele, Konzeption und Abwicklung von Bauprojekten zu informieren und so die Akzeptanz für die Projekte zu erhöhen. (TZ 30)

Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit

Die ÖBB-Unternehmensgruppe evaluierte im überprüften Zeitraum rd. 86 % des Aufwands für Werbekampagnen (Produktwerbung zu 99 %; Imagewerbung zu 82 %) hinsichtlich verschiedener öffentlichkeitsarbeits-relevanter Kriterien. Die Evaluierungen setzten sich nur teilweise und in sehr unterschiedlicher Tiefe mit Fragen der Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit auseinander. (TZ 31)

Keine systematischen Evaluierungen erfolgten für Advertorial-Schaltungen (außerhalb von Werbekampagnen) und Sponsoring-Aktivitäten. (TZ 31)

Kurzfassung

Die vorgenommenen Evaluierungen und Analysen erlaubten keine Aussage darüber, ob der Werbeaufwand angemessen war und welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit für welche Produkte bzw. Zielgruppen am wirksamsten waren. Die Evaluierungen waren damit für die Strategieplanung zukünftiger Werbemaßnahmen nur bedingt brauchbar. (TZ 31)

Kenndaten der ÖBB-Unternehmensgruppe: Öffentlichkeitsarbeit						
Rechtsgrundlagen	Bundesbahngesetz BGBl. 825/1992 i.d.g.F.					
ÖBB-Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit						
ÖBB-Unternehmensgruppe und Teilkonzerne	Aufwand				Prognosewert (Forecast) 2011 ¹	Aufwand 2011 laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe ²
	2007	2008	2009	2010		
in Mill. EUR (und in % des Gesamtaufwands)						
ÖBB-Unternehmensgruppe gesamt	29,19	33,48	27,40	30,39	33,49	27,30
davon:						
ÖBB-Holding AG	7,19 (25)	7,98 (24)	5,06 (19)	5,65 (19)	8,34 (25)	6,85 (25)
ÖBB-Personenverkehr AG	14,05 (47)	15,27 (46)	11,34 (41)	10,68 (35)	12,59 (38)	10,12 (37)
<i>davon ÖBB-Postbus GmbH</i>	1,59 (5)	1,06 (3)	1,20 (4)	1,14 (4)	1,08 (3)	0,49 (2)
Rail Cargo Austria AG	5,44 (19)	6,08 (18)	4,34 (16)	4,04 (13)	4,69 (14)	3,08 (11)
ÖBB-Infrastruktur AG	2,52 (9)	4,15 (12)	6,65 (24)	10,01 (33)	7,87 (23)	7,27 (27)

¹ Prognosewert (Forecast) 2011: die grau ausgewiesenen Werte stellen die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung erhobenen Prognosewerte für 2011 dar (sie geben den Stand der Prognosen der ÖBB-Unternehmensgruppe Mitte 2011 wieder)

² Aufwand 2011 laut Stellungnahme: die blau ausgewiesenen Werte geben die in der Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe gemeldeten Aufwands-Werte für 2011 an; sie waren nicht mehr Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung und konnten daher vom RH nicht mehr auf Richtigkeit und Konsistenz mit den Zahlen der Vorjahre überprüft werden; der RH behält sich vor, die Richtigkeit und Vergleichbarkeit mit den Zahlen der Vorjahre im Zuge einer Follow-up-Überprüfung zu untersuchen; die Werte enthalten Rundungsdifferenzen.

Quelle: Zusammenstellung: RH; Rohdaten: ÖBB-Unternehmensgruppe

**Prüfungsablauf und
-gegenstand****1 (1) Der RH überprüfte**

- von Juni bis August 2011 die ÖBB-Unternehmensgruppe (ÖBB-Holding AG, ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB-Postbus GmbH und die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH) hinsichtlich ihrer externen Öffentlichkeitsarbeit (u.a. Werbekooperationen, Werbung, Sponsoring; nachstehend kurz: Öffentlichkeitsarbeit) sowie
- ergänzend im November 2011 das BMVIT hinsichtlich der Schnittstellen zur Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe.

Ziel der Überprüfung war es, folgende Themen zu beurteilen:

- Strategie, Ziele und Schwerpunkte der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe,
- Analyse des Mitteleinsatzes für Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe:
 - Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit gesamt und Mitteleinsatz je Teilkonzern,
 - Mitteleinsatz je Bereich der Öffentlichkeitsarbeit (Medienkooperationen, Werbekampagnen und Sponsoring) und je Medium,
- Effizienzkontrolle/Evaluierungen und Faktoren der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe und
- Schnittstellen der Regierungsarbeit und des BMVIT zur Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe.

Ziel war es insbesondere auch, im Rahmen dieser Prüfung Grundsätze für Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe zu erarbeiten (siehe TZ 32).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis Juni 2011. Der Fokus der Prüfung lag auf den Entwicklungen der letzten drei Jahre (2009 bis 2011).

Zu dem im April 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gab die ÖBB-Holding AG im Mai 2012 – auch im Namen der ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, der ÖBB-Postbus GmbH und der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH – eine konzernübergreifende Stellungnahme ab. Das BMVIT übermittelte seine

Stellungnahme ebenfalls im Mai 2012. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2012.

(2) Die ÖBB-Unternehmensgruppe erhob gegen das Prüfungsergebnis eine Reihe von Einwänden:

- Der Prüfungstitel „ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit“ entspreche nicht dem Inhalt der Prüfung; durch diesen Prüfungstitel könne zu Unrecht der Eindruck entstehen, dass der ÖBB-Konzern über 30 Mill. EUR pro Jahr für Werbe- und Public Relations-Aufgaben ausbebe; richtigerweise müsse der Prüfungstitel „ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit, Marketing und Verkaufsförderung“ lauten.
- Die im Prüfungsergebnis genannten Prognosewerte (Forecast) für 2011 würden deutlich über den definitiven Zahlen liegen: der Gesamtaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit betrage im Jahr 2011 nicht – wie im Prüfungsergebnis dargestellt – 33,49 Mill. EUR (Forecast-Wert für 2011), sondern lediglich 27,30 Mill. EUR; die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit würden somit eine rückläufige Tendenz aufweisen.
- Die auf den vorläufigen Planzahlen beruhenden Schlussfolgerungen des RH im Prüfungsergebnis würden durch die deutlich niedrigeren endgültigen Zahlen für 2011 relativiert und zentrale Aussagen und Rückschlüsse ins Gegenteil verkehrt.
- Die Kritik des RH an fehlender Transparenz und dem teilweisen Fehlen differenzierter Auswertungsmöglichkeiten ignoriere die intensiven und laufenden Verbesserungen von Strukturen und Prozessen; viele Optimierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen seien längst eingeleitet, jedoch im Bericht unvollständig oder gar nicht erwähnt: Entwicklung einer neuen Konzernrichtlinie zur Regelung der konzernweiten Zusammenarbeit, Sponsoring-Richtlinie; Kündigung von Sponsoring-Vereinbarungen und Kürzung der Sponsoring-Aufwendungen; Ausschreibung von Kreativleistungen gemäß Bundesvergabegesetz; Einstellung der PR-Agenturleistungen; systematische Evaluierung aller relevanten Werbekampagnen (Impact-Tests) sowie Installation eines differenzierten Kennzahlensystems und Buchungslogik für die Position Marketing.
- Im Resumé bezeichnete die ÖBB-Unternehmensgruppe das Prüfungsergebnis als unzweckmäßig und empfahl eine gänzliche Überarbeitung auf Basis der aktuellen Zahlen und ihrer Stellungnahme.

(3) Der RH stellte dazu Folgendes klar:

- Der Prüfungstitel reflektiert die Ziele, Schwerpunkte und Inhalte der Prüfung. Die im Bericht als Mittel für Öffentlichkeitsarbeit ausgewiesenen Beträge entsprechen den Prüfungsthemen und dem Prüfungstitel.
- Das Prüfungsergebnis basiert auf den Zahlen, die dem RH von der ÖBB–Unternehmensgruppe im Rahmen der Gebarungüberprüfung gemeldet wurden. Der RH hat diese aus dem ÖBB–Rechnungswesen stammenden Zahlen plausibilisiert und analysiert.⁴

Die im Prüfungsergebnis ausgewiesenen Beträge wurden vom RH mehrfach mit der ÖBB–Unternehmensgruppe abgestimmt und auch anlässlich der Schlussbesprechung im Dezember 2011 allen überprüften Gesellschaften nochmals präsentiert. Die Datengrundlage blieb stets unwidersprochen. Dies gilt insbesondere auch für den Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011, der während der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle dem RH erst auf Basis von Prognosewerten (Forecast 2011) verfügbar war.

- Die nunmehr in der Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe genannten endgültigen Zahlen des Mitteleinsatzes für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 waren nicht mehr Gegenstand der Gebarungüberprüfung und konnten daher vom RH nicht mehr auf Richtigkeit und Konsistenz mit den Zahlen der Vorjahre überprüft werden.

Der RH betonte in diesem Zusammenhang, dass anlässlich der Abstimmung des Zahlenwerkes mit den überprüften Stellen – zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Gebarungüberprüfung (z.B. September 2011 nach Abschluss der Erhebungen an Ort und Stelle, Schlussbesprechung im Dezember 2011) seitens der ÖBB–Unternehmensgruppe kein anderes Datenmaterial vorgelegt wurde. Für den RH waren deshalb – und auch angesichts der operativen Vorlaufzeiten für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – die nunmehr dargelegten Ist–Zahlen 2011, die einen Rückgang des Aufwands für

⁴ Der RH zog für die Berechnung der für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Mittel folgende Datenbasis heran:

- die auf den Konten Marketing, Repräsentation, Beratung Marketing und Beratung Öffentlichkeitsarbeit verbuchten externen Aufwendungen sowie
- die im Bereich der ÖBB–Infrastruktur AG im Rahmen von Bauprojekten im Anlagevermögen aktivierten Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (in erster Linie für Information der Öffentlichkeit in der Bauphase).
- Die Aufwendungen für Annoncen für Personalsuche und Immobilienausschreibungen wurden herausgerechnet.

Öffentlichkeitsarbeiten binnen weniger Monate um rd. 6,2 Mill. EUR indiziert, nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Der RH behielt sich vor, die Entwicklung dieser Kostenpositionen im Zuge einer Follow-up-Überprüfung weiterzuverfolgen.

- Der RH stellte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsprüfung – wie auch schon die ÖBB-Konzernrevision im Jahr 2010 – eine Reihe von buchungstechnischen Abläufen fest, die einen Überblick über die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe und das diesbezügliche Controlling deutlich erschwerten (siehe TZ 6). Dies hatte zur Konsequenz, dass es zur Zeit der Gebarungsprüfung nicht möglich war, eine automatisierte Analyse der verschiedenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Art der Leistung sowie hinsichtlich Medium und Zugehörigkeit zu Kampagnen durchzuführen.
 - Der RH wies darauf hin, dass alle bis zur Schlussbesprechung im Dezember 2011 eingeleiteten und dem RH kommunizierten Maßnahmen in das Prüfungsergebnis Eingang fanden (neue Konzernrichtlinie – siehe TZ 5.1 (4); Sponsoring-Richtlinie, Kündigung von Sponsoring-Vereinbarungen und beabsichtigte Kürzung der Sponsoring-Aufwendungen – siehe TZ 28.1; Ausschreibung/Nichtausschreibung von Kreativleistungen – siehe TZ 18; Evaluierung der Werbekampagnen – siehe TZ 31; Verbesserung der Buchungslogik für die Position Marketing – siehe TZ 6.1 (2) und (3)).
 - Die Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe erhob in verschiedenen Punkten den Vorwurf von Widersprüchen bzw. die Nichtbeachtung von Fakten wie auch des Ablehnens von erläuternden Gesprächen (z.B. TZ 3, 4, 6, 7, 10, 18, 20, 23, 24, 28); diese Vorwürfe waren allesamt unhaltbar und basierten auf Fehlinterpretationen bzw. auf dem gänzlichen Negieren von Analysen und Aussagen des RH. Positiv strich der RH hervor, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe wesentliche Kritikpunkte und Empfehlungen des RH offenbar bereits aufgegriffen hatte (siehe nachstehend).
- (4) Der RH nahm die seitens der ÖBB-Unternehmensgruppe in ihrer Stellungnahme dargelegten, eingeleiteten Maßnahmen
- zur Optimierung und damit Reduktion des Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit sowie

- die Bemühungen um eine bessere Steuerung und Transparenz im Bereich Öffentlichkeitsarbeit (Verfahrensweisung zur differenzierten Abbildung von Marketingaufwendungen, Sponsoring-Richtlinie)

grundsätzlich positiv zur Kenntnis; er behielt sich jedoch auch diesbezüglich vor, im Zuge einer Follow-up-Überprüfung darauf zurückzukommen.

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

Konzepte und Ziele der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe

- 2.1** (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren bei der ÖBB-Holding AG, der ÖBB-Infrastruktur AG, der ÖBB-Personenverkehr AG und der ÖBB-Postbus GmbH Dokumente mit strategischen Vorgaben zum Thema Öffentlichkeitsarbeit vorhanden. Die Rail Cargo Austria AG verfügte über keine schriftliche Strategie zur Öffentlichkeitsarbeit; eine solche befand sich nach Auskunft des Vorstands Ende 2011 in Ausarbeitung.

Tabelle 1: Strategiedokumente zur Öffentlichkeitsarbeit (Stand: September 2011) Übersicht	
ÖBB-Holding AG	Strategie Öffentlichkeitsarbeit/Jahresplanung der Kampagnen/Budget
	<p>1. ÖBB-Media-Planung 2011 Strategie und Budget: Strategische Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anhebung des Media-Etats auf branchenübliches Niveau - Transparente Media-Planung und Mittelzuteilung - Anhebung der regionalen Werbung - Relevanz der Schaltmedien - Effizienz der eingesetzten Mittel - Orientierung des Media-Mix an anderen Top-Unternehmen
	<p>2. Jahresplanung 2011: Strategische Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe</p> <p>- Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imageveränderung - Verkauf von mehr Tickets - spezifisch angelegte Medienansprache für ein positives Stimmungsbild bei politischen und wirtschaftlichen Eliten (Entscheidungsträgern) <p>- Mix verschiedener Kommunikationskanäle</p> <p>- Bedeutung der Imagewerbung</p> <p>- Bedeutung der TV-Werbung</p> <p>- Kontinuierliche Werbepresenz</p> <p>Kampagnenplanung der ÖBB-Unternehmensgruppe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Themen der Kampagnen 2011: <ul style="list-style-type: none"> - Imagekampagnen: Pünktlichkeit, Sicherheit, Zielnetz 2025+ - Produktkampagnen - Budget: 11,01 Mill. EUR für 2011
	<p>3. Konzept Advertorials/Public Relations-Strecken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - System Bahn erklären - Bahnfahren als smart promoten - Themenblöcke festgelegt
ÖBB-Personenverkehr AG	<p>4. Markenwertanalyse 2011: Ziel: Erhöhung Markenwert/Unternehmenswert</p>
	<p>1. Unternehmensstrategie (2009), Bereichsstrategien Marketing (2009) und Kommunikation (2010):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ergebnis-, Markt- und Kundenorientierung als Leitschnur - Zielsetzungen: <ul style="list-style-type: none"> - Gewinnen neuer Fahrgäste - Kundenbindung
	<p>2. Zeitpläne der Werbekampagnen (2007 bis 2010):</p>

**Fortsetzung Tabelle 1: Strategiedokumente zur Öffentlichkeitsarbeit (Stand: September 2011)
Übersicht**

<p>ÖBB-Postbus GmbH</p>	<p>1. Marketingplan 2010: – Zielsetzungen: – Neukundengewinnung – Kundenbindung – Steigerung der Bekanntheit und Sympathiewerte – stärkere Auslastung der Busflotte – Forcierung der Buswerbung – Wichtigste Zielgruppe: Fahrgast (Schüler, Pendler, Pensionisten) – mobil sein, angenehm, preiswert und vor allem pünktlich an ihr Ziel kommen</p> <p>2. Kampagnen-Planung: – Beliebtester Postbus-Chauffeur (2010) – Pink Ribbon (2010) – Licht ins Dunkel Sternebus (2009 bis 2010)</p> <p>3. Zeitpläne der Werbekampagnen (2009 bis 2010):</p>
<p>Rail Cargo Austria AG</p>	<p>keine schriftlichen strategischen Konzepte zur Öffentlichkeitsarbeit, Zeitpläne der Werbekampagnen für die Jahre 2007 und 2011</p>
<p>ÖBB-Infrastruktur AG</p>	<p>1. Kommunikation 2010 – Ziele der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Infrastruktur AG (2010 entwickelt): – Investitionen in die Zukunft, – Bahn-Infrastrukturinvestitionen als Konjunkturmotor, – bessere Bahn-Infrastruktur löst Verkehrs- und Umweltprobleme</p> <p>2. Grundsätze für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit (2006): – Information, Kommunikation, Partizipation – für große Infrastrukturprojekte, Konzept der projektbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit (Planung, Zielsetzung, Informationsprodukte)</p>

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

(2) Die ÖBB-Holding AG forcierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Zentralisierung und stärkere Koordination der Öffentlichkeitsarbeit der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe (siehe TZ 5). Dies spiegelten auch die Strategie und die Jahresplanung 2011⁵ der ÖBB-Holding AG für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit wider. Mit der Jahresplanung 2011 wurde erstmals ein Konzept für den Media-Auftritt der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe erstellt. Die Jahresplanung 2011 enthielt die wesentlichen Kommunikationsinhalte je Teilgesellschaft sowie den Media-Etat, d.h. sie legte für die wesentlichen Kampagnen Ziele, Zielgruppe, empfohlenen Media-Mix (Aufteilung TV und Print) sowie das Budget fest.

⁵ ÖBB Jahresplanung 2011 erstellt von der Konzernkommunikation der ÖBB-Holding AG, der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH und Agentur/Berater AA

(3) Die Strategiepapiere der ÖBB-Holding AG sahen eine Anhebung des zentral über die ÖBB-Cl&M Werbeagentur GmbH abzuwickelnden Media-Etats von 7,55 Mill. EUR im Jahr 2010 auf 11,01 Mill. EUR für das Jahr 2011 vor (siehe TZ 8, 10).

Die Erhöhung des Mitteleinsatzes für Öffentlichkeitsarbeit begründete das Papier ÖBB-Mediaplanung 2011 mit der Branchenüblichkeit unter Verweis auf einen Vergleich mit der Deutschen Bahn und den Schweizerischen Bundesbahnen (siehe zu diesem Vergleich genauer TZ 11). Explizite inhaltliche Begründungen zur Mittelaufstockung fanden sich in den Strategiepapieren nicht.

(4) Die Jahresplanung 2011 der ÖBB-Holding AG sah auch eine Anhebung der regionalen Werbung vor. Die ÖBB-Holding AG begründete diese strategische Vorgabe mit dem „Gleichheitsgebot“ und dem Ziel, auch Kunden in ländlichen Regionen (geringe Einwohnerdichte) durch die Werbung zu erreichen. Die Werbung habe bis 2010 schwerpunktmäßig in den Medien im Bereich der Ballungszentren stattgefunden; damit seien zwar die meisten Kunden der ÖBB-Unternehmensgruppe angesprochen worden, dem Aspekt, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe österreichweit Verkehrsdienste anbietet, sei damit aber zu wenig Rechnung getragen worden. Die Strategiepapiere nahmen keine Gegenüberstellung der erwarteten Kosten und Nutzen dieser Maßnahme vor.

(5) Die Strategiepapiere der ÖBB-Holding AG setzten weiters einen Schwerpunkt auf die kontinuierliche Werbepräsenz. Die ÖBB-Holding AG führte dazu aus, dass eine kontinuierliche Werbepräsenz auf „niedrigem Niveau“ einen hohen Werbewirkungsgrad (hohe Erinnerungswerte) sicherstelle.

(6) Die ÖBB-Holding AG setzte mit ihrer Strategie 2011 einen starken Fokus auf das Image der ÖBB-Unternehmensgruppe sowie auf die Ansprache der Zielgruppen Bevölkerung und Entscheidungsträger. Im Einzelnen hoben die Strategiepapiere folgende Kommunikationsziele und Zielgruppen hervor:

- Ansprache einer breiten Bevölkerung, um das Image zu verändern;
- spezifisch angelegte Medienansprache für ein positives Stimmungsbild bei den politischen und wirtschaftlichen Eliten (Entscheidungsträgern) in Österreich⁶;

⁶ In der Jahresplanung 2011 wird diese Zielgruppe im Speziellen bezogen auf die Themen Barrierefreiheit, Nachhaltigkeit und Lehrlingsausbildung genannt.

- zielgruppenspezifische Ansprache für verkaufsfördernde Kampagnen.

Der Strategiepunkt der spezifisch angelegten Medienansprache für ein positives Stimmungsbild bei den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern in Österreich war in den Papieren hinsichtlich der Zielsetzungen, des Mitteleinsatzes und der geplanten Maßnahmen nicht näher erläutert.

(7) Grundsätzlich bekannte sich die ÖBB-Holding AG zu einem Media-Mix aus TV, Hörfunk, Internet-Schaltungen, Plakaten und Schaltungen in den Printmedien, wobei sie hervorhob, dass die TV-Schaltungen aufgrund ihres hohen Wirkungsgrades gesteigert werden sollten.

(8) Die Zielsetzungen der Öffentlichkeitsarbeit waren in den Strategiepapieren der ÖBB-Unternehmensgruppe i.d.R. in allgemeiner qualitativer Form umschrieben, quantifizierte Ziele wie etwa konkrete Umsatzsteigerungsziele bzw. Deckungsbeitragserhöhungsziele enthielten die Strategiepapiere nicht. Nur die ÖBB-Personenverkehr AG hatte im Rahmen ihres Kampagnenmanagements für einzelne Werbekampagnen konkrete quantifizierte Zielvorstellungen entwickelt, die einen standardisierten Plan-Ist-Vergleich über Evaluierungen erlaubten (siehe TZ 31).

(9) Nach den Feststellungen des RH rückte die ÖBB-Holding AG seit 2011 das Thema Markenwert in den Vordergrund mit dem Ziel – im Sinne einer Imageverbesserung – den Wert der Marke ÖBB zu erhöhen. Eine im Jahr 2011 in Auftrag gegebene Markenwertstudie kam zu dem Ergebnis, dass der Wert der Marke ÖBB in den Jahren 2006 bis 2010 stark gesunken war (um 44 %) und von 2010 auf 2011 um 8 % anstieg.

(10) Konzepte für Sponsoring waren in der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe nicht vorhanden (siehe TZ 28).

- 2.2 (1) Der RH kritisierte, dass die explizite Zielsetzung einer Erhöhung des Media-Etats nicht ausreichend inhaltlich begründet war und dass nicht nachvollziehbar war, warum die für 2011 geplanten Kommunikationsziele nicht mit dem Mitteleinsatz der beiden Vorjahre (TZ 17) zu bewältigen gewesen wären. Er hielt fest, dass ein objektiver Maßstab für die Notwendigkeit einer Erhöhung des Media-Etats auch aus den Evaluierungen der Öffentlichkeitsarbeit nicht zu gewinnen war (siehe dazu auch TZ 12, 31).

Aus Sicht des RH stand die Erhöhung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 in einem **Widerspruch zu den Konsolidierungsnotwendigkeiten** der öffentlichen Haushalte und berücksichtigte nicht ausreichend, dass (wie vom RH im Zuge der Gebarungüberprüfung aufgezeigt) noch Verbesserungspotenzial in der Effizienz und Effektivität der ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit bestand.

(2) Der RH erachtete es als positiv, dass die Jahresplanung 2011 ein abgestimmtes Gesamtkonzept für die Öffentlichkeitsarbeit der gesamten ÖBB-Unternehmensgruppe enthielt und bereits die wesentlichen Kommunikationsinhalte, den Media-Mix und den Media-Etat festlegte.

(3) Der RH wies allerdings darauf hin, dass die Strategiepapiere der ÖBB-Holding AG **einen starken Fokus auf das Image der ÖBB-Unternehmensgruppe** legten. Er hielt kritisch fest, dass die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten und die Verbesserung der öffentlichen Meinung gegenüber der ÖBB-Unternehmensgruppe damit zumindest gleichwertig neben – wenn nicht über – **dem nach Ansicht des RH jedoch vorrangigen Ziel der Verkaufsförderung** standen.

(4) Das strategische Ziel der spezifisch angelegten Medienansprache für ein positives Stimmungsbild bei den politischen und wirtschaftlichen Eliten (Entscheidungssträgern) erachtete der RH vor dem Hintergrund der Tatsache, dass ein beträchtlicher Anteil der Erträge der ÖBB-Unternehmensgruppe aus Abgeltungen und Zuschüssen der öffentlichen Hand kommt, als problematisch (TZ 12). Er wies darauf hin, dass dieses strategische Ziel den Anschein einer Beeinflussung von öffentlichen Geldgebern erwecken könnte und damit in Widerspruch zu Prinzipien der Good Governance steht.

Er empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe darauf zu achten, dass Strategiepapiere keine Formulierungen enthalten, die als Aufforderung zur Beeinflussung von öffentlichen Geldgebern verstanden werden könnten.

Er erachtete es als für ein öffentliches Unternehmen von der Bedeutung und Größe der ÖBB-Unternehmensgruppe unabdingbar, dass das

Management auf allen Hierarchieebenen ein Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit sicherstellt.⁷

(5) Zu dem in der Jahresplanung 2011 angesprochenen Ziel der Anhebung der regionalen Werbung und insbesondere zu der Begründung dieser Strategie mit einem „Gleichheitsgebot“ stellte der RH klar, dass die Gleichmäßigkeit der Mittelverteilung kein sachliches Kriterium für den Einsatz von Werbemitteln darstellt und dass sich der Einsatz von Werbemitteln ausschließlich am Kriterium der Werbewirksamkeit zu orientieren hat.

(6) Der RH hielt kritisch fest, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe in ihren Strategiepapieren großteils keine quantifizierte und monetarisierten Ziele für ihre Öffentlichkeitsarbeit festgelegt hatte, dass sie also den hohen externen Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit (rd. 31 Mill. EUR pro Jahr – siehe TZ 7) in vielen Bereichen überwiegend nicht einem angestrebten (und in der Folge auch dem daraus tatsächlich resultierenden) quantifizierten und monetarisierten Nutzen gegenüberstellte (siehe TZ 31).

(7) Der RH war der Ansicht, dass

- der hohe Anteil an öffentlichen Mitteln in den Erträgen der ÖBB-Unternehmensgruppe, über die letztlich auch die Öffentlichkeitsarbeit mitfinanziert war (siehe TZ 12), besondere Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Transparenz des Mitteleinsatzes stellte und
- der Mitteleinsatz für die Öffentlichkeitsarbeit letztlich der Verbesserung des Jahresergebnisses (Erhöhung der Umsätze/Deckungsbeiträge, Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit, Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste) dienen sollte.

⁷ Der RH hatte in seiner Prüfung Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs – Reihe Bund 2011/2 – auf eine Reihe von Mängeln im damals geltenden Code of Conduct der ÖBB-Unternehmensgruppe hingewiesen. Die ÖBB-Unternehmensgruppe beschloss im Februar 2012 einen überarbeiteten Code of Conduct, mit dem sie wesentliche Empfehlungen des RH (Einrichtung einer unabhängigen Korruptionsstelle, Meldepflichten betreffend Geschenke, Androhung von Konsequenzen bei Verletzungen des Code of Conduct) aufgriff. In seiner Begutachtung im Juni 2009 zu den Änderungen der Korruptionsbestimmungen im Strafgesetzbuch hatte sich der RH mit Vehemenz dagegen ausgesprochen, dass gerade im Bereich der öffentlichen Unternehmen, bei denen in überaus hohem Umfang Gebarung mit öffentlichen Mitteln stattfindet, die Anwendung des Korruptionsstrafrechts eingeschränkt wurde.

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe vor dem Hintergrund des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte und der Notwendigkeit der Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit der ÖBB-Unternehmensgruppe, auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit auf ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis des Mitteleinsatzes zu achten und den Fokus verstärkt auf die Sparpotenziale zu legen.

Er empfahl weiters, in den zukünftigen Jahresplanungen den mit der Öffentlichkeitsarbeit angestrebten Nutzen nicht nur in allgemeiner Form qualitativ zu umschreiben, sondern auch zu quantifizieren und zu monetarisieren, d.h. die intendierte Wirkung im Hinblick auf wesentliche Unternehmensziele (wie Erhöhung der Umsätze/Deckungsbeiträge, Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit, Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste) zu präzisieren.

Eine quantifizierte Zielformulierung für die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit würde letztlich auch die systematischen Evaluierungen (Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Sinne eines Plan-Ist-Vergleichs) erleichtern (siehe TZ 31). Insbesondere die Evaluierungen sollten zu einer Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses beitragen und Sparpotenziale aufzeigen.

(8) Weiters empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe, eine Sponsoringstrategie zu erstellen, mit der die Ziele, Zielgruppen und inhaltlichen Schwerpunkte des Sponsorings festgelegt werden (siehe TZ 28).

(9) Der Rail Cargo Austria AG empfahl der RH, auch für ihren Bereich die Strategie der Öffentlichkeitsarbeit (Ziele, Grundsätze, Schwerpunkte und Mitteleinsatz) 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.

2.3 *Die ÖBB-Unternehmensgruppe verteidigte den Fokus der Strategiepapiere auf das Image der ÖBB-Unternehmensgruppe und das strategische Ziel der spezifisch angelegten Mediensprache für ein positives Stimmungsbild bei den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern. Sie führte aus, dass die Notwendigkeit eines positiven Images kein Spezifikum der ÖBB sei und dass es auch Teil der „Öffentlichkeitsarbeit“ der ÖBB sein müsse und dürfe, sich an Stakeholder zu wenden.*

Die ÖBB-Unternehmensgruppe vertrat die Ansicht, dass der Hinweis des RH, wonach das Management auf allen Hierarchieebenen ein Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit sicherzustellen hat, einen Zusammenhang zwischen der Öffentlichkeitsarbeit und

Korruption suggeriere, der absolut unangebracht und unhaltbar sei. Weiters wies die ÖBB-Unternehmensgruppe darauf hin, dass im ÖBB-Konzern mit 1. April 2012 eine Compliance-Organisation implementiert wurde.

Die verstärkte Regionalisierung der Kampagnen und die damit einhergehende deutliche Anhebung der regionalen Printausgaben würden der differenzierten Kundenansprache dienen. Die ÖBB müsse dort kommunizieren, wo ihre Kunden seien. Regionale Schaltungen seien Teil eines ausgewogenen Media-Mixes: Bei jährlich 450 Mill. Kunden und täglich 4.300 Zügen habe die ÖBB eine Verpflichtung zur ausgewogenen Kundenkommunikation.

2.4 Der RH erwiderte der ÖBB-Unternehmensgruppe:

- Zum Fokus auf das Image der ÖBB-Unternehmensgruppe:

Abgesehen vom Ziel der Imageverbesserung sollte mit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit letztlich immer auch die Zielsetzung verbunden sein, eine Verhaltensänderung (Umstieg auf die Bahn/den Bus) in der Zielgruppe zu erwirken und eine Umsatz-/Ertragssteigerung zu erreichen.

- Zum Ziel der spezifisch angelegten Medienansprache für ein positives Stimmungsbild bei den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern:

Dem RH war es wichtig, auf das Spannungsfeld hinzuweisen, das dadurch entsteht, dass – nach den Zielsetzungen der Jahresplanung 2011 – mit Mitteln, die zu einem Gutteil von der öffentlichen Hand stammen, Öffentlichkeitsarbeit bei eben diesen öffentlichen Geldgebern betrieben würde.

Der RH stellte klar, dass ein auf allen Managementebenen lebendiges Bewusstsein betreffend Compliance und Korruptionsfreiheit ein generelles, wesentliches Element der Risikoprävention im Gebahrungshandeln darstellt; damit hatte der RH keinen Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Korruption hergestellt bzw. suggeriert.

Die Bemühungen der ÖBB-Unternehmensgruppe um Implementierung einer Compliance-Organisation erachtete der RH als positiv; der neue Code of Conduct stellte einen klaren Schritt in diese Richtung dar.

- Zum Ziel der Anhebung der regionalen Werbung:

Der Einsatz von Werbemitteln sollte sich am Kriterium der Werbewirksamkeit orientieren.

Schnittstelle Infrastruktur – Absatzbereich

- 3.1** (1) Aufgrund der geltenden europäischen Bestimmungen⁸ zur Liberalisierung des Zugangs zur Schieneninfrastruktur hatte die ÖBB-Infrastruktur AG **einen chancengleichen, diskriminierungsfreien und funktionsfähigen Wettbewerb** zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen im Bereich des Schienenverkehrsmarktes sicherzustellen und war zur Neutralität allen Eisenbahnverkehrsunternehmen (Absatzgesellschaften) gegenüber verpflichtet.

Es bestand ein Quersubventionsverbot⁹ zwischen Infrastruktur und Absatz, demzufolge die der ÖBB-Infrastruktur AG **von der öffentlichen Hand** zur Verfügung gestellten Mittel nicht zur Finanzierung der Aufgaben der Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG) **herangezogen werden durften**. Dem Neutralitätsgebot und dem Quersubventionsverbot hatte die ÖBB-Unternehmensgruppe auch bei ihren Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit Rechnung zu tragen.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG **sprach dieses Thema in den Vorstandsbeschlüssen** zu ihren Werbekampagnen stets in allgemeiner Form an und wies auch die mit der Durchführung der Kampagnen beauftragte Werbeagentur der ÖBB-Unternehmensgruppe, die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH, an, das gesetzlich vorgeschriebene Quersubventionsverbot zu beachten.

(3) In diesem Zusammenhang stellte der RH fest:

- Die ÖBB-Infrastruktur AG beauftragte und finanzierte im Jahr 2011 eine Kampagne Pünktlichkeit (Aufwand: rd. 1 Mill. EUR), die darauf abzielte, der subjektiven Wahrnehmung der ÖBB-Kunden entgegenzuwirken, dass die Pünktlichkeit abgenommen habe. Die Schaltungen hatten den Titel „ÖBB, jetzt kommt Bewegung rein – die ÖBB beweisen jetzt ihre Pünktlichkeit“; einige Sujets zeigten Fahrgäste in pünktlich ankommenden Zügen der ÖBB-Personenverkehr AG oder wiesen auf die in Prozent angegebene Pünktlichkeit der Züge der ÖBB-Personenverkehr AG hin.

⁸ RL 91/440/EWG bzw. § 54 ff. EisenbahnG (Regulierung des Schienenverkehrs)

⁹ EisenbahnG § 55 Abs. 2, letzter Satzteil: ein Transfer von Mitteln vom Bereich Schieneninfrastruktur zu anderen Unternehmensbereichen ist unzulässig

- Die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Holding AG wurde im Wege der Konzernumlage zu etwa 40 % aus Mitteln der ÖBB-Infrastruktur AG finanziert. Die ÖBB-Holding AG schaltete selbst regelmäßig Advertorials, führte Sponsoringkooperationen durch und beteiligte sich auch verschiedentlich finanziell an Werbekampagnen der Absatzgesellschaften (z.B. Kampagne Überfüllte Züge, SparSchiene 2011, Euro 2008, railjet Premium 2011). Damit ergab sich indirekt eine Mitfinanzierung von auch dem Absatzbereich zugute kommenden Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit mit Mitteln des Infrastrukturbereichs (siehe zu den Advertorial-Schaltungen, Kampagnen und Sponsoring (TZ 21 bis 26 und 28).

3.2 Der RH war der Ansicht, dass die Kampagne Pünktlichkeit der ÖBB-Infrastruktur AG aufgrund der Art der Sujets geeignet war, vom Empfänger der Werbebotschaft generell als „ÖBB-Werbung“ wahrgenommen zu werden und damit auch den Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) zugute kam. Diese Kampagne wie auch eine Reihe von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Holding AG standen damit in einem Spannungsverhältnis zum Neutralitätsgebot und Quersubventionsverbot zwischen Infrastruktur- und Absatzbereich.

Der RH empfahl, künftig 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. Er empfahl insbesondere 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 zweckmäßig erscheint (siehe TZ 21).

3.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe sei es falsch, dass die Pünktlichkeits-Kampagne der ÖBB-Infrastruktur AG auch als „generelle ÖBB-Werbung“ wahrgenommen werden könnte und somit (auch) den Kunden der ÖBB-Personenverkehr AG zugute komme. Mit der Pünktlichkeits-Kampagne werde das System Bahn beworben; sie komme daher sämtlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen, auch den Mitbewerbern der Rail Cargo Austria AG sowie der ÖBB-Personenverkehr AG und der Westbahn GmbH, zugute.*

Pünktlichkeit sei im Bahnbetrieb in höchstem Maße ein Produkt des Netzbetriebs und somit der ÖBB-Infrastruktur AG. Über 63 % der Verspätungsminuten seien dem Netzbetrieb zuzuordnen (Beispiel Langsamfahrstellen bei Bauarbeiten). Mit dieser Kampagne – verbunden mit

den internen strategischen Pünktlichkeitsvorgaben der ÖBB-Infrastruktur AG – sei es gelungen, das negative Image der „unpünktlichen ÖBB“ zu korrigieren, was im Interesse des Gesamtkonzerns bzw. des Systems Bahn generell liege. Eine kommunikationstechnische Unterscheidung zwischen einem Anrainer und einem Bahnfahrer in der werblichen Ansprache läge nicht im Interesse des Gesamtkonzerns; für die ÖBB könne es nur einen Kunden geben; eine strenge Trennung könne wohl nicht im Interesse einer kostenoptimierten Zielgruppenansprache sein.

- 3.4** Der RH hielt fest, dass die ausschließlich von der ÖBB-Infrastruktur AG finanzierte Kampagne „Pünktlichkeit“ Reisende des Personenverkehrs in den Mittelpunkt stellte, ausdrücklich die Pünktlichkeit „der ÖBB“ bewarb und damit insbesondere auch der ÖBB-Personenverkehr AG zugute kam. Für den RH unterstrich die Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe (worin sie ausführte, dass es mit der Kampagne gelungen war, das negative Image der „unpünktlichen ÖBB“ zu korrigieren), dass die Pünktlichkeits-Kampagne in einem Spannungsverhältnis zum Neutralitätsgebot und Quersubventionsverbot zwischen Infrastruktur- und Absatzbereich stand.

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe

Personaleinsatz im Bereich Öffentlichkeitsarbeit – Eigenleistung versus Zukauf von Leistungen

- 4.1** Die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe erfolgte in enger Kooperation zwischen eigenem Personal und den externen Beratungsunternehmen/Kreativagenturen; letztere erstellten üblicherweise die Kreativkonzepte und das Layout, die Definition der Zielsetzungen und die inhaltlichen Beiträge kamen von der ÖBB-Unternehmensgruppe.

Im Jahr 2011 waren in der ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt 121,5 Mitarbeiter (Vollbeschäftigungsäquivalente) im Bereich Öffentlichkeitsarbeit beschäftigt. Dem entsprachen jährliche Personalkosten in der Größenordnung von etwa 7,6 Mill. EUR (errechnet auf Basis der durchschnittlichen Personalkosten der ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt sowie je Gesellschaft).

Tabelle 2: Mitarbeiter im Bereich Öffentlichkeitsarbeit				
	2009	2010	Stichtag 1. Juni 2011	Veränderung 2009 bis Juni 2011
	Anzahl der Mitarbeiter in Vollbeschäftigungsäquivalenten			in %
ÖBB-Holding AG	30,8	31,3	25,2	- 18
davon Presseteam ¹ (einschließlich Pressesprecher)	17,8	16,8	11,5	- 35
ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH	10,0	14,0	11,0	+ 10
ÖBB-Infrastruktur AG	46,0	48,2	38,7	- 16
Rail Cargo Austria AG	9,0	9,6	11,0	+ 22
ÖBB-Personenverkehr AG	28,1	32,6	34,6	+ 23
ÖBB-Postbus GmbH	1,0	1,0	1,0	-
ÖBB-Unternehmensgruppe gesamt	124,9	136,7	121,5	- 3

¹ einschließlich Assistenten und Sekretäre

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

Die Aufgabe der Kommunikation nach außen war bei der ÖBB-Holding zentralisiert; in diesem Sinne verfügte seit einigen Jahren nur noch die ÖBB-Holding AG über Pressesprecher.

4.2 Die Tabelle zeigt keinen klaren Trend in der Entwicklung des Mitarbeiterstandes in der Öffentlichkeitsarbeit. Die Zahl der Beschäftigten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit stieg im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG (um 6,5 VBÄ, d.s. 23 % – zurückzuführen auf eine Aufstockung im Bereich des Marketing in den Regionen) und bei der Rail Cargo Austria AG (zwei VBÄ, d.s. 22 %) an. Siehe zum Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen TZ 18 und 19.

4.3 Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe gehe bei der Betrachtung der Mitarbeiterzahlen – wie auch bei den finanziellen Mitteln – der weit überwiegende Teil des Personaleinsatzes in direkte Kunden- und Anrainerinformation, Beschwerdemanagement und Zielgruppenbetreuung.

Die ÖBB-Unternehmensgruppe vertrat die Ansicht, dass der Wert von 7,6 Mill. EUR für das Jahr 2011 ohne jegliche Grundlage undifferenziert als Maßstab für den gesamten Zeitraum 2007 bis 2011 herangezogen werde. In diesem Zusammenhang merkte sie an, dass der RH den externen Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit für die Jahre 2007 bis

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe

Forecast 2011 darstellte, den Mitarbeiterstand in Tabelle 2 aber lediglich für den Zeitraum 2009 bis 1. Juni 2011 gegenüberstellte.

Der Mitarbeiterstand habe per 1. Juni 2011 bei der Rail Cargo Austria AG neun Mitarbeiter, bei der ÖBB-Postbus GmbH zwei Mitarbeiter betragen. Eine im Jahr 2011 eingeleitete Reorganisation in der ÖBB-Personenverkehr AG sehe per 1. Jänner 2012 eine Reduktion auf 20 Mitarbeiter vor. Diese Reduktion über 14 Mitarbeiter sei in der „Hochrechnung“ des RH nicht berücksichtigt. Auch habe der RH die Gesamt-reduktion um 15 Mitarbeiter von 136,7 im Jahr 2010 auf 121,5 (zum 1. Juni 2011) nicht gewürdigt.

Insgesamt sei der Mitarbeiterstand im Bereich „Öffentlichkeitsarbeit, Marketing und Verkaufsförderung“ deutlich rückläufig: Von 2010 auf 2011 seien insgesamt 15 Mitarbeiter abgebaut worden, von 2011 auf 2012 nochmals 20, insgesamt also 26 %.

*Die ÖBB-Unternehmensgruppe sei mit über 25.000 **Printmedienberichten** im Jahr das öffentlichste Unternehmen in Österreich und bearbeite jährlich über 12.000 Medienanfragen. Dies mache die Notwendigkeit einer professionellen Kommunikationsarbeit deutlich.*

- 4.4** Der RH hielt fest, dass Tabelle 2 jenen Mitarbeiterstand für den Bereich ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit wiedergibt, der während der Gebarungsüberprüfung – in Zusammenarbeit mit der ÖBB-Unternehmensgruppe – ermittelt wurde. In der Tabelle sind die Entwicklungen bis Mitte 2011 dargestellt.

Der RH rief in Erinnerung, dass das Herausrechnen der im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigten Mitarbeiteranzahl bis zum Jahr 2007 zurück für die ÖBB-Unternehmensgruppe mit einem erheblichen Aufwand verbunden gewesen wäre; im Sinne der Schonung der Ressourcen der überprüften Stellen und im Sinne einer Konzentration auf das Wesentliche wählte der RH daher eine Verlaufsbeurteilung ab dem Jahr 2009. Tabelle 2 berücksichtigt Entwicklungen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (Mitte 2011).

Der RH merkte weiters an, dass Zahlen zur Höhe der Personalkosten für das im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigte Personal in der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht automatisiert abrufbar waren. Um einen Eindruck über die Größenordnung des Aufwands zu geben, nahm der RH auf Basis der durchschnittlichen Personalkosten (des Konzerns insgesamt sowie je Teil-Gesellschaft) eine Grobschätzung des Aufwands vor. Die Tatsache, dass es um die Abschätzung einer Größenordnung ging, legte der RH im Prüfungsergebnis offen (z.B.

Lead, TZ 4). Der RH wies darauf hin, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe weder anlässlich der Gebarungsüberprüfung noch in ihrer Stellungnahme eigene alternative Personal-Aufwandsberechnungen/-schätzungen vorlegte.

Im Übrigen stellte der RH klar, dass er die Notwendigkeit einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit nicht in Zweifel gezogen hat.

Koordination der Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe

5.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung regelte die seit dem Jahr 2005 gültige Konzernrichtlinie 12¹⁰ („Kommunikation, Krisenmanagement und Marketing“) die Zusammenarbeit zwischen der ÖBB-Holding AG und den Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Wesentliche Inhalte dieser Richtlinie waren

- die Sicherstellung eines einheitlichen, wiedererkennbaren, strategisch und inhaltlich abgestimmten Auftritts der ÖBB-Unternehmensgruppe,
- die strategische Gesamtpositionierung der ÖBB-Unternehmensgruppe gegenüber der Öffentlichkeit durch die ÖBB-Holding AG (Abteilung Konzernkommunikation und ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH) und
- die Verpflichtung der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe, alle Aktivitäten in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und Sponsoring nur nach Abstimmung mit dem Vorstand der ÖBB-Holding AG durchzuführen;
- die Aufgabe der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH (Tochterunternehmen der ÖBB-Holding AG) zur **zentralen Beauftragung aller Wer-**

¹⁰ In der Erstfassung gültig ab 4. Mai 2005, in der aktuellen überarbeiteten Fassung gültig seit 10. Dezember 2007.

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe

leistungen im Konzern (z.B. Media, Events, Messen, Folder, Broschüren) und Werbemittel.¹¹

(2) Die ÖBB-Holding AG, die ÖBB-Infrastruktur AG, die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH, nicht jedoch die Rail Cargo Austria AG, hatten die Konzernrichtlinie 12 für ihren Bereich für verpflichtend erklärt.

(3) Gemäß den Feststellungen des RH wandten die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe die Konzernrichtlinie 12 **nicht durchgängig** an:

- Die ÖBB-Teilgesellschaften wickelten ihre Media-Schaltungen nicht immer über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH ab, sondern beauftragten auch direkt Schaltungen in Medien. Dies hatte auch bereits die ÖBB-Konzernrevision im Jahr 2010 mit dem Hinweis auf mögliche preisliche Nachteile kritisiert.
- Die Abstimmungen der Werbeaktivitäten der ÖBB-Teilgesellschaften mit der ÖBB-Holding AG waren nur teilweise dokumentiert (über Protokolle von Arbeitsgruppensitzungen); Vorlagen an den Vorstand der ÖBB-Holding AG, wie sie in der Richtlinie gefordert waren, erfolgten nach den Feststellungen des RH nicht.

(4) Seit dem Jahr 2010 **forcierte die ÖBB-Holding AG die Zentralisierung** und stärkere Koordinierung sämtlicher Werbemaßnahmen. In diesem Sinne beschloss sie im November 2011 eine neue Konzernrichtlinie „Kommunikation und Corporate Identity“ (Konzernrichtlinie 5), die im Wesentlichen die Inhalte der Konzernrichtlinie 12 übernahm und folgende Punkte besonders hervorstrich:

¹¹ Die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH, welche zu 100 % im Eigentum der ÖBB-Holding AG stand, trat als Werbendienstleister der ÖBB-Unternehmensgruppe auf. Durch ihren Agenturstatus konnte sie bei der Buchung von Media-Schaltungen einen „Agenturrabatt“ von 15 % vom Auftragswert erzielen. Die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH finanzierte sich bis zum Ende des Jahres 2010 – um ihre eigenen Kosten abzudecken – durch einen Aufschlag von 7 % – auf alle von ihr erbrachten Leistungen –, welchen sie der ÖBB-Unternehmensgruppe weiterverrechnete. Seit dem Jahr 2011 behielt sie sich – anstelle des Aufschlags von 7 % – den Agenturrabatt von 15 % zur Finanzierung ein. Den Agenturrabatt erhielt sie jedoch nur auf die beauftragten Media-Spendings. Im Vergleich zu dem zuvor einbehaltenen Aufschlag von 7 % auf alle Leistungen der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH kam es bei einem für das Jahr 2010 angestellten Vergleich beider Verrechnungsmodelle zu einer Ergebnisverbesserung der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH von rd. 62.000 EUR durch das neue Verrechnungsmodell, bei einem Gesamtaufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH von rd. 14 Mill. EUR.

- die Verantwortung der einzelnen Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe für den Inhalt der Öffentlichkeitsarbeit,
- die Verpflichtung der einzelnen Gesellschaften zur zentralen Abstimmung mit der ÖBB-Holding AG und
- die Rolle der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH als Kompetenzzentrum für Corporate Identity und Corporate Design und die Konzentration der strategischen Planung und operativen Abwicklung der Werbung bei der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH;
- Konzeption und Planung der konzernweiten Sponsoring-Aktivitäten auf Basis eines strategischen Sponsoring-Konzepts in Abstimmung mit den Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe.

5.2 (1) Der RH erachtete die seit 2010 angestrebte Bündelung der Abwicklung von Schaltungen (Print, TV, Hörfunk) bei der konzerneigenen ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH als zweckmäßig, weil einerseits die Bündelung des Einkaufsvolumens bessere Rabattkonditionen erwarten ließ und andererseits eine konzernweite Übersicht über alle Media-Aufwendungen sichergestellt werden kann.

(2) Unter Bedachtnahme auf die gesetzlich vorgegebene Unternehmensstruktur (Verantwortung und Eigenständigkeit der als Aktiengesellschaften konstruierten ÖBB-Teilgesellschaften) empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe, 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 zeitliche Koordination des Auftretts 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.

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe

Datenbasis und
Transparenz im Be-
reich Öffentlichkeits-
arbeit

6.1 (1) Der RH stellte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung folgende buchungstechnische Abläufe fest, die einen Überblick über die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe und das diesbezügliche Controlling deutlich erschwerten:

- Konto Marketingaufwand:

Die ÖBB-Teilgesellschaften verbuchten (sowohl externe als auch konzerninterne) Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit, Marketing, Werbung und dergleichen – **ohne Unterscheidung/Untergliederung** – auf einem Konto „Marketingaufwand“. Aus den insgesamt mehreren tausend Buchungen pro Jahr war eine automatisierte Analyse der verschiedenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich Art der Leistung, Medium und Zugehörigkeit zu Kampagnen nicht möglich.

- System der Auftragsnummern:

Das IT-System der Buchhaltung der ÖBB-Unternehmensgruppe bot die Möglichkeit, mehrere, sachlich zusammengehörende Buchungen über eine Auftragsnummer als Einheit zu kennzeichnen. Dieses System ermöglichte die Kontrolle, inwieweit vom Vorstand genehmigte Betragsgrenzen eingehalten wurden.

Nach den Feststellungen des RH verwendeten die ÖBB-Personenverkehr AG und die Rail Cargo Austria AG das System der Auftragsnummern im Bereich Öffentlichkeitsarbeit bzw. Marketing weitgehend, die ÖBB-Infrastruktur AG verwendete es teilweise und die ÖBB-Holding AG nicht. Dies hatte beispielsweise zur Konsequenz, dass für eine 2007 vom Vorstand der ÖBB-Holding AG genehmigte Medienkooperation in Höhe von 1,5 Mill. EUR, die Schaltungen in mehreren Medien umfasste, nicht mehr nachzuvollziehen war, welche Zahlungen unter diesem Titel tatsächlich angefallen waren.

- Verbuchung von Bestellungen im System Materialwirtschaft:

Die Konzernrichtlinie 6 „Einkauf und Materialwirtschaft“ sah eine konzernweite Erfassung von Liefer- und Dienstleistungsverträgen sowie darauf fußenden Leistungsabrufen (Rahmenverträge und Einzelbestellungen) im Modul Materialwirtschaft vor.¹²

¹² Die Verantwortung für die Erfassung der Geschäftsfälle oblag dem jeweiligen Bedarfsträger, also jener Gesellschaft der ÖBB-Unternehmensgruppe, die die externen Leistungen konkret in Anspruch nahm.

Nach den Feststellungen des RH waren (auch)¹³ die Bestellungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit nur lückenhaft im Modul-Materialwirtschaft verbucht.¹⁴ So waren beispielsweise die Rahmenvereinbarung mit einer externen Media-Agentur (Agentur/Berater AA) aus dem Jahr 2000 und die Leistungsabrufe zu den Rahmenverträgen mit externen Beratungsunternehmen/Agenturen nicht lückenlos erfasst. Die Lückenhaftigkeit der Erfassung hatte zur Folge, dass das Volumen und die Höhe der zu bestimmten Verträgen abgerufenen Leistungen (Ausmaß der Inanspruchnahme des vereinbarten bzw. budgetierten Vertragsvolumens) nicht oder nur noch mit erheblichem Aufwand ermittelt werden konnte.

(2) Auch die ÖBB-Konzernrevision hatte bereits 2010 festgehalten, dass es aufgrund der „unterschiedlichen Planungs- und Erfassungssystematiken“ nicht möglich war, eine konzernweite Auswertung des Marketingaufwands nach Werbeträgern/Werbemitteln (Inserate, TV, Hörfunk, Plakate, Folder/Broschüren) durchzuführen¹⁵ und dass teilweise konzernweit einheitliche Buchungs- und Kontierungsrichtlinien fehlten.

(3) Die ÖBB-Holding AG teilte dem RH Anfang Dezember 2011 mit, an einer Verbesserung der konzernweiten Nutzung des Systems der Auftragsnummern zu arbeiten; Ziel sei es, eine konzernweite Erfassung und Auswertung der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit nach Werbeträgern/Werbemitteln (z.B. TV, Print) und nach Kampagnen zu ermöglichen.

- 6.2 (1) Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe die Höhe ihrer Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit i.d.R. nicht hinsichtlich Art der Leistung, Medium und Zugehörigkeit zu einer Kampagne differenzieren konnte und damit der Überblick über die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit nur mit großem Aufwand und Unsicherheiten möglich war. Er hielt fest, dass die Empfehlungen der ÖBB-Konzernrevision aus dem Jahr 2010 zur Verbuchung von Geschäftsfällen nicht umgesetzt waren, weswegen der konzernweite Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit einer Analyse weitgehend entzogen und ein routinemäßiges Controlling nicht möglich war. Überdies waren hiedurch die Wirkmöglichkeiten der internen und externen Kontrolle beeinträchtigt.

Der RH betonte, dass insbesondere die Nutzung des Systems der Auftragsnummern es ermöglichen würde, den zu einem Auftrag angefallenen Gesamtaufwand darzustellen und sodann mit dem geplanten Aufwand zu vergleichen.

¹³ siehe auch TZ 19 RH-Bericht Vergabeprozess Containerstapler Reihe Bund 2011/2

¹⁴ Untergesellschaften verfügten teilweise über keinen vollwertigen Zugang zum System Materialwirtschaft.

¹⁵ Prüfung der Effektivität und Effizienz von eingesetzten Mitteln im Marketing

Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe

(2) Um einen Überblick über die Mittelflüsse im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten und die Controllingmöglichkeiten der Unternehmensführung zu stärken, empfahl der RH der ÖBB-Unternehmensgruppe,

- die Buchungen auf dem Marketingkonto zu strukturieren (zusätzliche Kennzeichnung oder tiefergehende 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 die vom Vorstand genehmigten Betragsgrenzen eingehalten wurden;
- Leistungsverträge und Leistungsabrufe – wie in der Konzernrichtlinie 6 „Einkauf und Materialwirtschaft“ vorgesehen – lückenlos im Modul Materialwirtschaft zu erfassen.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen des RH würde zudem zuverlässige Meldungen im Sinne des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes erleichtern (siehe TZ 17), weil die erforderlichen Informationen automatisiert abrufbar wären.

6.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe sei mit Jahreswechsel 2011/2012 eine konzernweite Erfassung aller Marketingaufwendungen eingeführt worden, die lückenlos auf die konsolidierten Daten überleitbar sei (differenziertes Kennzahlensystem und Buchungslogik für die Position Marketing). Vertretern des RH sei die entsprechende Richtlinie im Entwurfsstand übermittelt worden. Dem Angebot von Konzerncontrolling und Konzernrechnungswesen zur kritischen Auseinandersetzung – insbesondere hinsichtlich der Frage, ob damit die in der gegenständlichen Prüfung thematisierten Punkte in ausreichendem Maße adressiert wurden – sei der RH nicht nachgekommen.*

6.4 Der RH überprüfte die ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit im Zeitraum 2007 bis Mitte 2011. Die Verfahrensanweisung zur differenzierten Abbildung des Marketingaufwands trat allerdings erst mit 1. Jänner 2012 in Kraft. Die Gebarung im überprüften Zeitraum und auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fand nicht auf dieser Basis statt.

Der RH erachtete diese Verfahrensanweisung als eines der Ergebnisse der von ihm im Zuge seiner Überprüfung aufgezeigten Transparenzmängel und beurteilte die nunmehr beabsichtigte differenzierte Erfassung des Marketingaufwands positiv. Der RH wies in seinem Prüfungsergebnis unter TZ 6.1 (3) auf die entsprechenden Arbeiten der ÖBB-Holding AG hin.

Miteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

Gesamtaufwand **7.1** (1) Die Aufwendungen der ÖBB-Unternehmensgruppe für zugekaufte (externe) Dienstleistungen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit betragen zwischen 2007 und 2011 im Durchschnitt jährlich etwa 31 Mill. EUR (Berechnungsbasis: Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 einschließlich des Prognosewerts für 2011)¹⁶.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Aufwendungen¹⁷ der ÖBB-Teilkonzerne für Öffentlichkeitsarbeit sowie die Prozentsätze, zu denen diese zum Gesamtaufwand der ÖBB-Unternehmensgruppe beitrugen.

¹⁶ Basis der Berechnung:

- 2007 bis 2010 Ist-Aufwand; 2011 Forecast-Beträge
- Der RH zog für seine Berechnung
 - die auf den Konten Marketing, Repräsentation, Beratung Marketing und Beratung Öffentlichkeitsarbeit verbuchten externen Aufwendungen sowie
 - die im Bereich der ÖBB-Infrastruktur AG im Rahmen von Bauprojekten im Anlagevermögen aktivierten Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (in erster Linie für Information der Öffentlichkeit in der Bauphase) heran.

Bei der ÖBB-Holding AG bzw. den Muttergesellschaften der Teilkonzerne waren die Aufwendungen der vollkonsolidierten Tochtergesellschaften (inkl. Rail Cargo Hungaria Gruppe) buchhalterisch erfasst; die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit der nicht vollkonsolidierten Tochtergesellschaften – mit einer Beteiligung von unter 50 % oder von sehr untergeordneter Bedeutung – sind in den dargestellten Daten nicht enthalten.

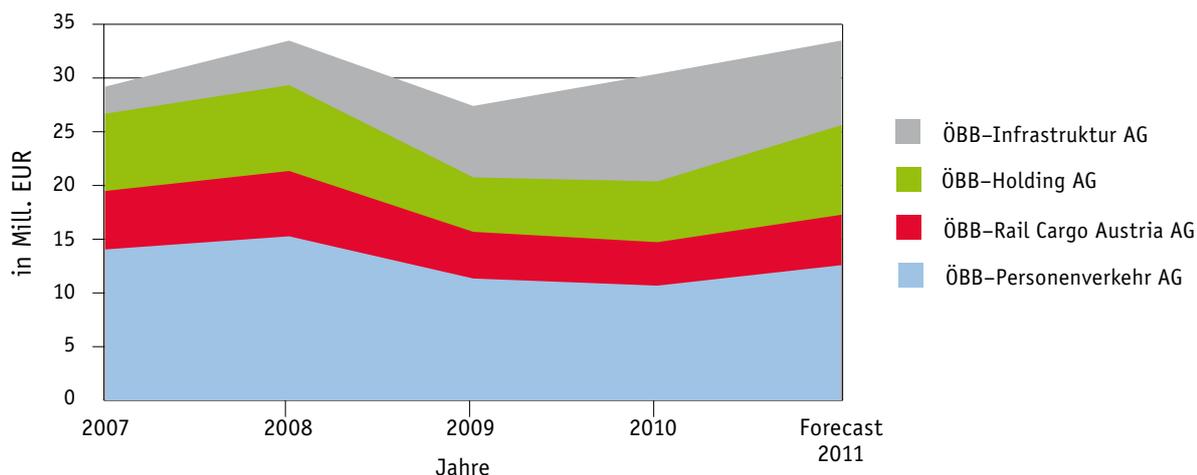
¹⁷ Der RH verwendet im weiteren Prüfungsergebnis die Begriffe „Aufwand“ bzw. „Aufwendungen“, auch wenn Teilbeträge aufgrund der vorgenommenen Aktivierung im Bereich Infrastruktur nicht sofort aufwandswirksam wurden.

Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Aufwandsanalyse

Tabelle 3: ÖBB–Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit						
ÖBB–Unternehmens- gruppe und Teil- konzerne	Aufwand				Prognosewert (Forecast) 2011	Verände- rung 2007 bis 2011
	2007	2008	2009	2010		
	in Mill. EUR (und in % des jährlichen Gesamtaufwands für Öffentlichkeitsarbeit)					in %
ÖBB–Unternehmens- gruppe gesamt	29,19	33,48	27,40	30,39	33,49	15
davon:						
ÖBB–Holding AG	7,19 (25)	7,98 (24)	5,06 (19)	5,65 (19)	8,34 (25)	16
ÖBB–Personen- verkehr AG	14,05 (47)	15,27 (46)	11,34 (41)	10,68 (35)	12,59 (38)	– 10
<i>davon ÖBB– Postbus GmbH</i>	1,59 (5)	1,06 (3)	1,20 (4)	1,14 (4)	1,08 (3)	– 32
Rail Cargo Austria AG	5,44 (19)	6,08 (18)	4,34 (16)	4,04 (13)	4,69 (14)	– 14
ÖBB–Infrastruktur AG	2,52 (9)	4,15 (12)	6,65 (24)	10,01 (33)	7,87 (23)	212

Quelle: Zusammenstellung: RH; Rohdaten: ÖBB–Unternehmensgruppe

Abbildung 1: ÖBB-Unternehmensgruppe:
externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit 2007 bis 2011



Quelle: Abbildung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

Die Abbildung zeigt, dass der externe Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit nach einer Spitze im Jahr 2008 (+ 15 % gegenüber 2007) im Jahr 2009 **deutlich zurückging**; 2010 stieg er an. Auch der Prognosewert für das Jahr 2011 wies einen weiteren Anstieg aus: er erreichte wieder den Wert von 2008; der Prognosewert lag um etwa 15 % über dem Wert von 2007 und um etwa 22 % über jenem von 2009; der Anstieg des Prognosewerts 2011 war v.a. durch eine geplante Steigerung des Aufwands bei der ÖBB-Holding AG bedingt.

(2) Eine nähere Betrachtung der Entwicklung des Aufwands der ÖBB-Teilkonzerne (Tabelle 3 in Verbindung mit Abbildung 1) machte für die Jahre 2007 bis 2011 (Prognosewerte) deutlich:

- Der Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG verzeichnete – als der Bereich mit der größten Anzahl direkter Kunden – mit durchschnittlich 13 Mill. EUR jährlich bzw. 42 % den höchsten (externen) Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe. Der Anteil sank in den letzten Jahren und wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für das Jahr 2011 mit etwa 38 % prognostiziert.

Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

In den Absolutbeträgen zeigte sich bei der ÖBB–Personenverkehr AG ein Anstieg des prognostizierten Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 von 10,68 Mill. EUR auf 12,59 Mill. EUR (rd. 18 %), wobei der Prognosewert 2011 aber deutlich unter den Aufwänden von 2007 und 2008 lag.

- Die ÖBB–Holding AG¹⁸ wies mit durchschnittlich 7 Mill. EUR jährlich den zweithöchsten Aufwand (22 % Anteil am Gesamtaufwand für Öffentlichkeitsarbeit) auf.

Die ÖBB–Holding AG prognostizierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ihren Aufwand für das Jahr 2011 mit 8,34 Mill. EUR; dies bedeutete eine Erhöhung von mehr als der Hälfte (56 %) gegenüber dem Durchschnitt der beiden Vorjahre (2009 und 2010).

- Der geringste Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit fiel mit durchschnittlich jährlich 5 Mill. EUR bzw. 16 % des Gesamtaufwands im Teilkonzern¹⁹ Rail Cargo Austria AG an. Der Aufwand der Rail Cargo Austria AG verringerte sich im Betrachtungszeitraum (auf Basis des Prognosewerts 2011 um rd. 14 %).
- Der Aufwand des Teilkonzerns ÖBB–Infrastruktur AG (durchschnittlich 6 Mill. EUR bzw. 20 % des Gesamtaufwands) hatte sich von 2007 bis 2010 vervierfacht.

(3) Bezogen auf den Teilkonzern ÖBB–Infrastruktur AG differenziert die folgende Abbildung den Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit nach

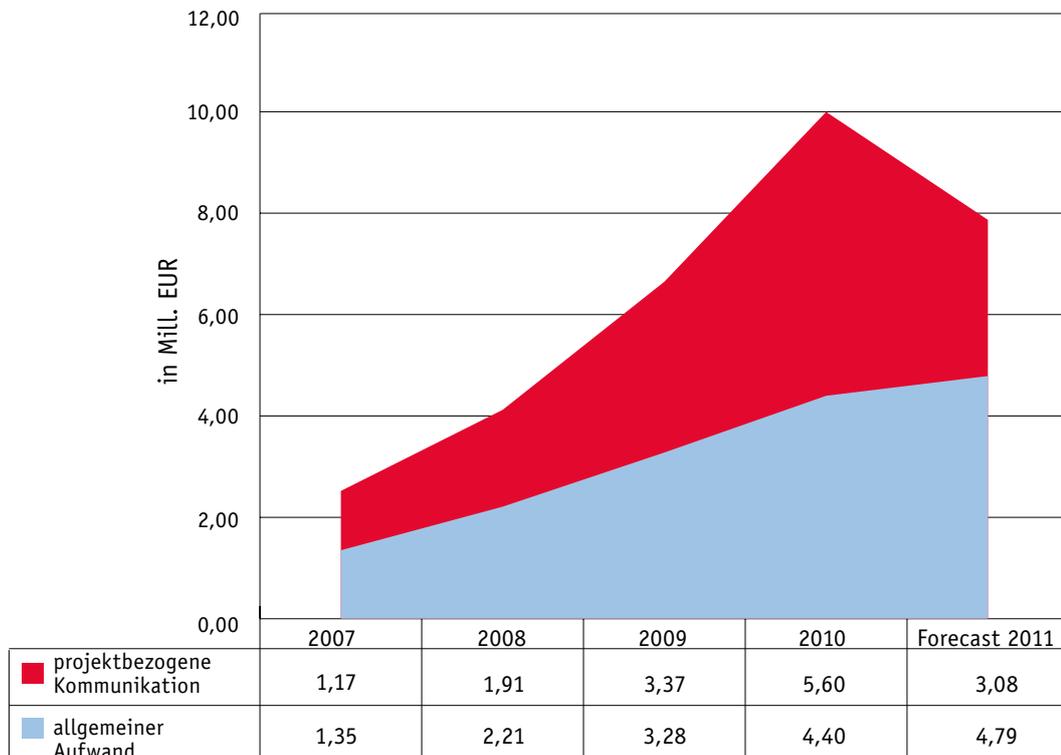
- dem Aufwand für projektbezogene Kommunikation, also jenen Kommunikationsmaßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang zu konkreten Infrastrukturprojekten²⁰ standen und diesen direkt zugerechnet wurden und
- dem allgemeinen (nicht–projektbezogenen) Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit.

¹⁸ Ohne die Teilkonzerne ÖBB–Infrastruktur AG, ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo AG; inkl. der übrigen Tochterunternehmen der ÖBB–Holding AG wie ÖBB–Produktion GmbH und ÖBB–Shared Service Center GmbH.

¹⁹ Berechnung nur auf Basis der vollkonsolidierten Teilgesellschaften des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG

²⁰ Ausgaben werden den Infrastrukturprojekten zugerechnet und in der Bilanz aktiviert.

Abbildung 2: Teilkonzern ÖBB-Infrastruktur AG: Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit



Quelle: Abbildung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

Die Abbildung zeigt beim allgemeinen Aufwand der ÖBB-Infrastruktur AG für Öffentlichkeitsarbeit von 2007 bis 2011 einen kontinuierlichen Anstieg auf mehr als den dreifachen Betrag von 2007. Dieser Anstieg ist Ausfluss der Strategie der letzten Jahre, die Leistungen des Teilkonzerns ÖBB-Infrastruktur AG offensiv mit eigenen Werbekampagnen – wie „Konjunkturlokomotive“ und „Pünktlichkeit“ – in der Öffentlichkeit zu präsentieren (siehe auch TZ 3).

Ein noch stärkerer Anstieg (nahezu Verfünffachung von 2007 bis 2010) ist beim Aufwand für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Infrastruktur AG zu verzeichnen (siehe TZ 30). Dies ist aus der in diesen Zeitraum fallenden Startphase des Groß-Bauprojekts „Wien Hauptbahnhof“ sowie den Umbauten an mehreren anderen großen Bahnhöfen erklärbar. Dieser Aufwand wird sich – gemäß den Forecasts der ÖBB-Infrastruktur AG – bereits 2011 deutlich verringern und sollte auch in den nächsten Jahren auf geringerem Niveau verbleiben.

Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

7.2 Der RH hielt fest, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe mit einem externen Aufwand von jährlich etwa 31 Mill. EUR (**Berechnungsbasis: Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 einschließlich des Prognosewerts für 2011**) Mittel in beträchtlicher Höhe für ihre Öffentlichkeitsarbeit aufwandte (dazu kamen noch jährliche Personalkosten in der Größenordnung von etwa 7,6 Mill. EUR für im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigte ÖBB-Mitarbeiter). Der Aufwand der ÖBB-Unternehmensgruppe für Öffentlichkeitsarbeit zeigte in den letzten Jahren einen nicht-kontinuierlichen Verlauf; der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für das Jahr 2011 prognostizierte Wert lag um etwa 15 % über jenem von 2007 und um etwa 22 % über jenem von 2009 (dies obwohl die Aufwendungen der ÖBB-Infrastruktur AG für projektbezogene Kommunikation von 2010 bis 2011 deutlich zurückgingen).²¹

Der RH kritisierte, dass diese geplante Erhöhung des Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit bei der ÖBB-Holding AG um mehr als der Hälfte gegenüber den beiden Vorjahren (auf 8,34 Mill. EUR) inhaltlich nicht ausreichend begründet und daher nicht nachvollziehbar war. Aus Sicht des RH stand die geplante Erhöhung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 in einem Widerspruch zu den Konsolidierungsnotwendigkeiten der öffentlichen Haushalte und berücksichtigte nicht ausreichend, dass (wie vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung aufgezeigt) noch Verbesserungspotenzial in der Effizienz und Effektivität der ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit bestand (siehe auch TZ 2, 10, 31)²².

Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe grundsätzlich für kostenintensive Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit,

- 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 (TZ 22, 26).

²¹ Die Inflationsrate (Steigerung Verbraucherpreisindex) in diesem Zeitraum entsprach etwa 12 %.

²² Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit durch die ÖBB-Holding AG stets die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsgebot und Quersubventionsverbot zwischen Infrastruktur- und Absatzbereich aufwirft (TZ 3, 21).

Der RH empfahl, vor dem Hintergrund des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte und der Notwendigkeit der Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit der ÖBB-Unternehmensgruppe, auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit auf ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis des Miteinsatzes zu achten und den Fokus verstärkt auf die Sparpotenziale zu legen (TZ 2).

- 7.3 (1) *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe würde die vom RH angestellte Zuordnung der externen Jahresaufwendungen zu den ÖBB-Konzerngesellschaften bzw. Teilkonzernen nicht mit den jeweiligen Werten des Rechnungswesens und daher auch nicht mit dem durch den Wirtschaftsprüfer testierten (konsolidierten) IFRS-Konzernabschluss übereinstimmen.*

Der für den Konzern zentral vorgenommene Einkauf durch die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH sei nur mittels einer Hilfsrechnung den ÖBB-Konzerngesellschaften bzw. Teilkonzernen zugeordnet worden. Im Zuge dieser Hilfsrechnung seien den Teilkonzernen unrichtige Werte zugeordnet worden. Zudem wären entsprechend dem Rechnungslegungsgesetz einwandfrei aktivierte Projektkosten dem Jahresaufwand hinzugerechnet worden. Überdies dürfte es bei dieser unzulässigen Hinzurechnung auch noch zu einer Doppelerfassung der zuvor vorgenommenen Zuordnung des konzernextern eingekauften Aufwands der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH durch den RH gekommen sein.

- (2) *Nach Ansicht der Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe operiere das Prüfungsergebnis in mehrfacher Hinsicht auf Grundlage unzutreffender Zahlen. Der RH habe als Grundlage des Berichts vorläufige Planzahlen auf Basis des zweiten Quartals 2011 herangezogen.*

Die mittlerweile vorliegenden definitiven Zahlen der Bilanz 2011 ergäben auf Basis der Berechnungsmethode des RH nunmehr einen Gesamtaufwand von 27,3 Mill. EUR für den geprüften Bereich und lägen somit deutlich unter dem genannten Forecast-Wert von 33,49 Mill. EUR.

StN-Tabelle 1: ÖBB-Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit 2011: Prognosewert (Forecast) und endgültiger Wert laut Stellungnahme

ÖBB-Unternehmensgruppe und Teilkonzerne	Prognosewert (Forecast) 2011 siehe Tabelle 3	Endgültiger Wert 2011 laut Stellungnahme der ÖBB- Unternehmensgruppe ¹
	in Mill. EUR	
ÖBB-Unternehmensgruppe gesamt	33,49	27,30
<i>davon: ÖBB-Holding AG</i>	<i>8,34</i>	<i>6,85</i>
<i>ÖBB-Personenverkehr AG</i>	<i>12,59</i>	<i>10,12</i>
<i>Rail Cargo Austria AG</i>	<i>4,69</i>	<i>3,08</i>
<i>ÖBB-Infrastruktur AG</i>	<i>7,87</i>	<i>7,27</i>

¹ Werte enthalten Rundungsdifferenzen

Quelle: Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe (und ergänzende Unterlage zu den Teilkonzern-Daten)

Das Prüfungsergebnis habe somit die laufenden Optimierungsmaßnahmen und konsequenten Gegensteuerungsmaßnahmen der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht berücksichtigt. Die Differenz betrage 6,2 Mill. EUR, in Zeiten des allgemeinen Sparens eine nicht unerhebliche Summe.

Dies relativiere wesentliche Schlussfolgerungen; zentrale Aussagen und Rückschlüsse des RH würden ins Gegenteil verkehrt.

Somit sei – entgegen den Schlussfolgerungen des RH – eine deutlich rückläufige Tendenz der Aufwendungen für „Öffentlichkeitsarbeit, Marketing und Verkaufsförderung“ zu erkennen.

Aufgrund der Ist-Zahlen des Jahres 2011 verringerten sich auch die im Bericht dargestellten Jahresdurchschnittswerte von 31 Mill. EUR auf 29,6 Mill. EUR pro Jahr.

(3) Die Aufwendungen für „Öffentlichkeitsarbeit, Marketing und Verkaufsförderung“ seien auch im Verhältnis zu den Markterlösen rückläufig und mit gerade einmal 0,8 % generell als sehr gering zu bezeichnen. Dies werde vor allem auch durch die Gegenüberstellung der Angaben aus dem Geschäftsbericht 2011 der Schweizerischen Bundesbahnen

(SBB) verdeutlicht, welche gemessen an den Gesamterträgen mit 0,8 % doppelt so hoch seien wie bei den ÖBB mit 0,4 %.²³

StN-Tabelle 2: ÖBB–Unternehmensgruppe: externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf Markterlöse/Gesamterträge und im Vergleich zur SBB

	2007	2008	2009	2010	2011	SBB (2011)
Aufwendungen in Mill. EUR	29,19	33,48	27,4	30,39	27,3	54,0
in % zu Markterlösen	0,9	1,0	0,9	1,0	0,8	1,1
in % zu Gesamterträgen	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,8

Quelle: Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe

(4) Anders als bei anderen Unternehmen würden bei den ÖBB über die klassische Öffentlichkeitsarbeit hinausgehende Dienstleistungen erbracht, die den Bereichen Vertrieb, Kundenservice und Beschwerdemanagement zuzurechnen seien. Mit dem Bericht werde der Eindruck erweckt, die Marketingkosten der ÖBB seien lediglich durch die Teilposition Medialeistungen/Werbekampagnen bestimmt. Dieser Eindruck sei falsch und negierte die wesentlichsten Aufgaben und somit Aufwendungen der ÖBB–„Öffentlichkeitsarbeit, Marketing und Verkaufsförderung“, die 64 % der Kosten des untersuchten Bereichs ausmachten.

Folgende Maßnahmen und Aktivitäten würden unter dem vom RH verwendeten Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ geführt:

- Kommunikation Fahrplanwechsel, regionale Informationsveranstaltungen und Medienbetreuung*
- Fahrpläne und Folder „Reisebegleiter“ (gedruckte Info mit Abfahrts- und Anschlusszeiten in den Zügen)*
- Druck und Produktion Fahrpläne und Kursbücher Beschwerdemanagement/Kundenservice: Bearbeitung von Kundenanfragen/Anregungen*
- Technische und inhaltliche Betreuung Internet/Website/Scotty (österreichweite Fahrplanabfrage Scotty)*

²³ Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei noch hervorzuheben, dass sich der Aufwand bei der SBB über umgerechnet 54,0 Mill. EUR (64,8 Mill. CHF Werbung bei Gesamterträgen über 8.022 Mill. CHF bzw. Gesamterträgen ohne „Öffentliche Hand“ über 5.718 Mill. CHF) entsprechend dem Geschäftsbericht nur auf Werbung beziehe. Die Basis der Darstellung des ÖBB–Konzerns im RH–Rohbericht beinhalte jedoch nicht nur den Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Marketing, sondern auch für rechnungslegungsgesetzkonform aktivierte Projektkosten.

Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

- *Direct-Marketing Vorteils card/Kundenkartenmanagement*
- *Spezielle Zielgruppenbetreuung: Automaten Schulungen in ganz Österreich*
- *Anrainerinformation und -Betreuung bei Bauprojekten*
- *Förderung von Barrierefreiheit (Ansprechpartner für Zusammenarbeit mit Behinderten-Organisationen)*
- *Kundenkommunikation für mobilitätseingeschränkte Personen*
- *Kindermeilen-Projekt – Förderung von umweltfreundlichen Wegen zu Schulen und Kindergärten, nachhaltige Mobilität (in Zusammenarbeit mit dem Lebensministerium)*
- *Zielgruppenaktivitäten für Kinder und Jugendliche (z.B. Bilderbuchreihe Timi-Taurus)*
- *Organisation von Sonderzügen in allen Regionen für Schüler, Vereine usw.*
- *Promotoreneinsätze in ganz Österreich*
- *Kundenforum und Arbeitskreis Senioren des Personenverkehrs*
- *Sicherheitsschulungen für Schulen (Bahnübergänge, Verhalten auf Gleisanlagen), aber auch bei Postbus (Sicherheit in Bussen für Kinder)*
- *Information im Störfall für Kunden und Anrainer (online, Bahnhöfe, Call-Center)*
- *Erstellung Baustelleninformationen und Leitsysteme für Kunden und Anrainer*
- *Betreuung der Monitore, Echtzeitkommunikation an den Verkehrsstationen*
- *Content-Produktion für neue Technologien zur Kundeninformation (z.B. NFC, Scotty-mobil)*
- *Kundenbezogene Social Media Betreuung (Facebook, Twitter, YouTube)*

- Partnerschaften bei Großveranstaltungen (insbesondere große Sportveranstaltungen, Konzerte usw.)
- Führungen für Schulen und interessierte Gruppen
- Betreuung Führungen Bahnorama – Informations- und Aussichtsplattform beim Wiener Hauptbahnhof – seit Start 160.000 Besucher
- Interne Kommunikation/Mitarbeiterkommunikation/Intranet für über 40.000 Mitarbeiter

Auf diese zentralen Marketingaufgaben (immerhin rd. 64 % der Gesamtausgaben) werde weder Bezug genommen, noch würden diese sachlich und erkennbar den Gesamtkosten zugeordnet.

(5) Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe sei das Prüfungsergebnis aufgrund der falschen Datenbasis (Prognosewerte/Forecast 2011) als unzweckmäßig zu bezeichnen. Die Schlussfolgerungen des Prüfungsergebnisses seien somit in weiten Teilen ebenso falsch.

7.4 Der RH stellte gegenüber der ÖBB-Unternehmensgruppe klar:

(1) Zur Frage der Datenbasis:

- Die vom RH anlässlich der gegenständlichen Gebarungüberprüfung angestellte Berechnung und Zuordnung des externen Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit erfolgte in engem Zusammenwirken mit dem Rechnungswesen und dem Controlling der ÖBB-Holding AG. Die Zahlen wurden wiederholt mit der ÖBB-Unternehmensgruppe abgestimmt (siehe auch TZ 1 (3)).
- Die Prüfung des RH vor Ort erfolgte von Juni bis August 2011; zur Zeit der Gebarungüberprüfung, wie auch zur Zeit der Erstellung des Prüfungsergebnisses lagen nur Prognosewerte (Forecast) für 2011 vor. Die nunmehr genannten Zahlen des Miteinsatzes für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 waren nicht mehr Gegenstand der Gebarungüberprüfung und konnten daher vom RH nicht mehr auf Richtigkeit und Konsistenz mit den Zahlen der Vorjahre überprüft werden.

Der RH betonte in diesem Zusammenhang, dass anlässlich der Abstimmung des Zahlenwerkes mit den überprüften Stellen – zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Gebarungüberprüfung (z.B. September 2011 nach Abschluss der Erhebungen an Ort und Stelle, Schlussbesprechung im Dezember 2011) seitens der ÖBB-Unterneh-

Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

mensgruppe kein anderes Datenmaterial vorgelegt wurde. Für den RH waren deshalb – und auch angesichts der operativen Vorlaufzeiten für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – die nunmehr dargelegten Ist-Zahlen 2011, die einen Rückgang des Aufwands für Öffentlichkeitsarbeiten binnen weniger Monate um rd. 6,2 Mill. EUR indizierten, nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Der RH behielt sich vor, die Entwicklung dieser Kostenpositionen im Zuge einer Follow-up-Überprüfung weiterzuverfolgen.

- Der RH gab in seinem Prüfungsergebnis – insbesondere in Tabelle 3 und in Abbildung 1 – einen Überblick über den externen Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit und seine Entwicklung für die ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt und aufgeschlüsselt nach Teilkonzernen.

Dafür war es notwendig,

- einerseits eine verursachergerechte Aufteilung der zentral eingekauften Werbeleistungen vorzunehmen und
- andererseits die Aufwendungen der ÖBB-Infrastruktur AG für projektbezogene Kommunikation/Anrainerkommunikation mitzufassen.²⁴
- Die nicht näher spezifizierte Vermutung von Doppelerfassungen konnte nicht nachvollzogen werden.

(2) Zum Vergleich mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB):

Wie der RH auch in TZ 11 ausführte, erachtete er einen Vergleich der Ausgaben und Ausgabenstruktur im Bereich Öffentlichkeitsarbeit mit jenen/jener von anderen Bahnunternehmen als prinzipiell geeignet, um zusätzliche Anhaltspunkte für die angemessene Höhe des Media-Budgets wie auch für die Gewichtung der verschiedenen Werbeträger/Werbemittel zu gewinnen. Die Qualität und Richtigkeit des Vergleichs des Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit mit jenem der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) konnte vom RH allerdings mangels Offenlegung der Datengrundlagen nicht beurteilt werden.

²⁴ Der RH strich die Tatsache, dass diese auf die jeweiligen Projekte aktiviert werden, in seinem Prüfungsergebnis heraus (TZ 30).

(3) Zur Frage der Differenzierung nach der Art der Leistung:

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war die externe Öffentlichkeitsarbeit, wobei der RH einen Schwerpunkt auf die Bereiche Werbekooperationen, Werbung und Sponsoring legte (siehe dazu TZ 1, 21 bis 26 und 28).

Die Vorwürfe der Nicht-Differenzierung trafen die ÖBB-Unternehmensgruppe selbst:

- Die Art der Verbuchung des Aufwands für Öffentlichkeitsarbeit erlaubte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine automatisierte Differenzierung nach verschiedenen Sparten der Öffentlichkeitsarbeit. Der RH sprach diese Problematik während der Gebarungsüberprüfung wiederholt an und analysierte sie ausführlich im Prüfungsergebnis in TZ 6 (Datenbasis und Transparenz im Bereich Öffentlichkeitsarbeit). Er empfahl diesbezüglich insbesondere, die Buchungen auf dem Marketingkonto zu strukturieren (zusätzliche Kennzeichnung oder tiefergehende 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.
- Trotz der Intransparenz der Verbuchung war es dem RH möglich – zusammen mit Mitarbeitern des Konzernrechnungswesens, der ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit und der ÖBB-Teilgesellschaften –, die Aufwendungen soweit aufzugliedern, dass dem RH ein Überblick für die Bereiche Werbekampagnen, Advertorials und Sponsoring gegeben werden konnte.
- Der RH nahm auf Basis seiner Gebarungsüberprüfung Differenzierungen hinsichtlich der Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit vor, die in der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht vorlagen und die die ÖBB-Unternehmensgruppe zur Zeit der Gebarungsüberprüfung automatisiert nicht durchführen konnte.

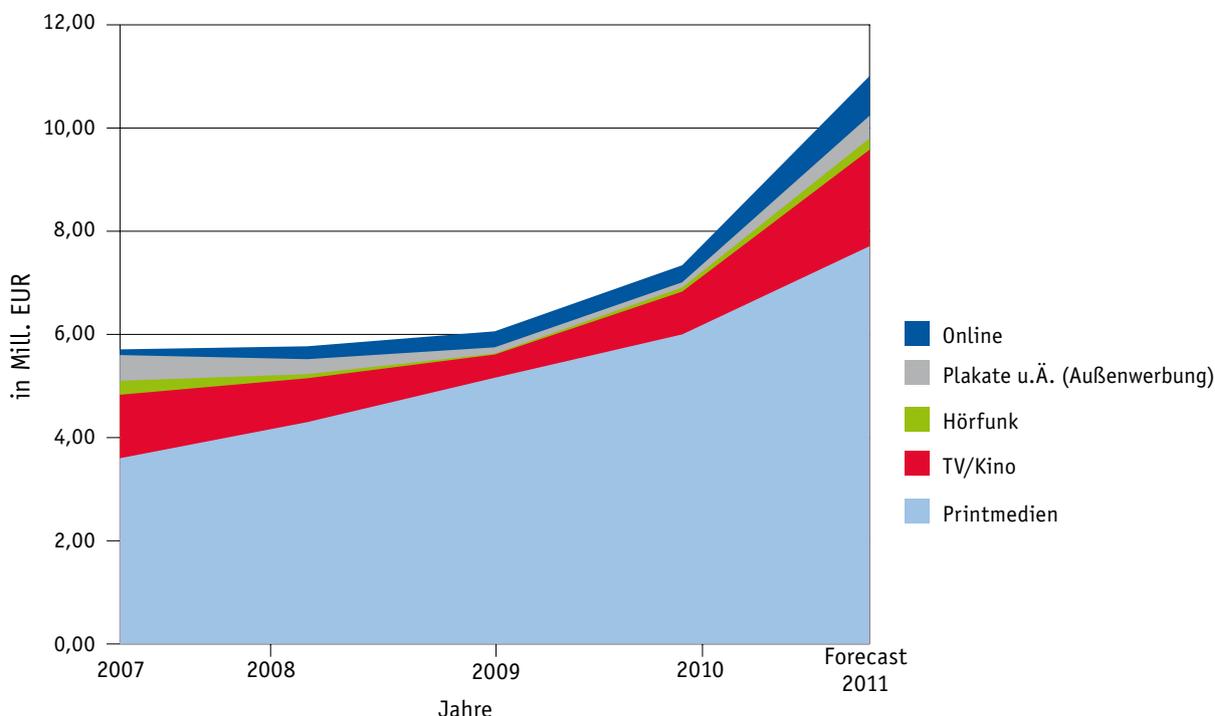
Miteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Aufwandsanalyse

Miteinsatz je Werbeträger/Werbemittel

8.1 (1) Eine Aufgliederung der Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit nach Art der Leistung (z.B. Werbeeinschaltung, Kreativleistung, Werbegeschenke, Unterstützungsarbeiten) sowie nach Werbeträger bzw. Werbemittel (z.B. Printmedium, TV, Messeauftritt, Plakat) war aufgrund der Art der Verbuchung dieser Aufwendungen nicht²⁵ möglich. Auch die ÖBB-Konzernrevision hatte in ihrem Bericht zur Effektivität und Effizienz von eingesetzten Mitteln im Marketing bereits im November 2010 kritisch darauf hingewiesen, dass es durch die unterschiedlichen Planungs- und Erfassungssystematiken nicht möglich war, eine konzernweite Auswertung des Marketingaufwands nach Werbeträger/Werbemittel durchzuführen (siehe TZ 6).

(2) Lediglich die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH verfügte für die über sie abgewickelten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die Schaltungen in Medien (2007 bis 2010: durchschnittlich etwa 6 Mill. EUR jährlich; d.h. rd. 20 % des Gesamtaufwands), über zusätzliche Aufzeichnungen (Excel-sheets), die eine Kategorisierung der Aufwendungen ermöglichten.

Abbildung 3: Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH nach Mediengattungen



Quelle: Abbildung: RH; Daten: ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH

²⁵ Das heißt, nur mit unvertretbar hohem Aufwand nach Durchsicht und Kategorisierung mehrerer tausend Einzelbuchungen.

Tabelle 4: Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH nach Mediengattungen

Mediengattung	2007	2008	2009	2010	Prognosewert (Forecast) 2011
	Anteil am Media-Aufwand der CI&M in %				
Printmedien	63	75	85	82	70
TV/Kino	21	15	8	11	17
Hörfunk	5	1	0	1	2
Plakate u.Ä. (Außenwerbung)	9	5	2	1	4
Online (Website, Social Networks, Apps)	2	4	5	5	7
Summe	100	100	100	100	100

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH

Abbildung 3 und Tabelle 4 zeigen, dass der weitaus überwiegende Teil des Media-Aufwands der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH für Öffentlichkeitsarbeit in Printmedien floss, wobei dieser von 3,6 Mill. EUR im Jahr 2007 auf 6 Mill. EUR im Jahr 2010 (um 67 %) anstieg; auch der relative Anteil des Aufwands für Printmedien am Gesamt-Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH stieg in diesem Zeitraum von 63 % auf 82 % an.

(3) Das Media-Budget der ÖBB-Unternehmensgruppe für das Jahr 2011 ging von einer weiteren Erhöhung des über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abzuwickelnden Media-Aufwands auf etwa 11 Mill. EUR aus. Gleichzeitig war vorgesehen, den relativen Anteil am Aufwand für Printmedien auf 70 % zu senken und jenen für TV-Werbung auf 17 % (2010: 11 %) anzuheben.

8.2 Der in Abbildung 3 ersichtliche starke Anstieg des über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelten Media-Aufwands des Jahres 2010 und insbesondere des geplanten Aufwands 2011 (laut Prognose) stand in Zusammenhang mit der von der ÖBB-Holding AG vorgegebenen Zentralisierung der Media-Aktivitäten der ÖBB-Unternehmensgruppe bei der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH und war damit teilweise auf Verlagerungseffekte zurückzuführen. Die Höhe des geplanten Anstiegs deutete nach Auffassung des RH aber auch darauf hin, dass der Media-Aufwand insgesamt steigen sollte. Der Anstieg 2010 und der – deutlich stärkere – für 2011 geplante Anstieg gingen vornehmlich auf zusätzliche Ausgaben im Bereich der ÖBB-Holding AG zurück und waren inhaltlich nicht ausreichend begründet (siehe dazu TZ 7).

Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Aufwandsanalyse

8.3 Die ÖBB-Unternehmensgruppe teilte mit, dass der endgültige Aufwand für klassische Werbung und der damit verbundene Media-Aufwand im Jahr 2011 9,8 Mill. EUR (Einkauf externer Media-Leistungen) betragen habe. Die ÖBB liege damit auf Rang 34 der TOP 50 österreichischer Media-Etats (Focus-Kennzahlen). In Relation zu Gesamtumsatz, Kundenanzahl und Vielfalt der Kommunikationsaufgaben sei dieser Aufwand als ausgesprochen gering zu betrachten.

Der Mediamix 2011 habe in den einzelnen Mediengattungen betragen:

StN-Tabelle 3: Media-Aufwand der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH nach Mediengattungen laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe		
Mediengattung	Ausgaben (Kundengeld exkl. USt)	Anteil am Mediamix
	in EUR	in %
Print	6.941.328	69
Fernsehen	1.151.326	12
Hörfunk	472.053	5
Online	946.151	9
Außenwerbung	275.292	5
Summe	9.786.150	100

Quelle: Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe

8.4 Der RH merkte an, dass die ÖBB-Holding AG in ihrer Kampagnenplanung 2011 noch ein Budget von 11,01 Mill. EUR für die klassische Werbung im Jahr 2011 geplant hatte. Er entnahm der Stellungnahme, dass die ÖBB-Holding AG/ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH den Media-Aufwand nicht im ursprünglich geplanten Ausmaß anhub.

9.1 Um die Angemessenheit der Höhe der Aufwendungen der ÖBB-Unternehmensgruppe für Schaltungen in verschiedenen Printmedien sowie in TV und Hörfunk zu plausibilisieren, stellte der RH diese Aufwendungen den Nettoreichweiten dieser Medien gegenüber.

Tabelle 5: Nettoreichweiten und Aufwand für Schaltungen
(bezogen auf Schaltungen über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH sowie direkt durch die ÖBB-Holding AG)

Medium	Aufwand für Schaltungen 2007 bis 2010	Erscheinenshäufigkeit	Nettoreichweite ¹ 2010 in %		
	in Mill. EUR		ÖBB-Kernzielgruppe ²	Wien ³	Österreich
Printmedium A	3,48	täglich	38,2	35,6	38,9
Printmedium C	3,08	täglich	13,7	37,6	12,0
Printmedium B	3,04	täglich	10,0	22,0	9,6
TV X	1,35	täglich	– ⁴	39,1	39,5
Printmedium E	0,97	täglich	8,1	16,5	8,1
Printmedium F	0,80	täglich	3,8	8,2	3,8
Printmedium D	0,77	wöchentlich	11,3	16,1	10,3
Printmedium G	0,70	täglich	11,7	0,9	12,0
Printmedium H	0,44	monatlich	–	5,0	4,1
Printmedium I	0,40	täglich	5,3	11,8	5,3
Printmedium J	0,38	wöchentlich	–	11,7	6,3
TV Y	0,35	täglich	– ⁴	36,4	31,4
Printmedium K	0,32	täglich	–	1,4	3,6
Hörfunk Z	0,28	täglich	44,3	29,2	36,3
Printmedium L	0,20	wöchentlich	15,7	22,3	13,6
Printmedium M	0,20	wöchentlich	20,3	14,1	13,2
Printmedium N	0,16	wöchentlich	–	5,2	2,3
Printmedium O	0,11	monatlich	–	5,8	3,7
Printmedium P	0,10	wöchentlich	–	10,6	7,3
Printmedium Q	0,09	14-tägig	14,2	12,6	14,2
Printmedium R	0,09	täglich	–	1,5	1,1

¹ Nettoreichweite ist der Prozentsatz der Zielgruppe, der zumindest einmal erreicht wird und damit zumindest eine Kontaktchance hat. Mehrfachkontakte werden nur einmal gezählt (= netto).

² Nettoreichweite in der jeweils zu erreichenden Alters-Zielgruppe laut ÖBB-Holding AG

³ Nettoreichweite in Wien laut Media-Analyse; Ballungsraum Wien hat für ÖBB-Unternehmensgruppe insofern besondere Relevanz, als dort rd. 50 % der Kundenströme der ÖBB stattfinden.

⁴ Kernzielgruppenreichweite für TV X und Y gesamt 31,05 %.

Quelle: Zusammenstellung: RH; Rohdaten: Media-Analyse 2010 des Vereins Arbeitsgemeinschaft Media-Analysen sowie ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH

Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

Die Tabelle 5 zeigt, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe einen erheblichen Teil des Media-Etats auf drei Zeitungen (Printmedien A, B, C) konzentrierte. Während für Printmedium A ein klarer Zusammenhang zwischen hohem Mitteleinsatz und hoher Nettoreichweite gegeben war, war dieser Zusammenhang für andere in der Liste angeführten Medien nicht gegeben. Insbesondere war der Aufwand für Schaltungen in TV und Hörfunk gemessen an der Reichweite dieser Medien gering.

- 9.2 Der RH merkte kritisch an, dass die Höhe der Aufwendungen der ÖBB-Unternehmensgruppe (Schaltungen über ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH und direkt durch ÖBB-Holding AG) für Schaltungen zum Teil keine Begründung in der Reichweite der Medien fand (Einschaltungen erfolgten bei bestimmten Medien in ähnlicher Höhe, obwohl sich die Nettoreichweiten deutlich unterschieden). Der RH gab weiters zu bedenken, dass durch die starke Konzentration von Schaltungen auf drei Zeitungen mit ähnlicher Leserstruktur allenfalls ein Teil der Zielgruppe und potenzieller Kunden vernachlässigt wird.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlung zur Planung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nach den Kriterien der Kommunikationsnotwendigkeit und Kosten-Nutzen-Abschätzung (TZ 7, 22, 26).

- 9.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe habe der Anteil der drei großen Mediengruppen (Mediengruppen A, B, C) max. 35 % des Gesamtetats von 9,8 Mill. EUR betragen; dieser Anteil sei seit 2007 sogar gesunken. Die ÖBB-Unternehmensgruppe strich hervor, dass die genannten Anbieter auch über die für die ÖBB-Kernzielgruppe relevantesten und reichweitenstärksten Medien verfügten.*

Laut Stellungnahme lasse der Anteil bei den reichweitenstarken Medien (Printmedien A, B, C, E) insbesondere in der Kernzielgruppe im Osten Österreichs (60 % des Fahrgastaufkommens) sogar auf eine unterdurchschnittliche Belegung der reichweitenstarken Medien, insbesondere von Printmedium A, mit Schaltungen schließen.

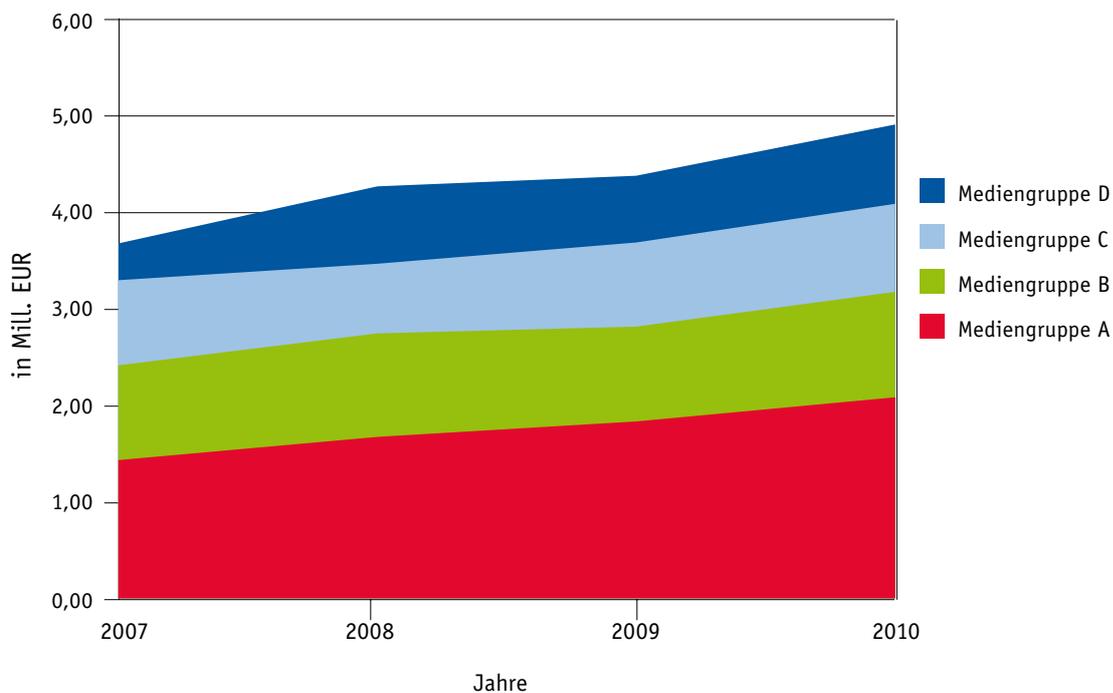
- 9.4 Der RH merkte an, dass nach seinen Feststellungen der Anteil am Aufwand der über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH und die ÖBB-Holding AG durchgeführten Schaltungen für die drei genannten Mediengruppen (Mediengruppen A, B, C) in den Jahren 2009 und 2010 bei über 40 % lag.

Auch die Aussage, wonach die reichweitenstärksten Medien – insbesondere Printmedium A – unterdurchschnittlich mit Schaltungen belegt worden wären, ließ sich auf Basis einer Auswertung der Korrelationen zwischen Aufwand und Reichweite der Schaltungen (Grundlage: Daten aus Tabelle 5) nicht bestätigen.

Mittelflüsse an die vier größten Print-Mediengruppen

10.1 Im Folgenden gibt der RH – auf Basis einer Kreditorenabfrage – einen Überblick über die Mittelflüsse der letzten Jahre an die vier größten Print-Mediengruppen.²⁶

Abbildung 4: Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen 2007 bis 2010



Quelle: Abbildung: RH, Rohdaten: ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH

²⁶ Basis: Auswertung der Kreditorenkonten sowie der Daten der Media-Agentur Agentur/Berater AA. Die Beträge setzen sich zum Großteil aus dem Entgelt für bezahlte Einschaltungen zusammen, enthalten aber z.B. auch Entgelte für den Ankauf von Zeitungen, die in Zügen verteilt werden.

Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Aufwandsanalyse

Tabelle 6: Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen 2007 bis 2010

Mediengruppen	2007	2008	2009	2010	Summe 2007 bis 2010	Verände- rung 2007 bis 2010
	(Zahlungen inkl. 5 % Werbeabgabe exkl. USt) in Mill. EUR					in %
Mediengruppe A	1,43	1,67	1,83	2,08	7,01	45
Mediengruppe B	0,98	1,06	0,98	1,09	4,11	11
Mediengruppe C	0,88	0,72	0,87	0,91	3,38	4
Mediengruppe D	0,38	0,80	0,69	0,82	2,70	116

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Zusammenstellung: RH; Rohdaten: ÖBB-Holding AG und ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH

Die Tabelle zeigt, dass die Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen von 2007 (3,67 Mill. EUR) auf 2010 (4,90 Mill. EUR) um ein Drittel und damit deutlich stärker als die Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit insgesamt (4 %) anstiegen (siehe TZ 7: Aufwand 2007: 29,19 Mill. EUR; Aufwand 2010: 30,39 Mill. EUR).

10.2 Der starke Anstieg (um 34 %) der Mittelflüsse an die vier größten Printmedien(gruppen) und insbesondere der starke Anstieg (45 %) der Mittelflüsse an die Mediengruppe A war aus sachlichen Kommunikationsnotwendigkeiten nicht begründet und damit für den RH nicht nachvollziehbar (siehe TZ 2, 3, 31).

10.3 Die ÖBB-Unternehmensgruppe betonte in ihrer Stellungnahme, dass der RH in der Darstellung der Media-Leistungen (Schaltkosten) in unzulässiger Weise die Dienstleistung Zeitungen und Magazine für den Service am Zug im Wert von 1,32 Mill. EUR hinzurechnete, was sachlich falsch sei. Der Ankauf von Zeitungen am Zug sei nicht als Teil der Kosten der „Öffentlichkeitsarbeit“, sondern vielmehr als Vertriebsleistung zu bezeichnen.

Die Tabelle 6 sei somit um die Vertriebsleistungen wie folgt zu bereinigen:

StN-Tabelle 4: Schaltaufwand für die vier größten Mediengruppen laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe

Mediengruppen	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mill. EUR				
Mediengruppe A	1,41	1,63	1,53	1,78	1,46
Mediengruppe B	0,92	1,05	0,92	1,02	0,93
Mediengruppe C	0,88	0,72	0,87	0,91	0,86
Mediengruppe D	0,38	0,76	0,49	0,60	0,64

Quelle: Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe

- 10.4** Der RH hielt fest, dass seine Darstellung in TZ 10.1 genau das wiedergibt, was die Überschrift indiziert und im Text ausgeführt ist: die Gesamtheit der Mittelflüsse an die vier größten Mediengruppen.

Er rief in Erinnerung, dass zur Zeit der Gebarungüberprüfung eine Darstellung der Entgelte für bezahlte Einschaltungen aus den Informationssystemen der ÖBB-Unternehmensgruppe mit vertretbarem Aufwand nicht ableitbar war. Der RH griff daher – in Abstimmung mit dem Rechnungswesen der ÖBB-Holding AG – auf die Kreditorenbuchhaltung zurück, die alle Mittelflüsse an die betreffenden Medien beinhaltete; das waren: zum Großteil Entgelte für bezahlte Einschaltungen, z.T. aber auch Entgelte für den Ankauf von Zeitungen, die in Zügen verteilt wurden. Der RH legte dies in seinem Prüfungsergebnis ausdrücklich offen.

Mittleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Benchmark und Budgetierung

- 11.1** Die ÖBB-Holding AG setzte sich in ihrem Strategiepapier Media-Planung 2011 – Strategie und Budget mit der Frage einer angemessenen Höhe der Media-Ausgaben auseinander. Sie verglich ihren über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelten Media-Etat einerseits mit verschiedenen österreichischen Großunternehmen sowie andererseits mit der Deutschen Bahn und den Schweizerischen Bundesbahnen.

Die Deutsche Bahn AG hatte – gemäß diesem Vergleich – bezogen auf die Gesamtbevölkerung pro Kopf geringere Media-Ausgaben als die ÖBB-Unternehmensgruppe, die Schweizerischen Bundesbahnen hatten deutlich höhere Media-Ausgaben.

Der Anteil des Aufwands für Schaltungen in Printmedien war sowohl bei der Deutschen Bahn als auch bei den Schweizerischen Bundesbahnen deutlich geringer als bei der ÖBB-Unternehmensgruppe (44 %

Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Benchmark und Budgetierung

bzw. 54 % gegenüber 82 % bei der ÖBB-Unternehmensgruppe), der Anteil für Werbung im TV dafür deutlich höher (33 % bzw. 25 % gegenüber 11 % bei der ÖBB-Unternehmensgruppe).

Die ÖBB-Holding AG ging davon aus, dass ihr Media-Etat bis 2010 eher am unteren Rand im Vergleich zum Marktumfeld angesiedelt war. In ihrer Media-Planung 2011 sah sie eine Erhöhung des von der ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelten Media-Etats (von rd. 6 Mill. EUR im Jahr 2009 auf rd. 11 Mill. EUR im Jahr 2011) vor sowie eine relative Ausweitung der TV-Werbung (auf 17 %) im Sinne einer Angleichung an den Media-Mix der anderen Bahnen; weiters sah sie eine geringfügige Absenkung des Printmedienanteils auf 70 % vor.

- 11.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass die erforderliche Höhe des Media-Etats in erster Linie an den Kommunikationsnotwendigkeiten, Kommunikationszielen und Zielgruppen zu orientieren ist; er erachtete aber einen Vergleich der Ausgaben und Ausgabenstruktur im Bereich Öffentlichkeitsarbeit mit jenen/jener von anderen Bahnunternehmen als prinzipiell geeignet, um zusätzliche Anhaltspunkte für die angemessene Höhe des Media-Budgets wie auch für die Gewichtung der verschiedenen Werbeträger/Werbemittel zu gewinnen. So stellte der Vergleich mit der Öffentlichkeitsarbeit anderer Bahnunternehmen einen Hinweis auf den relativ hohen Mitteleinsatz der ÖBB-Unternehmensgruppe für Printmedien dar (siehe TZ 8).

Der RH merkte kritisch an, dass die Vergleichbarkeit der Daten der ÖBB-Unternehmensgruppe mit jenen der Deutschen Bahn und den Schweizerischen Bundesbahnen mit Unsicherheiten behaftet war; dies u.a. deshalb,

- weil die ÖBB-Holding AG bei ihren Vergleichen zur Höhe des Media-Budgets nur das über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH abgewickelte Media-Budget heranzog und die Media-Ausgaben anderer Konzernunternehmen, insbesondere im Bereich der Außen- und Printwerbung auf lokaler Ebene, nicht berücksichtigte und
- weil – mangels Unterlagen über Erhebungsmethodik – die Vergleichbarkeit der erhobenen Aufwandsbeträge nicht belegt war.

Der RH betonte, dass ein über diesen Vergleich hinausgehender objektiver Maßstab für die Angemessenheit der Höhe des Werbebudgets nicht vorhanden und auch aus den Evaluierungen der Werbekampagnen der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht ableitbar war (siehe TZ 31).

11.3 Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe zeige der Hinweis des RH auf den relativ hohen Mittleinsatz für Printmedien die Unkenntnis des österreichischen Werbemarktes. Österreich sei generell ein Printmarkt (Focus-Gesamtvergleich), während Deutschland als „TV-Markt“ bekannt sei. Auch wäre eine intensivere Belegung von TV mit deutlich höheren Zusatzkosten in der Produktion verbunden als in Print. Die ÖBB-Unternehmensgruppe unterstrich, dass die Zusatzkosten für Produktion von zentraler Relevanz für die Ermittlung der Effizienzkriterien Reichweiten/Kosten, dem sogenannten TKP (Tausend-Kontakte-Preis) wären.

11.4 Der RH wies darauf hin, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe selbst in ihren Strategiepapieren das Verhältnis Print zu TV thematisierte und bereits den Anteil ihrer Printwerbung von über 80 % in den Jahren 2009 und 2010 auf 70 % im Jahr 2011 reduzierte.

**Mittelherkunft –
Finanzierung der
ÖBB-Unternehmens-
gruppe durch Bund
und Länder**

12.1 Die ÖBB-Unternehmensgruppe erhält jährlich Abgeltungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand, die einen beträchtlichen Anteil ihrer Erträge ausmachen:

Mittelherkunft – Finanzierung der ÖBB-Unternehmensgruppe durch Bund und Länder

Tabelle 7: Finanzierung der ÖBB-Teilkonzerne durch Bund und Länder (Jahr 2010)			
Erträge	ÖBB-Personenverkehr AG¹	Rail Cargo Austria AG	ÖBB-Infrastruktur AG
	in Mill. EUR		
Beitrag Bund gemäß § 42 BBahnG-alt (für Infrastrukturbetrieb)	–	–	1.054,0
Beitrag Bund gemäß § 43 BBahnG-alt (für Infrastrukturbau)	–	–	308,0
Zuschüsse der Länder für Infrastruktur ²	–	–	43,5
Abgeltung von Verkehrsleistungen durch den Bund	567,8	103,6	–
Abgeltung von Verkehrsleistungen durch die Länder und Gemeinden	415,8	–	–
Abgeltung der Freifahrten durch den FLAF	143,2	–	–
Summe Abgeltungen und Zuschüsse des Bundes und der Länder	1.126,8	103,6	1.405,5
Marktumsätze	592,7	2.309,2	1.100,9
Sonstige Erträge	27,8	82,4	427,7
Gesamtertrag²	1.747,3	2.495,2	2.934,1
Anteil Abgeltungen und Zuschüsse des Bundes und der Länder am Gesamtertrag in %	64 %	4 %	aktuell: 48 % langfristig etwa zu zwei Drittel ³

¹ einschließlich ÖBB-Postbus GmbH

² Die Infrastruktur-Zuschüsse der Länder wurden im Geschäftsbericht 2010 der ÖBB-Holding AG in Übereinstimmung mit internationalen Rechnungslegungsstandards nicht als Erträge ausgewiesen, sondern anschaffungskostenmindernd angesetzt.

³ Die Infrastrukturinvestitionen werden auf Basis des Zuschussvertrags gemäß § 42 Abs. 2 BBahnG zur Rahmenplanperiode 2011 bis 2016 zwischen dem Bund, der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG langfristig zu 75 % durch Zuschüsse des Bundes finanziert (in Form von auf 30 Jahre verteilten Annuitätenzahlungen).

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

Während der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG seine Umsätze weitgehend auf dem freien Markt erwirtschaftete, erhielten die Teilkonzerne ÖBB-Personenverkehr AG sowie ÖBB-Infrastruktur AG über die Hälfte ihrer Erträge aus Mitteln der öffentlichen Hand (insbesondere des Bundes, in geringem Ausmaß auch der Länder).

Die ÖBB-Holding AG finanzierte sich überwiegend aus Umlagen der Teilkonzerne, wobei die ÖBB-Infrastruktur AG den größten Anteil an der Finanzierung der ÖBB-Holding AG trug (2010: 43 % der Holdingumlage).

12.2 Der hohe Mitfinanzierungsgrad der ÖBB-Unternehmensgruppe (insbesondere der ÖBB-Holding AG, der ÖBB-Infrastruktur AG, aber auch der ÖBB-Personenverkehr AG) über Mittel der öffentlichen Hand bedingte, dass letztlich auch die Öffentlichkeitsarbeit dieser Unternehmen aus öffentlichen Mitteln mitfinanziert war. Der RH war der Ansicht, dass der hohe Anteil an öffentlichen Mitteln besondere Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Transparenz des Mitteleinsatzes stellen (siehe TZ 2, 32).

Der RH merkte darüber hinaus an, dass der Teilkonzern der Rail Cargo Austria AG, der seine Erlöse weitestgehend auf dem freien Markt erwirtschaftete, die geringsten Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe aufwies (TZ 7).

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

Zusammenarbeit
zwischen BMVIT und
ÖBB-Unternehmens-
gruppe

13.1 Die ÖBB-Unternehmensgruppe und das BMVIT betrieben Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich eigenständig.

Weder die ÖBB-Unternehmensgruppe noch das BMVIT hatten Grundsätze für eine Zusammenarbeit zwischen der ÖBB-Unternehmensgruppe und dem BMVIT in der Öffentlichkeitsarbeit in schriftlicher Form niedergelegt. Im Zuge der Gebarungüberprüfung gab das BMVIT folgende Grundsätze der Zusammenarbeit an:

- Die Kommunikation von Themen des Aufgabenbereichs der ÖBB-Unternehmensgruppe (insbesondere im operativen Bereich, bei Themen wie Sicherheit auf Eisenbahnkreuzungen, Information über neue Projekte, Imagekampagnen, Tarife) wäre alleinige Aufgabe der ÖBB-Unternehmensgruppe, die auch die Inhalte der Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit konzipiere und die Kosten trage.
- Für die Öffentlichkeitsarbeit des BMVIT wären nur jene bahnbezogenen Themen relevant, für die auf strategischer Ebene eine Zuständigkeit des BMVIT bestand, wie etwa Festlegungen zum Infrastrukturausbau (z.B. Zielnetz 2025+).

Es gebe eine laufende inhaltliche Abstimmung zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe; bei einem Kommunikationsbedürfnis, das sowohl die ÖBB-Unternehmensgruppe als auch das BMVIT betraf, hätten sich die jeweiligen Pressesprecher der ÖBB-Unternehmensgruppe und des BMVIT auf informeller Ebene (per Telefon oder E-Mail) abgesprochen.

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

Gegebenenfalls fragten die jeweiligen Pressesprecher der ÖBB-Unternehmensgruppe bei den Pressesprechern des BMVIT nach Fotos und Zitaten der Bundesministerin oder, ob die Bundesministerin bei allfälligen Presseterminen anwesend sein möchte. Die Kosten für die jeweilige Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit trug in der Regel die ÖBB-Unternehmensgruppe.

In diesem Sinne hielten ÖBB-Unternehmensgruppe und BMVIT auch gelegentlich gemeinsame Pressekonferenzen ab, wie beispielsweise zum Zielnetz 2025+ am 19. September 2011, zur Infrastrukturstrategie des Bundes²⁷ am 12. November 2010 sowie zur Konjunkturlokomotive²⁸ am 24. Februar 2010.

Die Zusammenarbeit auf Ebene der Pressesprecher (Ministerbüro BMVIT – ÖBB-Unternehmensgruppe) war nicht dokumentiert.

Nach den Feststellungen des RH finanzierte die ÖBB-Unternehmensgruppe in einzelnen Fällen Kommunikationsmaßnahmen, die inhaltlich dem BMVIT zuzurechnen waren (siehe TZ 16).

- 13.2** Der RH kritisierte, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe (insbesondere jene auf Ebene der Pressesprecher/des Ministerbüros) nicht aktenmäßig dokumentiert und somit nicht transparent war und auch im Rahmen der Gebarungüberprüfung kaum nachvollziehbar war. Der RH wertete die seitens des BMVIT mündlich dargestellte, grundsätzliche Abgrenzung der Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe als zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe,

- ihre Öffentlichkeitsarbeit nach Verantwortungsbereichen schriftlich klar abzugrenzen;
- in transparenter und adäquater Weise die Kosten für im gemeinsamen Interesse gelegene Kommunikationsmaßnahmen zu teilen;

²⁷ Die Kosten für die Pressekonferenz zur Infrastrukturstrategie des Bundes trug das BMVIT.

²⁸ Die Initiative für die Pressekonferenz im Rahmen der Kampagne Konjunkturlokomotive ging von der ÖBB-Holding AG aus, die auch die gesamten Kosten in der Höhe von 2.914,25 EUR übernahm. Die Pressekonferenz im Rahmen der Kampagne Zielnetz 2025+ fand auf gemeinsame Initiative der ÖBB-Infrastruktur AG und des BMVIT statt. Die ÖBB-Infrastruktur AG trug Kosten von 6.558,25 EUR. Eine nach Angaben des BMVIT erfolgte Kostenbeteiligung konnte nicht näher beziffert werden.

- die operative Zusammenarbeit im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit schriftlich und nachvollziehbar zu dokumentieren.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine schriftliche Dokumentation der – an sich vom RH als zweckmäßig bewerteten – grundsätzlichen Abgrenzung der Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit zwischen der ÖBB-Unternehmensgruppe insofern nicht notwendig, als sich die Zuständigkeit bei der Öffentlichkeitsarbeit nach der inhaltlichen Zuständigkeit richte und daher nicht separat festgelegt werden müsse:*

- *Für operative Angelegenheiten und deren Vermittlung in der Öffentlichkeit liege die Zuständigkeit bei den ÖBB.*
- *Das BMVIT werde nur auf strategischer Ebene tätig; in diesen (wenigen) Fällen habe es bzw. gäbe es eine nachvollziehbare (geteilte) Finanzierung.*

Das BMVIT sagte zu, in folgenden Punkten den Empfehlungen des RH in Hinkunft (verstärkt/weiterhin) nachzukommen:

- *In den Fällen, in denen es zu einer operativen Zusammenarbeit kommt, werde die Dokumentation in Zukunft noch transparenter gemacht.*
- *Im Falle gemeinsamer Kommunikationsmaßnahmen werde – wie bisher – nach Vorliegen der Angebote respektive Kostenschätzungen eine adäquate Teilung der Kosten vereinbart und dies zusätzlich auch aktenmäßig dokumentiert werden.*

Das BMVIT merkte allerdings an, dass es in Bezug auf die Abstimmung der Pressesprecher bei operativen Angelegenheiten wohl nicht zweckmäßig wäre, über jede tagespolitische Angelegenheit eine schriftliche, nachvollziehbare Dokumentation anzulegen.

13.4 Der RH begrüßte die Zusagen des BMVIT, bei der Zusammenarbeit von BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit auf eine adäquate und transparente (nachvollziehbar dokumentierte) Aufgaben- und Kostenteilung zu achten.

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

Der RH stellte klar, dass es ihm mit seinen Empfehlungen nicht um detaillierte Aufzeichnungen jedes Kontakts zwischen Pressesprechern ging, sondern um Transparenz in der Frage,

- welche Themen,
- in welcher Form (zu welchen Anlässen),
- zwischen BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe abgestimmt kommuniziert bzw. von BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe gemeinsam kommuniziert wurden; und
- wie die Aufteilung allfälliger Kosten erfolgte.

Bereiche Infrastruktur und Lehrlingsausbildung

14.1 (1) Die ÖBB-Holding AG und die ÖBB-Infrastruktur AG finanzierten in den Jahren 2007 bis 2010 Kampagnen und Advertorial-Schaltungen²⁹, die zum Ziel hatten,

- den volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Nutzen von Bahn-Infrastruktur-Projekten zu kommunizieren (z.B. Medienkooperationen zu Projekten des Rahmenplans, Kampagne Konjunkturlokomotive mit den zugehörigen Advertorial-Kampagnen Bauen für Kunden und Erlebniswelt Bahn) sowie
- die Bahn als zweitgrößten Lehrlingsausbildner Österreichs hervorstreichen.

Themen waren die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, die nachhaltige Stärkung der Wirtschaft und die Bedeutung der ÖBB-Unternehmensgruppe für eine fundierte Ausbildung von Jugendlichen; Ziel war es, die Akzeptanz großer Infrastrukturinvestitionen – wie z.B. von Tunnelprojekten – in der Öffentlichkeit zu erhöhen und das Image der ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt zu steigern.³⁰

Zum Teil enthielten die Advertorials zur Bewerbung von Infrastrukturinvestitionen Textpassagen wie etwa „Das ist trotz Sparbudget ein Ausbauprogramm historischer Dimension“, „Für 12,8 Mrd. EUR investieren die ÖBB im Auftrag der Republik bis 2016 in den Ausbau der

²⁹ Advertorial = Aufbereitung und Darstellung einer Werbebotschaft in Form eines redaktionellen Beitrags

³⁰ Mit einigen dieser Kampagnen und Advertorials informierte die ÖBB-Unternehmensgruppe über Projekte, deren Fertigstellung noch weit in der Zukunft lag (beispielsweise ist mit der Fertigstellung des Koralmtunnels nach derzeitigem Planungsstand erst im Jahr 2022 zu rechnen).

Bahninfrastruktur und schaffen damit bleibende Werte für Generationen“ oder „Österreich investiert für Generationen“. Die Schaltungen zum Thema Lehrlingsausbildung umfassten zum Teil Fotos bzw. Statements der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie.³¹

Die Inhalte dieser Kampagnen und Advertorial-Schaltungen standen in einem engen Konnex zu den Zielsetzungen und Arbeitspaketen der Bundesregierung:

- Bereich Infrastrukturausbau: Das aktuelle Regierungsprogramm der Bundesregierung³² sah den Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur vor; auch in dem in der Regierungsklausur der Bundesregierung vom Mai 2011 beschlossenen Arbeitspaket „Wirtschaft, Arbeit, Infrastruktur und Innovation“ war eine Infrastrukturoffensive für die Bahn sowie das Bahnzielnetz 2025+ explizit als Ziel der Bundesregierung angeführt. § 42 BBahnG verpflichtet die ÖBB-Infrastruktur AG **dazu, den Ausbau von Eisenbahninfrastruktur (Rahmenpläne, Zielnetz)** mit BMVIT und BMF abzustimmen; der Bund verpflichtete sich vertraglich – langfristig³³ – zur Finanzierung von 75 %³⁴ der Eisenbahn-Infrastrukturinvestitionen.

Im September 2011 präsentierte die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie das Zielnetz 2025+ – als Plan für die zukünftige Infrastruktur der Bahn – **in einer gemeinsamen Pressekonzferenz** mit Vorständen der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG.

³¹ Weitere Advertorial-Schaltungen mit Fotos oder Wortmeldungen von Regierungsmitgliedern fanden sich zu den Themen Lehrlingsausbildung und Girls Day im Jahr 2009 und 2010. Diese enthielten Fotos sowie Wortmeldungen der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, zur Bedeutung der Lehrlingsausbildung und technischer Berufe.

³² Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode Seite 51: Österreich braucht eine leistungsfähige, moderne Schieneninfrastruktur und leistungsstarke Schienenverkehrsunternehmen, damit der Verkehrsträger Schiene seiner wichtigen Funktion in einer integrierten Verkehrspolitik gerecht werden kann. Der Schienenverkehr ist wesentlicher Bestandteil, um das Verkehrswachstum der Zukunft ökonomisch, effizient und ökologisch verträglich abwickeln zu können.

³³ über 30-jährige Annuitätenzahlungen

³⁴ Bis zum Jahr 2010 betrug die Beteiligung des Bundes 70 %, ab dem Jahr 2011 beträgt sie 75 % und für den Brenner Basis Tunnel beträgt sie generell 100 %.

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

- Bereich Lehrlingsausbildung: Die Bundesregierung bekannte sich in ihrem aktuellen Programm³⁵ zur Fortführung der Lehrlingsoffensive. Der Bund förderte im Rahmen des Zuschussvertrages gemäß § 42 Abs. 1 BBahnG³⁶ die Lehrlingsausbildung bei der ÖBB-Infrastruktur AG mit über 20 Mill. EUR pro Jahr.

(2) Die Bundesregierung beschloss im Februar 2010 „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien“; die Richtlinien sehen für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung u.a. vor, dass:

- diese unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchzuführen sind,
- diese in ihrem Inhalt einen konkreten Bezug zu den Aufgaben der Bundesregierung aufweisen müssen,
- der Sachinhalt absolute Priorität hat und eindeutig überwiegen muss,
- der Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einer politischen Partei zu vermeiden ist,
- nach Anordnung einer Nationalratswahl keine Öffentlichkeitsarbeit neu begonnen werden soll.

Basis für diese Richtlinien waren grundsätzliche Empfehlungen des RH zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung (Reihe Bund 2005/13, S. 31 f.) und eine Entschließung des Nationalrates von Dezember 2009,³⁷ in der er die Bundesregierung ersucht, diese Empfehlungen des RH umzusetzen.

14.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass der ÖBB-Infrastruktur AG gesetzlich und vertraglich Aufgaben übertragen waren, die einen starken Konnex zu Aufgaben des Staates bzw. Zielen der Bundesregierung haben und zum überwiegenden Teil auch aus staatlichen Mitteln finanziert werden (siehe TZ 12). Kampagnen der ÖBB-Unternehmensgruppe, die den volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Nutzen von staatlich

³⁵ Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode Seite 261: Weitere Professionalisierung der Aus- und Weiterbildung

³⁶ Zuschussvertrag gemäß § 42 Abs. 1 BBahnG, in den Jahren 2011 bis 2016 erfolgt eine Förderung zwischen 21,2 Mill. EUR und 23,5 Mill. EUR jährlich für Lehrlinge der ÖBB-Infrastruktur AG

³⁷ 73/E XXIV. Gesetzgebungsperiode

finanzierten Infrastrukturmaßnahmen (wie beispielsweise die Kampagne Konjunkturlokomotive) oder die Bedeutung der ÖBB-Infrastruktur AG als Lehrlingsausbildner kommunizieren, stellen somit implizit immer auch eine Öffentlichkeitsarbeit für die Verkehrs- und Ausbildungspolitik der Bundesregierung dar.

(2) Der RH vertrat die Ansicht, dass die Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe, die an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit erfolgte und überwiegend aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert war, besonderen Anforderungen unterlag, nämlich Anforderungen, die jenen der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsstellen selbst vergleichbar waren.

Der RH empfahl deswegen der ÖBB-Unternehmensgruppe, die an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit gelegene und mit öffentlichen Mitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit 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 Projekte an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit sollte gegenüber den vorgenannten Kriterien in den Hintergrund treten (siehe TZ 17, 32).

Besonderheiten

- 15** Der RH ersuchte die ÖBB-Holding AG im Zuge der Gebarungsüberprüfung um Vorlage der Sujets/Schaltungen, insbesondere auch jener mit Bezug zu Regierungsmitgliedern. Die ÖBB-Holding AG legte zwar Sujets/Schaltungen vor; stichprobenmäßige Medienrecherchen des RH ergaben jedoch, dass die vorgelegten Sujets/Schaltungen unvollständig waren.

Nach neuerlicher Aufforderung durch den RH reichte die ÖBB-Holding AG weitere Sujets/Schaltungen nach. Die ÖBB-Holding AG erklärte dazu, dass die Sujets teilweise nicht in den konzerninternen

Archiven dokumentiert oder nicht über die Suche mit Namen des jeweiligen Regierungsmitglieds auffindbar waren.

16.1 Nach den Feststellungen des RH finanzierte die ÖBB-Unternehmensgruppe – insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 – bisweilen Advertorial-Schaltungen, die explizit die Arbeit des BMVIT und/oder des Bundesministers/der Bundesministerin in den Mittelpunkt rückten.

(1) Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ im Printmedium A 2007/2008

(1a) Im Zeitraum September 2007 bis Juli 2008 schaltete die ÖBB-Holding AG im Printmedium A doppelseitige Artikelreihen unter dem Titel „Unsere Bahn“ (siehe auch TZ 25, Tabelle 10, 2. Zeile). Jeweils die Hälfte der Doppelseite enthielt in Form redaktioneller Beiträge aufbereitete Inhalte über die ÖBB im Zusammenhang mit bahnspezifischen Themen wie etwa die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene, Sicherheit oder den Online-Ticketkauf.

Auf etwa einem Viertel der Doppelseite waren Leserfragen an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu Themen im Zusammenhang mit der ÖBB-Unternehmensgruppe sowie die Antworten des Bundesministers abgebildet. Das rechte untere Viertel der Doppelseite enthielt jeweils eine in Form eines Interviews aufbereitete Kolumne des genannten Bundesministers samt Foto. Dieser äußerte sich darin zu verschiedenen Aspekten des Verkehrsbereichs. Unter anderem ging es um den Ausbau von Bahnverbindungen, die Erhöhung der LKW-Maut, Bauvorhaben wie etwa den Semmering-Basistunnel, Sicherheit auf Straße und Schiene und Maßnahmen, um Mädchen für einen technischen Beruf zu begeistern. Vereinzelt wurden auch andere Themen, wie Preissteigerungen von Brot und Benzin, die Zufriedenheit des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie mit den Vorbereitungen der ÖBB-Unternehmensgruppe zur Euro 2008 und zum Turnierverlauf an sich sowie Details betreffend die Person des Bundesministers (wie etwa seine Urlaubspläne), angesprochen.

Zwei stichprobenweise überprüfte doppelseitige Schaltungen aus dem Jahr 2007 aus der Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ waren als „Reportage“ gekennzeichnet und enthielten keinen Hinweis auf eine entgeltliche Schaltung. In den vom RH überprüften Schaltungen im Jahr 2008 war die Artikelreihe mit dem Hinweis „Entgeltliche Einschaltung“ versehen.

- (1b) Grundlage für die Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ war ein Beschluss des Vorstands der ÖBB-Holding AG vom 11. September 2007, mit dem dieser die Durchführung einer Imagekampagne mit dem Printmedium A in der Höhe von 500.000 EUR exkl. Werbeabgabe, exkl. USt genehmigte (siehe TZ 25). Im Rahmen dieser Kampagne sollte 14-tägig auf einer Doppelseite insbesondere über Erfahrungen der Bahnkunden mit den Dienstleistungen der ÖBB (z.B. Buchungen, Reiseerlebnisse) sowie über laufende Verbesserungen seitens der ÖBB-Unternehmensgruppe berichtet werden.
- (1c) Die Erhebungen des RH ergaben, dass die Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ der ÖBB-Holding AG auf eine Initiative des BMVIT zurückging. Den Akten des BMVIT war zu entnehmen, dass das BMVIT mit dem Printmedium A ein Leserforum „eingrichtet“ hatte, welches Anliegen und Beschwerden sowie Vorschläge von Kunden zum Thema ÖBB entgegennehmen sollte.

Um dem mit der Fragebeantwortung verbundenen administrativen Aufwand gerecht zu werden, sollte bei der ÖBB-Personenverkehr AG ein „Printmedium A-Redaktionsteam“ eingerichtet werden, das die Leserfragen erfasste und beantwortete. Die Zusammenarbeit sollte eine effiziente und rasche Beantwortung der Leserfragen und eine Kostenersparnis beim BMVIT (Entlastung des Bürgerbüros) ermöglichen. Das BMVIT verpflichtete sich, im Gegenzug die Personalkosten für bis zu drei Mitarbeiter dieses Redaktionsteams zu übernehmen. Einen entsprechenden Kooperationsvertrag schlossen das BMVIT und die ÖBB-Personenverkehr AG am 1. Juni 2007 rückwirkend beginnend mit 7. Februar 2007 für die Dauer eines Jahres ab.

- (1d) Das „Printmedium A-Redaktionsteam“ der ÖBB-Personenverkehr AG bereitete die bahnspezifischen Inhalte der Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ auf. Inwieweit dies in Zusammenarbeit mit dem BMVIT erfolgte, war im Zuge der Gebarungsüberprüfung mangels Aufzeichnungen und mangels persönlicher Erinnerungen der Ansprechpersonen des RH nicht zu klären (die damals Beteiligten waren teils nicht mehr in der ÖBB-Unternehmensgruppe oder im BMVIT beschäftigt, teils konnten sie sich nicht mehr erinnern). Auch die genaue Zusammensetzung des Redaktionsteams war nicht mehr zu klären, jedenfalls wirkten zwei Mitarbeiter des Bereichs Beschwerdemanagement der ÖBB-Personenverkehr AG mit.

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

Die Kosten der Schaltungen der Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ in der Höhe von 525.000 EUR (inkl. Werbeabgabe, exkl. USt) trug zur Gänze die ÖBB-Holding AG. Das BMVIT refundierte der ÖBB-Personenverkehr AG Personalkosten des Redaktionsteams in der Höhe von rd. 58.000 EUR. Damit wurden Leistungen der oben genannten beiden Mitarbeiter des Beschwerdemanagements der ÖBB-Personenverkehr AG abgegolten; der genaue zeitliche und inhaltliche Umfang der mit dieser Summe abgegoltenen Leistungen war den Abrechnungen mit dem BMVIT allerdings nicht zu entnehmen.

(2) Advertorial-Schaltung im Printmedium H (August 2007)

Im August 2007 erschien im Printmedium H ein Advertorial unter dem Titel „Alles auf Schiene“, das sich mit Logistikleistungen der Rail Cargo Austria AG und mit der Erweiterung des Terminals Hafen Wien als Drehscheibe der Verkehrsträger Straße-Schiene-Schiff auseinandersetzte.

Die Auftragsbestätigung und Rechnung des Verlags des Printmediums H war an die ÖBB-Holding AG adressiert und trug den Hinweis „Ihr Auftrag lt. Hr. Faymann“ (Rechnungsbetrag in der Höhe von rd. 21.000 EUR exkl. USt). Auch der korrespondierende Beleg aus dem Rechnungswesen der ÖBB-Holding AG sprach von „Advertorial Sujet: BMVIT“. Die Rechnung wurde sachlich geprüft und von der ÖBB-Holding AG bezahlt.

Das BMVIT und die ÖBB-Holding AG konnten im Zuge der Gebärungsüberprüfung nicht aufklären, ob die Initiative für dieses Advertorial vom BMVIT ausging, wie die inhaltliche Abstimmung erfolgte und wieso die ÖBB-Holding AG die Kosten dieser Schaltung übernommen hatte.

(3) Advertorial im Printmedium D 2008

Im Mai 2008 finanzierte die ÖBB-Holding AG ein Advertorial im Printmedium D, das die Vorbereitungen im öffentlichen Verkehr auf die Euro 2008 betraf und auch ein Interview mit Bild des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie enthielt (Aufwand: rd. 13.800 EUR).

- 16.2** Der RH zeigt auf, dass die Ministerkolumnen der Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ im Printmedium A großteils Verkehrsthemen aus der Perspektive des BMVIT sowie der Person des Bundesministers kommunizierten; Produktangebot und Leistungen der ÖBB-Unternehmens-

gruppe standen im Hintergrund. Die Schaltungen erweckten damit teilweise den Eindruck einer Imagekampagne des BMVIT bzw. des Bundesministers. Letzteres galt teilweise auch für das Advertorial im Printmedium D vom Mai 2008.

Aus Sicht des RH dominierten bei den Ministerkolumnen der Advertorial-Serie im Printmedium A die Botschaftsinhalte, die Sichtweisen und Leistungen des BMVIT kommunizierten, wogegen der Nutzen für die ÖBB-Unternehmensgruppe kaum erkennbar war. Damit war auch nicht nachvollziehbar, warum die ÖBB-Holding AG die Kosten dieser Schaltungen zur Gänze übernahm. Der RH kritisierte darüber hinaus, dass der genaue zeitliche und inhaltliche Umfang der von der ÖBB-Personenverkehr AG für das BMVIT im Rahmen des „Redaktionsteams“ erbrachten Leistungen weder aus den Abrechnungen mit dem BMVIT hervorging noch aus sonstigen Unterlagen erkennbar war und sich damit einer nachträglichen Beurteilung hinsichtlich der Angemessenheit der Abgeltung entzog.

Die Rechnung und Zahlungsanweisung der ÖBB-Holding AG zur Advertorial-Schaltung im Printmedium H im August 2007 unterstrichen für den RH den Eindruck, dass die ÖBB-Holding AG in dieser Zeit Schaltungen in Printmedien finanzierte, die vom BMVIT initiiert wurden bzw. im Interesse des BMVIT lagen.

Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 13 betreffend transparente Abgrenzung und adäquate Kostenteilung zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe und jener des BMVIT.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe seien die Advertorials „Unsere Bahn“ als Teil eines Gesamtkommunikationskonzepts im Interesse und zum Nutzen des Unternehmens zu sehen. Die Schaltungen seien Teil der damaligen, vom Unternehmen selbst gewollten Kommunikationsstrategie gewesen. Die Advertorial-Serie mit dem Verkehrsminister als Eigentümervertreter bezweckte einen Imagegewinn der ÖBB und eine Stärkung der Identifikation der Kunden mit der ÖBB und wäre daher im Interesse des Unternehmens gewesen. Zur selben Zeit hätten ebensolche Advertorials in den Printmedien B und C stattgefunden, die ganz ähnliche kundenbezogene Informationsinhalte hatten: Das damalige Management selbst habe diese Form der Kommunikation genutzt, um persönlich über direkte Kundenansprache Probleme und Lösungen aufzugreifen. Allein in den Printmedien B und C wären (2007/2008) vom damaligen Management 112 Promotion-Seiten mit einem Werbewert von rd. 1,6 Mill. EUR geschaltet worden.*

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

Die Untersuchung einer externen Media-Agentur (Agentur/Berater AA) bestätigte, dass die Advertorialstrecken „Unsere Bahn“ Teil einer personalisierten Kundenkommunikation unter Nutzung von Testimonials (Management und Verkehrsminister) gewesen wären und somit ein erfolgreiches Konzept zur breitenwirksamen Zielgruppenansprache und ein wesentlicher Beitrag zur positiven Berichterstattung zum Gesamtunternehmen ÖBB gewesen wären.

- 16.4** Nach den Feststellungen des RH kommunizierten die Ministerkolumnen (Viertel der Doppelseiten) der Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ im Printmedium A großteils Verkehrsthemen aus der Perspektive des BMVIT sowie der Person des Bundesministers, so dass nicht nachvollziehbar war, warum die ÖBB-Holding AG die **Kosten dieser Schaltungen** zur Gänze übernahm.

In Zusammenhang mit der in der Stellungnahme angesprochenen Gesamtkommunikationsstrategie merkte der RH an, dass die Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ weder bei der ÖBB-Unternehmensgruppe noch beim BMVIT hinsichtlich der Inhalte/Sujets, Schaltpläne und tatsächlichen Schaltungen dokumentiert war. Der RH hatte die ÖBB-Holding AG im Zuge der Gebarungsprüfung um Vorlage der Sujets/Schaltungen, insbesondere auch jener mit Bezug zu Regierungsmitgliedern, ersucht. Die Schaltungen/Sujets wurden dem RH nur teilweise und nur nach und nach übermittelt (siehe TZ 15). Der RH führte daher – ausgehend vom Zeitpunkt des Vorstandsbeschlusses der ÖBB-Holding AG (September 2007) – ergänzend eine stichprobenmäßige Recherche in Printmedien durch,

- die einerseits deutlich machte, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe nur eine Teilmenge der tatsächlich erfolgten Schaltungen vorgelegt hatte und

- die andererseits eine ausreichende Anzahl von Schaltungsbeispielen für fundierte Prüfungsaussagen sicherstellte.³⁸

Hinsichtlich der in der Stellungnahme angesprochenen Advertorials in den Printmedien B und C hielt der RH fest, dass diese insofern nicht vergleichbar mit der Adverorial-Serie „Unsere Bahn“ waren, als sie keine Ministerkolumnen enthielten und das Image des BMVIT und des Bundesministers/der Bundesministerin nicht offenkundig im Vordergrund stand. (Siehe zu diesen Schaltungen die diesbezügliche Darstellung und kritische Würdigung in TZ 25.)

Medienkooperations-
und -förderungs-
Transparenzgesetz

17.1 Der Nationalrat beschloss am 7. Dezember 2011 ein Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums³⁹. Diese Normen richten sich an die der Kontrolle des RH unterliegenden Rechtsträger und betreffen die ÖBB-Unternehmensgruppe in folgenden Punkten⁴⁰:

- Medienkooperationen und Werbeaufträge an periodische Medien sind öffentlich bekanntzugeben (quartalsweise Bekanntgabe des Auftraggebers, des periodischen Mediums und der Gesamthöhe des geleisteten Entgelts⁴¹ an die Kommunikationsbehörde Austria⁴² und Veröffentlichung der Daten durch diese);

³⁸ Die dem Prüfungsergebnis zugrundeliegenden Schaltungen/Sujets in Printmedium A „Unsere Bahn“ (teilweise RH Eigenrecherche):

- vom 14. September 2007;
- vom 28. September 2007;
- vom 4. Jänner 2008;
- vom 18. Jänner 2008;
- vom 1. Februar 2008;
- vom 15. Februar 2008;
- vom 29. Februar 2008;
- vom 14. März 2008;
- vom 28. März 2008;
- vom 11. April 2008;
- vom 25. April 2008;
- vom 9. Mai 2008;
- vom 23. Mai 2008;
- vom 6. Juni 2008;
- vom 20. Juni 2008;
- vom 4. Juli 2008;
- vom 18. Juli 2008.

³⁹ Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz; Beschluss des Nationalrates vom 7. Dezember 2011, 1276 der Beilagen zur XXIV. Gesetzgebungsperiode

⁴⁰ § 2 Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz

⁴¹ Gesamtes Nettoentgelt über einer Gesamthöhe von 5.000 EUR je Quartal.

⁴² Ein dem Bundeskanzler nachgeordnetes, zur Aufsicht und Regulierung elektronischer Medien und zur Förderung der Medien eingerichtetes Organ.

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

- es ist untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf Oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG (also Bundespräsident, Bundesminister und Staatssekretäre sowie die Mitglieder der Landesregierungen) hinzuweisen.

Nicht betroffen ist die ÖBB-Unternehmensgruppe von jenen Bestimmungen des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes, die weitergehende inhaltliche Anforderungen an audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen festlegen, also insbesondere von jenen Normen, die für die Kommunikationsmaßnahmen die Abdeckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und einen inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers fordern.⁴³

17.2 Der RH empfahl der ÖBB-Unternehmensgruppe, ihre Öffentlichkeitsarbeit an der Schnittstelle zur Regierungsarbeit (vor allem Infrastrukturbereich) – in Anlehnung an die Intention des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes – 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 (siehe TZ 14, 32) sowie
- an den von der Bundesregierung im Februar 2010 beschlossenen „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien“.

17.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe veröffentlichten die ÖBB bereits 2011 ihre gesamten Media-Ausgaben und habe dem zukünftigen Gesetz somit vorgegriffen.*

⁴³ Diese Bestimmungen gelten nur für Rechtsträger, die weit überwiegend Leistungen für die Verwaltung des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder Gemeindeverbände erbringen. Ihre Kommunikationsmaßnahmen haben ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht. Die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Nationalrat sowie die jeweilige Landesregierung haben Richtlinien zur näheren Festlegung der diesbezüglichen inhaltlichen Grundsätze zu erlassen.

**Zukauf von
Agentur- und
Beratungsleistungen
im Bereich der
Öffentlichkeitsarbeit**

18.1 Die ÖBB-Unternehmensgruppe kaufte für die Öffentlichkeitsarbeit Agentur- und Beratungsleistungen in folgenden Leistungsbereichen extern zu:

- Kreativleistungen (Konzeption der Werbelinie, Erstellung von Kreativkonzepten, Gestaltung von Anzeigen, Plakat, TV- und Hörfunkspots usw.),
- Media-Beratung und Media-Schaltungen (strategische Media-Beratung, Media-Planung, -Beratung, -Einkauf, -Auftragsabwicklung und -Abrechnung bis hin zur begleitenden Marktforschung und Media-Analyse) sowie
- Kommunikationsberatung (z.B. Unterstützung und Konzeption von Pressekonferenzen, Public Relations, Public Affairs).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten die Öffentlichkeitsarbeit betreffenden Leistungen, welche die ÖBB-Unternehmensgruppe von externen Agenturen und Beratungsunternehmen bezog.

Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 8: Übersicht – Zukäufe von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit							
Auftragnehmer/ Leistungen	2007	2008	2009	2010	1. HJ 2011	Summe	Vertragsabschluss/ Ausschreibung
	in Mill. EUR						
Agentur/Berater AA Media-Schaltungen und Media-Beratung (nur Agenturprovision)	0,15	0,16	0,18	0,22	0,14	0,85	2000/nein
Agentur/Berater BB Kreativleistungen	2,05	1,25	0,86	0,98	0,15	5,29	2005/ja
Agentur/Berater CC Kreativleistungen	–	–	0,02	0,00	0,66	0,68	2010/ja
Agentur/Berater DD Kreativleistungen und Kommunikationsbe- ratung	1,09	0,75	0,14	–	–	1,98	2005/ja
Agentur/Berater EE Kreativleistungen	–	–	0,00	0,20	0,01	0,21	2010/nein
Agentur/Berater FF Kommunikationsbera- tung, Public Relations, Public Affairs	0,06	0,01	0,00	0,18	0,00	0,25	2007 bis 2010/nein
Agentur/Berater GG Medien-Beobachtung bzw. Media-Analyse	0,24	0,16	0,14	0,15	0,07	0,76	2006/nein
Summe	3,59	2,33	1,34	1,73	1,03	10,02	

Quelle: Zusammenstellung: RH; Daten: ÖBB-Holding AG, ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH sowie Strategischer Einkauf der ÖBB-Shared Service GmbH

Tabelle 8 ist zu entnehmen, dass die ÖBB-Unternehmensgruppe in den letzten beiden vollen Jahren (2009, 2010) des überprüften Zeitraums jährlich durchschnittlich rd. 1,54 Mill. EUR für externe Agentur- und Beratungsleistungen für Öffentlichkeitsarbeit aufwandte; im ersten Halbjahr 2011 waren es 1,03 Mill. EUR.

Die ÖBB-Unternehmensgruppe wandte im Durchschnitt der Jahre 2007 und 2008 etwa doppelt so viel für externe Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit auf wie im Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010; der Höchstwert lag im Jahr 2007 bei 3,59 Mill. EUR. Der hohe Aufwand dieser Jahre resultierte aus zwei Verträgen über Kreativleistungen einschließlich Kommunikationsbe-

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-

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 Gebarungüberprüfung 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

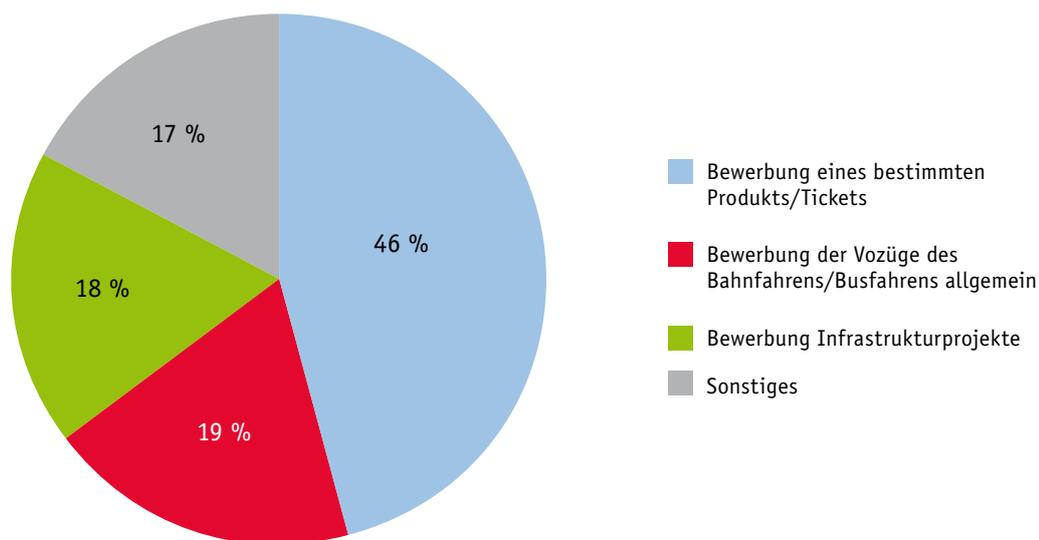
Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials

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: Abildung: 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

(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 Insetrate 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 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.

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

- 23 Kampagnen mit einem Werbevolumen 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 TZ 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 relevierte 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 Advertorials**⁵⁷. 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.

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-CI&M Werbeagentur GmbH); es traten die Verkaufsabteilungen diverser Medien an die ÖBB-Holding AG, an die ÖBB-C&IM 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.

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 Leseaffinität (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 Interaktionen 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)

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:

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

Gesponserte(r) Event/Person bzw. Kooperationspartner Reihung nach eingesetzten Mitteln	Jahr	Sponsorgeber ¹	Aufwand 2007 bis Mitte 2011 in EUR ⁴ (exkl. USt)	Anmerkungen
Österreich Werbung, Bewerbung des Tourismuslandes Österreich ²	laufend	ÖBB-Personenverkehr AG, ÖBB-Holding AG	685.000	Änderungen beabsichtigt
Minopolis "Die Stadt für Kinder", Kinderlokomotive ²	seit 2006	ÖBB-Personenverkehr 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 Mitteleinsatzes über die ÖBB-Holding AG
Paszek Tamira, Tennisprofi, Werbepartnerschaft ²	2008-2010	ÖBB-Holding AG	370.000	Kooperation eingestellt
Olympia Förderverein ³ , Unterstützung der Bewerbung Österreichs für die Olympischen Winterspiele 2014 in Salzburg	2007	ÖBB-Holding AG	250.000	
Dorfmeister Michaela, Skiprofi, Werbepartnerschaft	2006-2008	ÖBB-Holding AG, ÖBB-Personenverkehr AG, ÖBB-Postbus GmbH	200.000	Kooperation eingestellt
Aon hot Volleys, Österreichischer Volleyballverein	2006-2010	ÖBB-Holding AG	178.000	Kooperation eingestellt
Verein Wiener Sozialprojekte (SAM), diverse Sozialprojekte auf Bahnhöfen ³	laufend	ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG	175.000	
Tennistrophy, Tennisturnier in Österreich	bis 2008	ÖBB-Holding AG	174.000	Kooperation eingestellt
Kinder Businessweek ³ , Kinder an Wirtschafts- und Berufswelt heranzuführen	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 Gebarungsüberprüfung 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
Öffentlichkeitsar-
beit/Anrainerkom-
munikation**

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>	<i>0,04</i>	<i>0,28</i>	<i>0,79</i>	<i>3,56</i>	<i>1,07</i>	<i>5,74</i>
<i>Koralmbahnstrecke</i>	<i>0,24</i>	<i>0,15</i>	<i>0,39</i>	<i>0,40</i>	<i>0,92</i>	<i>2,10</i>
<i>Salzburg Hauptbahnhof</i>	<i>–</i>	<i>0,09</i>	<i>0,90</i>	<i>0,09</i>	<i>0,08</i>	<i>1,16</i>

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 Öffentlichkeitsarbeit

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.

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 Vorteils cards, Erlöse durch Tickets und Vorteils cards, 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

<p>Rail Cargo Austria AG</p>	<p>Messen:</p> <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 <p>Advertorials und Werbekampagnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abstimmung, 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
<p>ÖBB-Infrastruktur AG</p>	<p>Imagekampagnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kampagne Konjunkturlokomotive: Auswirkungen auf Imagewerte für den Kampagnenstart 2009 evaluiert; ab 2010 keine Evaluierung der Wirkungen hinsichtlich Imageverbesserung⁷ <p>Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit:</p> <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: Sloganabtestung „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

(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, Imagekampagnen der ÖBB-Infrastruktur AG und ÖBB-Holding AG, Kampagnen der ÖBB-Postbus GmbH).
- Die Evaluierungen von Imagekampagnen 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 Imagewerte 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).

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.

- 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 tiefergehende 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),

- 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

- | | |
|--|---|
| <p>ÖBB-Holding AG und
ÖBB-Infrastruktur AG</p> | <p>(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)</p> |
| <p>ÖBB-Holding AG</p> | <p>(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)</p> |
| <p>Rail Cargo Austria AG</p> | <p>(22) Die Strategie der Öffentlichkeitsarbeit der Rail Cargo Austria AG (Ziele, Grundsätze, Schwerpunkte und Mitteleinsatz) 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)</p> |

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

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

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)

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**

Inhaltsverzeichnis

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

BMVIT

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie**

**ASFINAG 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- 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

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

Abschlagslänge	Arbeitstiefe des in einem Arbeitstakt geschaffenen Hohlraums
Ausbruchquerschnitt	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	<p>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)</p> <p>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)</p>
Projektorganisation	<p>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)</p> <p>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)</p> <p>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)</p>

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 risikooptimierten 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 Gebirgsverhältnisse 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 Ausbruchsverhältnisse und eine wesent-

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-

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)

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 Gebarungüberprüfung 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)

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)

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

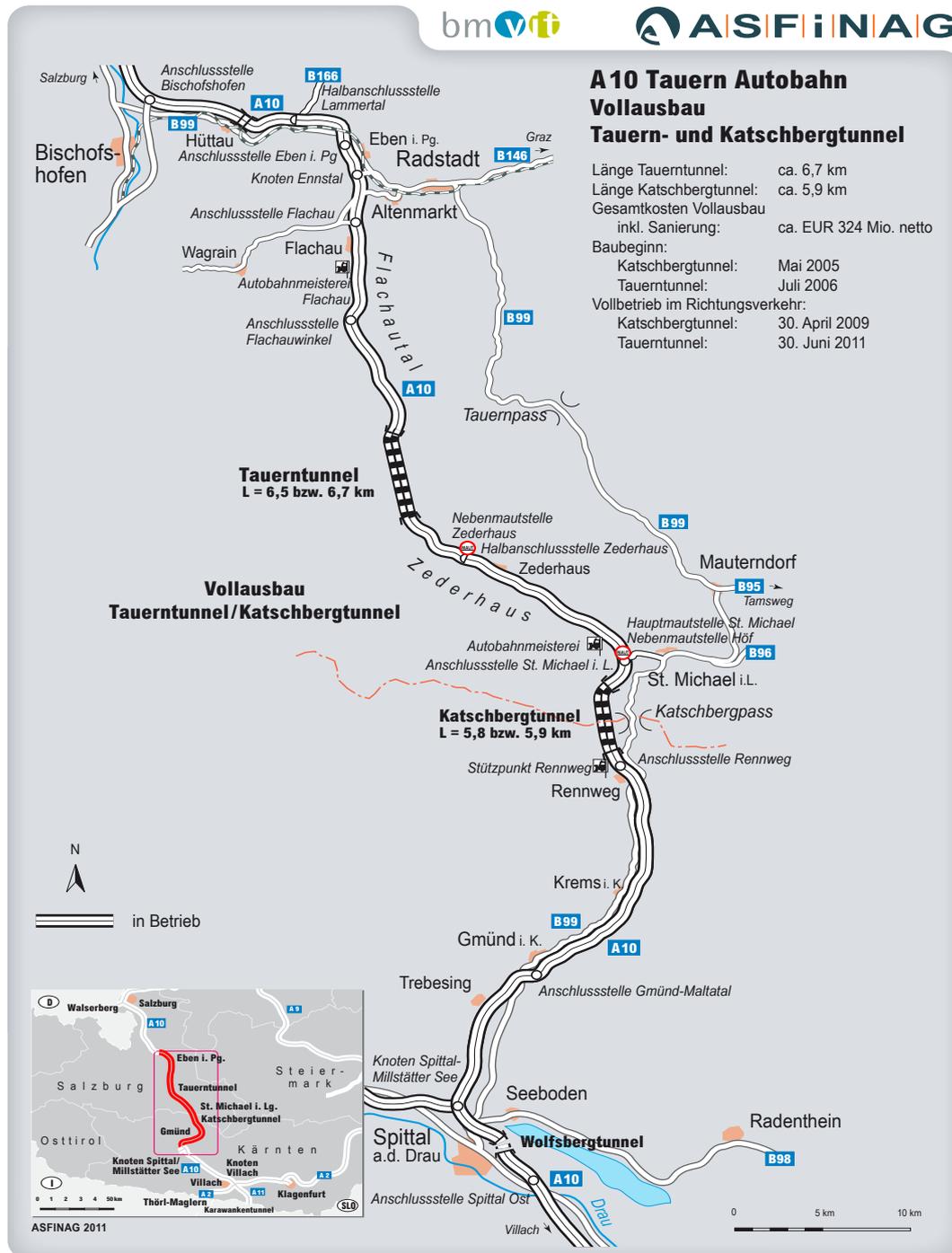
- 3 Der Tauerntunnel auf der A 10 Tauern Autobahn unterquert die Radstädter Tauern zwischen Flachauwinkl im Pongau im Norden und Zederhaus im Lungau im Süden. Die rd. 6,8 km lange 1. Röhre des Tauerntunnels wurde 1975 fertiggestellt und im Gegenverkehr betrieben.

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: ASFING 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

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 Fahrbahnhebungen 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,

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 Tauern-tunnels fanden umfangreiche Änderungen gegenüber der Planung und Ausschreibung statt (siehe TZ 14). Diese betrafen bspw. eine deutliche Verschiebung der Vortriebsklassen in Richtung einfacherer Ausbruch-verhältnisse und eine wesentliche Reduktion der eingebauten Stütz-mittel. Des Weiteren hatte sich im Zusammenhang mit einer Richt-linienänderung im Februar 2007 während der Bauabwicklung unter Einbindung zusätzlicher Sicherheitsüberlegungen die Möglichkeit erge-ben, die Tunnelhauptentwässerung entfallen zu lassen. Diese Ände-rung wurde auch mit dem aktuellen Kenntnisstand des Projektgeolo-gen 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 Gebirgs-verformung 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

- 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 Gebarungsüberprüfung 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, kreierte 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 Nichtigerklärung 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 Bundesvergabeamtes 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,

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 berichtigenden 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.

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 Gebarungsüberprüfung 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 Gebarungsüberprüfung 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 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.

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

wird, eine dem tatsächlichen Bauablauf entsprechende Abrechnung vorzunehmen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH sei im Zuge des Schlussrechnungsgespräches 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

(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.

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.

Die Begleitende Kontrolle hatte alle Mehr- bzw. Minderkostenforderungen nach der Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht auf Richtigkeit, Vertragskonformität, Preisangemessenheit, Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen und Durchführbarkeit der Leistungen zu kontrollieren. Zu Mehr- bzw. Minderkostenforderungen mit einer Höhe über 70.000 EUR hatte sie einen detaillierten Prüfbericht zu erstellen.

Mit ausgewählten Mehr- bzw. Minderkostenforderungen befasste sich zusätzlich der Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“ der ASFINAG Bau Management GmbH.

Nach Freigabe durch den Projektleiter und – abhängig von den in der Unterschriftenregelung zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips festgelegten Wertgrenzen – der Zustimmung durch den Gruppen- und Abteilungsleiter und der Kenntnisnahme durch die Geschäftsführung beauftragte die ASFINAG Bau Management GmbH die als Mehr- bzw. Minderkostenforderung angebotenen Leistungsänderungen.

(2) Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung 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.

Tabelle 7: Stand der Bearbeitung der Mehr- bzw. Minderkostenforderungen zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle

Mehr- und Minderkostenforderungen	Anzahl	neue Leistungen	entfallene Leistungen	Auftragssumme
angemeldet	87	–	–	–
<i>davon:</i>				
<i>dem Grunde und der Höhe nach¹</i>	66	31,47	–	–
<i>nur dem Grunde nach</i>	21	–	–	–
zurückgezogen oder abgelehnt	18	–	–	–
beauftragt	54	14,38	-11,78	2,60
<i>davon vom RH überprüft²</i>	17	12,11	-9,42	2,69
mit der Preisgleitung vergütet	1	–	–	–
in Prüfung ¹	14	10,84	–	–

¹ vom Auftragnehmer geforderter Betrag

² von der ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte Beträge

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

(3) Zur Beurteilung des Umgangs der ASFINAG Bau Management GmbH mit Mehr- bzw. Minderkostenforderungen wählte der RH auf Basis seiner Prüfungserfahrung seitens der ASFINAG Bau Management GmbH bereits abschließend bearbeitete Mehr- bzw. Minderkostenforderungen aus (siehe Tabelle 8).

- 15.2** Der RH würdigte auf Basis der vorgefundenen Unterlagen die strukturierte und umfassende Auseinandersetzung mit den angeführten Mehr- bzw. Minderkostenforderungen und die transparente Dokumentation der vorgenommenen Prüfschritte. Das Vier-Augen-Prinzip wurde seitens der ASFINAG Bau Management GmbH durchgängig eingehalten.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die vom RH getroffene Beurteilung (ohne die in TZ 16 behandelte Bearbeitungsdauer) und die TZ-Verweise für eine weiterführende Darstellung:

Tabelle 8: Beurteilung der vom RH überprüften Mehr- bzw. Minderkostenforderungen				
Nr.	Art der Leistung	Auftragssumme gerundet, inkl. Nachlass (in EUR)	RH-Beurteilung (zu Bearbeitungsdauer siehe TZ 16)	TZ-Verweis
1	Vorverlegung Tunnelbeschichtung vor Fertigstellung der elektrotechnischen und maschinellen Ausstattung	49.000	Dokumentation der Leistungserbringung unvollständig, was den Schluss nahelegt, dass die Leistungen mit dem Pauschalbetrag überbezahlt waren; es wäre zweckmäßig gewesen, die Leistungen anstatt als Pauschale nach Einheitspreisen zu beauftragen	TZ 18
14	Injektionsgut, Dielen, Ortsbrustanker	326.000	Prüfung der Plausibilität und Marktangemessenheit der Preise nicht dokumentiert	TZ 17
15	Änderung des Nachlaufkriteriums (Strosse und Sohle)	- 110.000	Freigabe durch Projektleiter erst nach der Beauftragung; teilweise Änderung des Bauablaufs während der Bauabwicklung	TZ 19
20-1	Änderung der Schlitzrinnenausführung Bereich Tunnel	532.000	keine Mängel festgestellt	-
30	Deponie Steinbruch – Endlagerung Ausbruchsmaterial	460.000	keine Mängel festgestellt	-
32	Änderung Material Umlandrainage	135.000	keine Mängel festgestellt	-
34	geänderte Ausführung des Innenausbaus	- 114.000	Entscheidung über Art der Ausführung wäre bereits im Zuge der Ausschreibungsplanung zu treffen gewesen	TZ 14
38	Änderung Ausführung Kabelkanal (Trennsteg, Einführungen etc.)	496.000	Art der Ausführung erst während der Bauausführung festgelegt	TZ 20
39	Änderung Material und Querschnitt Ankerstangen	-520.000	Entscheidung über Material wäre bereits im Zuge der Ausschreibungsplanung zu treffen gewesen; Prüfung der Plausibilität und Marktangemessenheit der Preise nicht dokumentiert	TZ 14 und 17
40	Optimierung Bewehrungsführung Zwischendecke und Trennwand	7.000	Unterschrift der Begleitenden Kontrolle auf dem Vergabebericht fehlte, Unterfertigung des Vergabeberichts durch Projektleiter erst drei Wochen nach der Beauftragung	TZ 21
42	Materialverfuhr und Einbau von der temporären Deponie Zederhaus zur endgültigen Deponie Steinbruch (Wiese)	325.000	keine Mängel festgestellt	-
51	Abrechnungsregelung für Betonarbeiten	71.000	keine Mängel festgestellt	-
58	Änderung Füllbeton (Walzbeton statt Ortbeton)	68.000	keine Mängel festgestellt	-
60	Herstellen der Rampen außerhalb der Bestandsfläche Tauernalm	257.000	keine Mängel festgestellt	-
66	Bordsteine in Gleitbauweise	- 36.000	Entscheidung über die Art der Ausführung wäre bereits im Zuge der Ausschreibungsplanung zu treffen gewesen; Zweifel an der Plausibilität der Argumentation betreffend Preisangemessenheit	TZ 22
68	Lärmschutzdamm Parkplatz Hub	750.000	ein Großteil der Mehrkosten unterlag nicht dem Wettbewerb, weitere Teile der Forderung waren nur eingeschränkt mit dem Hauptauftrag vergleichbar; zusätzliche Leistungen sollten in einem mit dem Vergaberecht übereinstimmenden Verfahren vergeben werden	TZ 23
74	Mehrbeton	-	keine Mängel festgestellt	-

Quellen: Daten: ASFINAG Bau Management GmbH, Beurteilung: RH
 Legende: Vorzeichen „-“ = Minderkostenforderung; sonst Mehrkostenforderung; Auftragssumme entspricht „neue Leistungen“ abzüglich „entfallener Leistungen“

Vom RH bei den überprüften Mehr- bzw. Minderkostenforderungen festgestellte Verbesserungspotenziale und Mängel sind in den folgenden beiden thematisch geordneten Punkten (TZ 16, 17) zusammengefasst bzw. als Einzeldarstellungen der Mehr- bzw. Minderkostenforderungen (TZ 18 ff.) behandelt.

15.3 *Die ASFINAG Bau Management GmbH nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Bearbeitungsdauer für Mehr- bzw. Minderkostenforderungen

16.1 (1) Entsprechend dem als Vertragsbestandteil vereinbarten Entwurf der ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen an Großprojekten mit Partnerschaftsmodell, insbesondere im Verkehrswegebau“, Ausgabe 1. März 2006, waren Mehr- bzw. Minderkostenforderungen bis zur nächsten, in der Regel monatlich abgehaltenen Partnerschaftssitzung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zumindest dem Grunde nach anzumelden.

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.

(2) Die ASFINAG Bau Management GmbH vereinbarte mit dem Auftragnehmer regelmäßig Fristverlängerungen, so dass sich bei den vom RH überprüften Mehr- und Minderkostenforderungen – wie nachstehend ersichtlich – Bearbeitungsdauern von durchschnittlich 6,6 Monaten (von der Anmeldung dem Grunde nach bis zur Einreichung der Höhe nach) und 14,1 Monaten (von der Einreichung der Höhe nach bis zur Beauftragung der zugrunde liegenden Mehr- bzw. Minderleistungen) ergaben. Die Gründe für die Fristverlängerungen waren nicht durchgängig dokumentiert.

Tabelle 9: Bearbeitungsdauer für Mehr- und Minderkostenforderungen

MKF Nr. ¹	Anmeldung dem Grunde nach	Einreichung der Höhe nach	Dauer von Anmeldung bis Einreichung in Monaten	Datum der schriftlichen Zusatzbeauftragung	Dauer Einreichung bis Beauftragung in Monaten	Anmerkung
Regelfrist laut ÖNORM B 2118			≤ 3		≤ 3	
1	15.05.2006	15.05.2006	0,0	04.04.2011	58,6	
14	20.12.2006	20.06.2007	6,0	28.01.2008	7,3	
15	17.01.2007	10.04.2008	14,8	03.12.2008	7,8	
20-1	21.02.2007	27.02.2008	12,2	03.12.2008	9,2	
30	22.08.2007	25.02.2008	6,1	11.08.2009	17,5	
32	21.11.2007	27.02.2008	3,2	25.06.2008	3,9	
34	21.11.2007	18.03.2008	3,9	03.12.2008	8,5	
38	27.02.2008	18.02.2009	11,7	23.03.2010	13,1	
39	27.02.2008	08.09.2008	6,4	03.12.2008	2,8	Ersteinreichung
		25.09.2008	6,9		2,3	Vorlage aller Unterlagen
40	19.03.2008	25.09.2008	6,2	11.08.2009	10,5	
42	16.04.2008	22.04.2008	0,2	11.08.2009	15,2	
51	24.09.2008	19.11.2008	1,8	27.09.2010	22,2	Ersteinreichung
		15.04.2009	6,7		17,4	Vorlage aller Unterlagen
58	18.02.2008	04.06.2009	15,5	13.10.2010	16,3	
60	25.03.2009	11.05.2009	1,5	26.05.2009	0,5	
66	04.06.2009	14.12.2009	6,3	13.10.2010	10,0	
68	04.06.2009	22.07.2009	1,6	22.12.2009	5,0	
74	22.09.2009	21.10.2009	1,0	13.10.2010	11,7	
Durchschnittliche Bearbeitungsdauer			6,6		14,1	

¹ Mehr- bzw. Minderkostenforderung

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

16.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH die in der ÖNORM B 2118 festgelegten Regelfristen für die Einreichung und Prüfung von Mehr- bzw. Minderkostenforderungen regelmäßig erheblich überschritt. Er bemängelte diesen Umstand, der durch Inhalt und Umfang der Mehr- und Minderkostenforderungen nicht

gerechtfertigt war, sowie die fehlende durchgängige Dokumentation der Gründe für die Fristverlängerungen.

Damit wurde der Intention der ÖNORM, die Anpassung von Entgelt und Leistung effizient und rasch zu vereinbaren, nicht entsprochen. Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, bei künftigen Projekten darauf zu achten, dass die in der ÖNORM B 2118 vorgesehenen Regelfristen eingehalten und nur in begründeten Einzelfällen überschritten und die Begründungen dafür festgehalten werden.

- 16.3** *Die ASFINAG Bau Management GmbH vertrat die Ansicht, dass die in Tabelle 9 angeführten Mehrkostenforderungen durchwegs einen erhöhten Prüfaufwand aufgrund der Komplexität der Themen aufwiesen. Die zur Prüfung erforderlichen umfangreichen Recherchen und Auswertungen der verdichteten Dokumentationen im Sinne der ÖNORM B 2118 seien trotz Verstärkung der mit der Prüfung beauftragten Sachbearbeiter in der vertraglich vereinbarten Prüfzeit nicht bewältigbar gewesen – insbesondere weil die Örtliche Bauaufsicht laufend erforderliche Prüfunterlagen vom Auftragnehmer nachfordern und qualitativ aufbereiten musste. Hinsichtlich der einvernehmlich zwischen der ASFINAG Bau Management GmbH und dem Auftragnehmer verlängerten Prüffristen seien keine zusätzlichen Forderungen (z.B. Zinsendienst) seitens des Auftragnehmers geltend gemacht worden.*

Künftig werde bei den überarbeiteten Selbstdeklarationsblättern (automatische farbliche Hinterlegung in der Übersicht je nach Fristeinholung) mehr auf die Einhaltung der in der ÖNORM B 2118 vorgesehenen Regelfristen – wie vom RH empfohlen – eingegangen werden.

Weiters wolle die ASFINAG Bau Management GmbH – neben dem bereits erstellten Leitfaden „Anticlaiming“ – die Umsetzung der Empfehlung künftig

- durch verstärktes Eingehen auf das Thema in Lenkungsausschüssen,*
- durch die Festlegung, dass Regelfristüberschreitungen im Prüfbericht zu Mehr- und Minderkostenforderungen zu erläutern sind,*
- durch verstärkte Aufnahme des Themas in den Qualitätssicherungskatalog für die Ausschreibung von Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht,*
- durch verstärkte Verankerung im Qualitätsmanagementsystem (ADONIS bzw. www.asfinag.net),*

- durch verstärkte Sensibilisierung aller Projektbeteiligten in Schulungen, Gruppenleitersitzungen und durch den Fachbereich Bauwirtschaft und Vergabe sowie
- durch verstärktes Einfordern der ausgefüllten Checklisten des Leitfadens „Anticlaiming“ von den Örtlichen Bauaufsichten

erreichen.

Marktangemessenheit
von Preisen

17.1 In den Mehr- bzw. Minderkostenforderungen 14 „Injektionsgut, Dielen, Ortsbrustanker“ und 39 „Änderung 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. Der von der ASFINAG Bau Management GmbH vorgegebene Muster-Prüfbericht enthielt für diesen Fall die Anweisung, der Prüfung der Plausibilität und Marktangemessenheit der Preise ein besonderes Augenmerk zu schenken und dies zu vermerken.

Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle kommentierten in ihren Prüfberichten die Marktangemessenheit dieser Preise nicht. Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte die Leistungen, ohne eine entsprechend dokumentierte Prüfung einzufordern. Auf Nachfrage des RH versuchte die ASFINAG Bau Management GmbH mit nachgereichten Unterlagen, die Marktangemessenheit der Preise nachträglich nachzuweisen.

17.2 Der RH kritisierte, dass die ASFINAG Bau Management GmbH geänderte Leistungen, deren Preise nicht lückenlos aus dem Bauvertrag herleitbar waren, ohne dokumentierte Prüfung der Marktangemessenheit der Preise vergab. Die von der ASFINAG Bau Management GmbH nachgereichten Unterlagen waren nach Ansicht des RH nicht geeignet, um die Marktangemessenheit der Preise zweifelsfrei zu belegen, weil die Recherchen des RH für Teilleistungen niedrigere Marktpreise ergaben.

Für künftige Projekte empfahl der RH der ASFINAG Bau Management GmbH, die Angemessenheit der Preise durch Vergleich mit Preisen anderer Projekte oder durch eigene Preisanfragen zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren.

17.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH habe die vertiefte Prüfung im Zuge der Bearbeitung der Mehr- und Minderkostenforderungen ergeben, dass die Preise der Mehr- und Minderkostenforderungen mit dem Preisniveau des Hauptauftrags annähernd vergleichbar wären. Für die in der Mehr- und Minderkostenforderung 14 „Injektionsgut, Dielen, Ortsbrustanker“ enthaltenen Verzugsbleche hätten aus anderen ASFINAG-Projekten keine vergleichbaren Preise eruiert werden können, weil diese Stützmittel in den letzten Jahren nicht mehr zum Einsatz gelangt seien und in Österreich der Markt für Stützmittel im Tunnelbau beschränkt sei.

Die ASFINAG Bau Management GmbH sagte zu, künftig verstärkt auf die Prüfung der Angemessenheit von Preisen und die Dokumentation des Prüfergebnisses – wie vom RH empfohlen – zu achten. Dazu diene neben der bereits geschaffenen Preisdatenbank für Standardpositionen die Festlegung im Musterprüfbericht (Plausibilität und Marktangemessenheit von Preisen sind zu erläutern und zu dokumentieren) und der bereits erstellte Leitfaden „Anticlaiming“, der auch das Thema Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderungen umfasse.

Weiters wolle sie die Umsetzung der Empfehlung durch

- einen „Abrechnungsleitfaden für Bauleistungen“,
- verstärkte Sensibilisierung der Projektleiter in Gruppenleiter- bzw. Projektleitersitzungen,
- verstärktes Eingehen auf das Thema bei den internen Schulungen,
- verstärkte Sensibilisierung der Gruppen- und Abteilungsleiter zur Einforderung einer dokumentierten Preisprüfung sowie
- verstärktes Einfordern der ausgefüllten Checklisten des Leitfadens „Anticlaiming“ von den Örtlichen Bauaufsichten

erreichen.

Mehrkostenforderung 1 – „Vorverlegung Tunnelbeschichtung vor Fertigstellung der elektrotechnischen und maschinellen Ausstattung“

18.1 Am 15. Mai 2006 legte der Auftragnehmer seine erste Mehrkostenforderung für die Vorverlegung der Tunnelbeschichtung vor das Teilbauende (Montagebeginn für maschinelle und elektrotechnische Ausstattung) über einen Pauschalbetrag von 49.000 EUR vor. Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte diese Forderung am 1. Juni 2006 (Protokoll der Nullten Partnerschaftssitzung) unter der Voraussetzung, dass die Leistungen ausgeführt werden.

Der Auftragnehmer begründete die Mehrkosten für die Vorverlegung mit dem notwendigen Ausweichen der Arbeiten in die Nacht bzw. an die Wochenenden, um Behinderungen bei der gleichzeitigen Herstellung der Betonarbeiten zu vermeiden. Kalkulationsblätter lagen der Forderung keine zugrunde. Die Höhe der Mehrkostenforderung entsprach einem Zuschlag für Wochenend- und Nachtarbeiten von rd. 50 % beim Lohnkostenanteil der Position des Leistungsverzeichnisses „Anstrich 2-fach Ulme“, die mit den Spachtelungsarbeiten gemeinsam die Arbeiten für die Tunnelbeschichtung bildeten. Die Örtliche Bauaufsicht und die Begleitende Kontrolle beurteilten die Höhe der Forderung als nachvollziehbar, plausibel und angemessen.

Der Subunternehmer des Auftragnehmers begann mit der Ausführung der Leistungen am 3. August 2009. Seine Bautagesberichte – die gemäß dem Vertrag zugrunde liegenden ÖNORM B 2118 alle wichtigen, die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen fortlaufend festzuhalten haben – zeigten, dass bis zum Teilbauende am 21. September 2009 an elf Tagen an Wochenenden gearbeitet wurde, ein Hinweis auf Arbeiten in den Nachtstunden fand sich darin nicht.

Bis zur 49. Teilrechnung zahlte die ASFINAG Bau Management GmbH 90 % der Mehrkostenforderung aus, mit der Schlussrechnung beabsichtigte sie, die restlichen 10 % auszubezahlen.

- 18.2** Der RH stellte fest, dass die vorliegenden Bautagesberichte nicht das beauftragte vollständige Ausweichen der Tunnelbeschichtungsarbeiten in die Nacht bzw. an die Wochenenden dokumentierten. Sie zeigten, dass bis zum Teilbauende zwar regelmäßig an Wochenenden, jedoch nicht, dass in den Nachtstunden gearbeitet wurde.

Setzt man für die an den Wochenenden angefallenen Stunden den Bruttomittellohn an, so ergibt sich in Summe ein Mehrkostenbetrag von lediglich rd. 27.000 EUR bei Verwendung der gesetzlichen/kollektivvertraglichen Zuschläge für die Überstunden bzw. lediglich rd. 18.000 EUR (anstatt von 49.000 EUR) bei analoger Anwendung der vertraglich vereinbarten Vergütungsregelung der Regieleistungen. Für den RH legte das den Schluss nahe, dass die Leistungen der Vorverlegung der Tunnelbeschichtung mit dem Pauschalbetrag um mindestens 22.000 EUR überbezahlt waren.

Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßiger gewesen, die Leistungen für die Vorverlegung der Tunnelbeschichtung nicht als Pauschale, sondern nach Einheitspreisen auf Grundlage einer Detailkalkulation zu beauftragen. Dabei wäre der tatsächliche Aufwand für die während der Nacht- bzw. Wochenendstunden aufgebrauchte Fläche der Tunnel-

beschichtung zu erfassen und wären ausschließlich dafür Mehrkosten zu bezahlen gewesen.

Da die Nachweise über etwaige Nacharbeit des Subunternehmers für die Tunnelbeschichtung gänzlich fehlten, empfahl der RH der ASFINAG Bau Management GmbH während der Gebarungsüberprüfung, die Mehrkostenforderung 1 im Zuge der Schlussrechnungsprüfung einer neuerlichen Überprüfung zu unterziehen und die Abrechnungssumme gegebenenfalls an die tatsächlich angefallenen Mehrleistungen anzupassen. Die ASFINAG Bau Management GmbH folgte der Empfehlung des RH laut ihrer Mitteilung vom 5. Dezember 2011 bereits vor Übermittlung des Prüfungsergebnisses und korrigierte mit der Fortführung der Schlussrechnungsprüfung den geforderten Betrag von 49.000 EUR auf rd. 25.000 EUR; das realisierte Einsparungspotenzial betrug somit rd. 24.000 EUR.

Weiters empfahl der RH, Zusatzleistungen, die nach Art und Güte genau sowie nach dem Umfang zumindest annähernd bestimmbar sind, nach Einheitspreisen auf Grundlage einer Detailkalkulation zu beauftragen, die Leistungsmengen für die Abrechnung exakt zu ermitteln und Pauschalaufträge nur in einem unbedingt notwendigen Ausmaß zu vergeben.

- 18.3** Die ASFINAG Bau Management GmbH stimmte der Ansicht des RH zu und teilte ihre Absicht mit, in Zukunft verstärkt auf die Einhaltung der Empfehlung zu achten.

Minderkostenforderung 15 – „Änderung des Nachlaufkriteriums (Strosse und Sohle) – Rahmenplanänderung“

- 19.1** Mit Schreiben vom 8. Oktober 2007 und 4. April 2008 legte der Auftragnehmer unter Hinweis auf zwei Partnerschaftssitzungen seine Minderkostenforderung 15 „Änderung des Nachlaufkriteriums (Strosse und Sohle) – Rahmenplanänderung“ mit einem Volumen von rd. – 59.000 EUR vor.

Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle überprüften die Minderkostenforderung und erhöhten diese letztlich auf einen Betrag (einschließlich 2 % Nachlass) von rd. – 110.000 EUR. Die ASFINAG Bau Management GmbH dokumentierte die Behandlung der Minderkostenforderung in einem Vergabebericht, der Projektleiter gab diesen am 14. Jänner 2009 frei. Bereits am 3. Dezember 2008 hatte die ASFINAG Bau Management GmbH aber im Rahmen des 7. Änderungsauftrags den Auftragnehmer mit der Ausführung der Leistungen beauftragt.

Die ASFINAG Bau Management GmbH begründete die vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung aufgezeigte nachträgliche Unterfertigung des Vergabeberichts durch den Projektleiter damit, dass der Vergabebericht hausintern abhanden gekommen sei. Er wäre daher neu ausgefertigt und korrekterweise mit dem Datum der erneuten Ausfertigung von der Projektleitung unterschrieben worden. Das zugehörige Auftragschreiben wäre EDV-mäßig nicht mehr umdatierbar bzw. bereits im Unterschriftenlauf gewesen.

(2) Laut Vergabebericht betraf die Minderkostenforderung drei Teilbereiche:

- der Zeitaufwand für den Wechsel vom Kalotten- auf den Strossenausbruch reduzierte sich insgesamt durch entfallende Umstellungen wegen teilweiser Vergrößerung des Kalottenvorlaufs von 300 m auf 500 m;
- die bereichsweise geänderte technische Ausführung des Sohlgewölbes und
- den Entfall einer Bauhilfsmaßnahme, die bei Herstellung eines nicht geteilten Sohlgewölbes erforderlich gewesen wäre.

(3) Die Begleitende Kontrolle erläuterte die Entstehung der Minderkostenforderung mit dem Umstand, dass im Südvortrieb das erwartete druckhafte Gebirgsverhalten nicht auftrat und deshalb auf das tiefe Spritzbetongewölbe verzichtet werden konnte. Wegen des angetroffenen Gebirges musste aber ein Ortbetonsohlgewölbe ausgeführt werden, um Schäden durch Quellhebungen zu vermeiden.

Die Örtliche Bauaufsicht korrigierte Ansätze der eingereichten Minderkostenforderung, auch Anfragen der Begleitenden Kontrolle und vorliegende Erfahrungen über die tatsächliche Dauer von Umstellungsvorgängen (Wechsel des Vortriebs von der Kalotte in die Strosse) flossen in die Bearbeitung ein.

- 19.2** Der RH beanstandete die erst nach der Beauftragung erfolgte Freigabe des Vergabeberichts durch den Projektleiter. Der dazu von der ASFINAG Bau Management GmbH angeführten Begründung hielt der RH entgegen, dass Auftragschreiben erst dann zu erstellen sind, wenn alle Voraussetzungen dafür vorliegen. Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH daher, künftig verstärkt darauf zu achten.

Zur Änderung des Nachlaufkriteriums als teilweise Änderung des Bauablaufs merkte der RH kritisch an, dass diese erst über eine Minderkostenforderung abgehandelt wurde. Er vertrat die Auffassung, dass technisch und baubetrieblich sinnvolle Lösungen möglichst bereits in der Ausschreibung vorzusehen sind, um die entsprechenden Leistungen dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen. Dieser führt nach den Erfahrungen des RH gewöhnlich zu günstigeren Preisen für den Auftraggeber. Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH daher, künftig diesen Aspekt verstärkt zu beachten.

- 19.3** *Die ASFINAG Bau Management GmbH bestätigte die Beurteilung des RH, dass Auftragsschreiben erst dann zu erstellen wären, wenn alle Voraussetzungen dafür vorliegen; sie beabsichtige, künftig verstärkt darauf zu achten.*

Zu dem in der Ausschreibung angesetzten Nachlaufkriterium vertrat die ASFINAG Bau Management GmbH die Ansicht, dieses sei zum Zeitpunkt der Ausschreibung technisch und baubetrieblich richtig gewesen. Im Zuge des Aufffahrens des Südvortriebs sei aber ein günstigeres Systemverhalten festgestellt worden; dies habe andere Sohlschlusskriterien ermöglicht und zur Kosteneinsparung sowie zur Reduktion der Vortriebszeit beigetragen. In der Ausschreibungsphase seien die geänderten Sohlschlusskriterien trotz Berücksichtigung einer optimistischen geologischen Prognose nicht vorhersehbar gewesen.

Mehrkostenforderung 38 – „Änderung Ausführung Kabelkanal (Trennstege, Einführungen etc.)“

- 20.1** Mit Schreiben vom 16. Februar 2009 und 17. November 2009 legte der Auftragnehmer unter Hinweis auf zwei Partnerschaftssitzungen seine Mehrkostenforderung 38 „Änderung Ausführung Kabelkanal“ mit einem Volumen von rd. 548.000 EUR bzw. rd. 563.000 EUR vor.

Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle überprüften die Mehrkostenforderung und reduzierten diese auf einen Betrag (einschließlich 2 % Nachlass) von rd. 496.000 EUR. Die ASFINAG Bau Management GmbH dokumentierte die Behandlung der Mehrkostenforderung in einem Vergabebericht, der Projektleiter gab diesen am 4. März 2010 frei. Am 23. März 2010 beauftragte die ASFINAG Bau Management GmbH im Rahmen des 11. Änderungsauftrags den Auftragnehmer mit der Ausführung der Leistungen.

Der Vergabebericht führte zum Gegenstand der Mehrkostenforderung aus, dass der Auftragnehmer Mehrkosten für die geänderte Ausführung der Kabelkanäle (Einbau einer Abtrennung durch Trennstege) geltend gemacht habe, die gemäß Bauvertrag nicht vorgesehen waren. Wie in früheren Projekten üblich, wäre auch hier ursprünglich vorgesehen

gewesen, im Rahmen einer späteren Ausschreibung Edelstahltrennstege auszuschreiben. Diese hätten im Vergleich mit den nun vorgesehenen Betontrennstegen um rd. 427.000 EUR höhere Kosten verursacht.

- 20.2** Entscheidungen über die Art der Ausführung sollten möglichst nicht erst während der Bauabwicklung, sondern bereits vor der Ausschreibung getroffen werden, um die entsprechenden Leistungen dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen. Dieser führt erfahrungsgemäß zu günstigeren Preisen für den Auftraggeber.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, die beim Tauerntunnel gewonnenen Erfahrungen zu nutzen und künftig die Entscheidung über die Art der Bauausführung möglichst vor der Ausschreibung zu treffen.

- 20.3** *Die ASFINAG Bau Management GmbH stimmte dem RH zu; sie werde in Zukunft verstärkt auf die Einhaltung der Empfehlung achten. Sie habe auch bereits mit der Umsetzung im Rahmen von Handbüchern (z.B. Edelstahl bei den Trennstegen in den Kabelkanälen) begonnen und wolle eine Sensibilisierung der Projektleiter und stärkere Einforderung der Einhaltung dieser Handbücher betreiben.*

Mehrkostenforderung
40 – „Optimierung
Bewehrungsführung
Zwischendecke und
Trennwand“

- 21.1** Mit Schreiben vom 24. September 2008 legte der Auftragnehmer unter Hinweis auf eine Partnerschaftssitzung seine Mehrkostenforderung 40 „Optimierung Bewehrungsführung Zwischendecke und Trennwand“ mit einem Volumen von rd. 140.000 EUR vor.

Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle überprüften die Mehrkostenforderung und reduzierten diese letztlich auf einen Betrag (einschließlich 2 % Nachlass) von rd. 7.000 EUR. Die ASFINAG Bau Management GmbH dokumentierte die Behandlung der Mehrkostenforderung in einem Vergabebericht, der Projektleiter gab diesen am 2. September 2009 frei. Bereits am 11. August 2009 hatte die ASFINAG Bau Management GmbH im Rahmen des 9. Änderungsauftrags den Auftragnehmer mit der Ausführung der Leistungen beauftragt. Im Vergabebericht fehlte die vorgesehene Unterschrift der Begleitenden Kontrolle.

Die ASFINAG Bau Management GmbH begründete die vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung aufgezeigte nachträgliche Unterfertigung des Vergabeberichts durch den Projektleiter damit, dass die gegenständliche Mehrkostenforderung gemeinsam mit anderen Forderungen beauftragt worden sei. Da der voraussichtliche Prüfungsabschluss der Mehrkostenforderung 40 zum Zeitpunkt der Beauftragung

der anderen Mehrkostenforderungen bereits vorhersehbar gewesen sei, wäre diese im Auftragschreiben mitberücksichtigt worden. Aufgrund noch aufgetretener Fragen zur Mehrkostenforderung 40 wären diese in den Vergabebericht eingearbeitet, das Datum des zugehörigen Auftragschreibens aber nicht mehr geändert worden.

Zur fehlenden Unterschrift der Begleitenden Kontrolle auf dem Vergabebericht stellte die ASFINAG Bau Management GmbH fest, deren Stellungnahme sei mit 22. Juli 2009 unterfertigt und dem Vergabebericht beigelegt worden.

21.2 Der RH beanstandete die fehlende Unterschrift der Begleitenden Kontrolle auf dem Vergabebericht und die erst rund drei Wochen nach der Beauftragung erfolgte Unterfertigung des Vergabeberichts durch den Projektleiter. Der dazu von der ASFINAG Bau Management GmbH angeführten Begründung hielt der RH entgegen, dass Auftragschreiben erst dann zu erstellen sind, wenn auch formal alle Voraussetzungen dafür vorliegen. Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH daher, künftig verstärkt darauf zu achten.

21.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie zur Vereinfachung des Unterschriftenlaufes Sammelbeauftragungen (Zusammenführung mehrerer Mehrkostenforderungen in einen Zusatzauftrag) eingeführt, die sich als zweckdienlich erwiesen hätten. Sie pflichtete dem RH bei, dass Auftragschreiben erst dann zu erstellen wären, wenn auch formal alle Voraussetzungen dafür vorliegen und teilte ihre Absicht mit, verstärkt darauf zu achten.*

Minderkostenforderung 66 – „Bordsteine in Gleitbauweise“

22.1 Die Ausschreibung sah die Ausführung der Bordsteine mit Betonfertigteilen vor. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2009 legte der Auftragnehmer unter Hinweis auf eine Partnerschaftssitzung seine Minderkostenforderung 66 „Minderkosten Bordstein in Gleitbauweise“ vor. Den Inhalt seiner Forderung erläuterte er mit entstehenden Minderkosten betreffend die Ausführung der Bordsteine in Gleitbauweise (statt Fertigteilausführung) und Mehrkosten für die Zugabe von Kunstfasern. Der Auftragnehmer bezifferte die Summe der Minderkostenforderung mit rd. – 37.000 EUR; einer Summe entfallender Leistungen von rd. – 584.000 EUR stand demnach eine Summe hinzukommender Leistungen von rd. 547.000 EUR gegenüber.

Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle überprüften die Minderkostenforderung und anerkannten diese mit einer geringfügigen Korrektur auf rd. – 36.000 EUR. Die ASFINAG Bau Management GmbH dokumentierte die Behandlung der Minderkostenforderung in einem

Prüfbericht, der Projektleiter gab diesen am 13. Oktober 2010 frei. Am selben Tag beauftragte die ASFINAG Bau Management GmbH im Rahmen des 15. Änderungsauftrags den Auftragnehmer mit der Ausführung der Leistungen.

Der Prüfbericht führte zur Ausgangslage der Preise für die ehemals ausgeschriebenen Leistungen (Fertigteilausführung) in der Angebotsphase aus, dass der Auftragnehmer mit seinen Einheitspreisen für diese Leistungen an dritter Stelle (124,90 % bzw. 141,40 %, je nach Position) gelegen sei. Aufgrund dieser Tatsache könne man behaupten, dass die Preise des Auftragnehmers einem wirtschaftlichen Wettbewerbspreis entsprächen und der Auftraggeber durch die Beauftragung eines Bordsteins in Gleitbauweise den Auftragnehmer nicht aus einem „schlechten Preis“ entlassen hätte. Eine Ausführung in Gleitbauweise habe auch den Vorteil, dass der Bordstein in sich stabiler sei, als dies bei einem Fertigteil der Fall wäre.

- 22.2** Der RH beurteilte die beauftragte Änderung der Ausführung wegen der auf Basis eines Subunternehmerangebots erfolgten Preisbildung außerhalb des Wettbewerbs der Bieter grundsätzlich kritisch. Er vertrat dazu die Auffassung, dass eine derartige Auftraggeberentscheidung (Gleitbauweise oder Fertigteile) bereits vor der Ausschreibung zu treffen wäre, um einen möglichst großen Anteil der Gesamtleistung dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen. Dieser führt nach den Erfahrungen des RH zu günstigeren Preisen für den Auftraggeber.

Zur Argumentation betreffend Preisniveau des Auftragnehmers hielt der RH fest, dass diese seiner Einschätzung nach nicht schlüssig und der Preisvorteil der alternativen Ausführung gering war. Die beim Vergleich der Einheitspreise einzelner Positionen des Hauptangebots erfolgte Reihung eines Bieters an dritter Stelle schließt nicht aus, dass dafür alle drei Bieter einen Unterpriest angeboten haben, ist demnach für sich betrachtet kein Kriterium für das Vorliegen eines „wirtschaftlichen Wettbewerbspreises“.

Der Argumentation hinsichtlich technischer Vorzüge der Gleitbauweise hielt der RH entgegen, dass derartige Überlegungen des Auftraggebers und seiner Beauftragten bereits im Zuge der Ausschreibung zu beachten gewesen wären.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, künftig vorliegende Umsetzungserfahrungen betreffend technisch und baubetrieblich sinnvoller und wirtschaftlicher Ausführungsmethoden möglichst bereits in die Ausschreibung einzubeziehen.

22.3 Die ASFINAG Bau Management GmbH stimmte dem RH zu, dass im Zuge von Umsetzungserfahrungen erkannte technisch und baubetrieblich sinnvolle und wirtschaftliche Ausführungsmethoden möglichst bereits in der Ausschreibung vorgesehen werden sollten, um die entsprechenden Leistungen dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen; sie wolle künftig auch verstärkt darauf achten. Als bereits umgesetzte Maßnahme wies die ASFINAG Bau Management GmbH auf den Leitfaden „Anticlaiming“ hin, worin dieser Aspekt mit Hinweis auf die gegenständliche Gebarungsüberprüfung aufgenommen wurde.

Die Empfehlung des RH gewinne vor dem Hintergrund des Value-Engineerings sogar noch an Bedeutung. Die ASFINAG Bau Management GmbH wolle daher die Projektleiter für das Thema verstärkt sensibilisieren, bei den internen Schulungen darauf eingehen sowie die ausgefüllten Checklisten von den Örtlichen Bauaufsichten und Planern verstärkt einfordern.

Mehrkostenforderung 68 – „Lärmschutzdamm Parkplatz Hub“

23.1 (1) Das Ausbruchsmaterial des Südvortriebs sollte größtenteils auf einer Deponie in Zederhaus zwischengelagert und später für „Lärmschutzmaßnahmen etc.“ wieder abgetragen werden. Konkrete Maßnahmen über die Wiederverwendung standen vor der Ausschreibung nicht fest. Im Zuge der Bauausführung bot sich für die ASFINAG Bau Management GmbH die Möglichkeit, mit diesem Material auf dem aufgelassenen Parkplatz Zederhaus Hub einen Lärmschutzdamm zu errichten. Der Auftragnehmer forderte für diese Zusatzleistungen Mehrkosten von rd. 850.000 EUR.

(2) Die in die Prüfung der Mehrkostenforderung eingebundene Abteilung „Bauwirtschaft und Vergabe“ der ASFINAG Bau Management GmbH beurteilte diese Forderung als um rd. 10 % bis 15 % über Marktniveau liegend. Da die Leistungen für die generelle Fertigstellung des Hauptauftrags (Errichtung der 2. Tunnelröhre) nicht erforderlich waren, empfahl sie die Durchführung eines nicht offenen Vergabeverfahrens ohne vorherige Bekanntgabe als wirtschaftlichste Lösung.

(3) Im Zuge der Prüfung der Mehrkostenforderung und Verhandlungen zwischen der ASFINAG Bau Management GmbH und dem Auftragnehmer reduzierte sich die Forderung auf 750.000 EUR. Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte daraufhin die Arbeiten ohne Durchführung eines nicht offenen Vergabeverfahrens ohne vorherige Bekanntgabe als Zusatzleistung zum Hauptauftrag am 22. Dezember 2009. Ausschlaggebend dafür waren

- die Preisreduktion; damit lag die Forderung innerhalb der von der Abteilung „Bauwirtschaft und Vergabe“ ermittelten Bandbreite von rd. 10 % bis 15 % zum Marktniveau,
- eine Vereinbarung mit dem Bürgermeister von Zederhaus über die Ausführung der Arbeiten im Jahr 2009 (nach Durchführung des Vergabeverfahrens hätte der Auftragnehmer frühestens Mitte Oktober 2009 mit den Bauarbeiten beginnen können), die die ASFINAG Bau Management GmbH einhalten wollte,
- erwartete Synergieeffekte insbesondere hinsichtlich der Nutzung der bestehenden Baustraße, die der ASFINAG Bau Management GmbH wesentliche Kostenvorteile bringen sollten, die jedoch nicht bewertet wurden, und
- das bereits erworbene Know-how des Auftragnehmers im Umgang mit dem Ausbruchsmaterial.

(4) Der Prüfbericht der Begleitenden Kontrolle zeigte, dass

- für rd. 55 % des Auftragsvolumens keine vergleichbaren Leistungspositionen im Hauptauftrag vorhanden waren und dass
- für rund ein weiteres Drittel des Auftragsvolumens der Vergleich mit den Leistungspositionen des Hauptauftrags nur eingeschränkt möglich war.

Die Begleitende Kontrolle beurteilte die Preise einzelner Leistungspositionen mehrmals als angemessen oder „gerade noch“ angemessen, weil es sich um Leistungen außerhalb des Hauptauftrags handelte; so auch die Position „Schüttmaterial Steinbruchmaterial“, die mit einem Positionspreis von rd. 340.000 EUR allein fast die Hälfte der Mehrkostenforderung ausmachte. Weiters wies sie bei einzelnen Leistungen darauf hin, dass Preiskomponenten des Hauptauftrags nur bedingt fortgeschrieben wurden (weil die Leistungen nicht für die Erbringung des Hauptauftrags erforderlich waren, war der Auftragnehmer bei der Mehrkostenforderung nicht daran gebunden) oder dass eine konkrete Prüfung aufgrund von pauschalen Angeboten nicht möglich war.

(5) Gemäß Bundesvergabe-gesetz⁹ durften zusätzliche Bauleistungen nur dann als Zusatzauftrag vergeben werden, wenn u.a.

- eine Trennung dieser Leistungen vom ursprünglichen Bauauftrag in technischer oder wirtschaftlicher Hinsicht nicht ohne wesentlichen Nachteil für den Auftraggeber möglich war, oder wenn
- eine Trennung vom ursprünglichen Bauauftrag zwar möglich gewesen wäre, die zusätzlichen Bauleistungen aber für dessen Vollen-dung unbedingt erforderlich waren.

23.2 Abgesehen von möglichen Vorteilen der Entsorgung des Ausbruchsmaterials beurteilte der RH die beauftragte Herstellung des Lärmschutzdamms Hub in Form einer Zusatzleistung kritisch, weil seiner Ansicht nach das Marktpreisniveau von Bauleistungen nur im Zuge eines rechtskonformen Vergabeverfahrens im Wettbewerb mit mehreren Bietern festgestellt werden kann. Die Prüfung der Mehrkostenforderung 68 durch die Begleitende Kontrolle zeigte, dass ein Großteil der Mehrkosten nicht dem Wettbewerb unterlag, weitere Teile der Forderung nur eingeschränkt mit dem Hauptauftrag vergleichbar waren und bei einigen Positionen eine konkrete Prüfung gar nicht möglich war.

Zusätzlich entsprach die Beauftragung als Zusatzleistung nach Ansicht des RH nicht dem Bundesvergabe-gesetz, weil keine wesentlichen Nachteile für die ASFINAG Bau Management GmbH im Falle einer Trennung vom Hauptauftrag erkennbar und die Leistungen für die Vollandung des ursprünglichen Bauauftrags nicht unbedingt erforderlich waren.

Der RH empfahl daher der ASFINAG Bau Management GmbH, zusätzliche bzw. geänderte Leistungen, die für die Fertigstellung des Hauptauftrags nicht erforderlich sind, in einem mit dem Vergaberecht übereinstimmenden Verfahren zu vergeben.

23.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien im konkreten Fall des Parkplatzes Hub die Leistungen zur Herstellung des Lärmschutzdamms für die Gesamtfertigstellung des Projekts 2. Röhre Tauerntunnel zwar nicht zwingend notwendig gewesen. In Anbetracht der schwierigen vertraglichen Konstruktion hinsichtlich der Mitnutzung der Baustraße und damit eventuell einhergehender nicht absehbarer Terminverzögerungen und Mehrkosten seien die Leistungen jedoch aufgrund von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit an den Auftragnehmer des Hauptauftrags vergeben worden.*

⁹ § 28 Abs. 2 Z 4 BVergG 2006

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

Die ASFINAG Bau Management GmbH beabsichtige jedoch, die Empfehlung des RH insbesondere mittels der geplanten Maßnahmen

- Sensibilisierung der Projektleiter in den Gruppenleiter- bzw. Projektleitersitzungen und*
- verstärktes Eingehen hierauf bei den internen Schulungen*

umzusetzen.

Baudokumentation

24.1 (1) Die Dokumentation eines vielschichtigen Baugeschehens hat einen breitgefächerten Aufgabenbereich. Während des Baus zählen dazu u.a. die zeitnahe Information der Beteiligten über den Stand der Arbeiten, die Kostenentwicklung, die Abweichungen vom Bauvertrag oder – im speziellen Fall des Tunnelbaus – über die vorgefundenen geologischen Verhältnisse.

Nach der Fertigstellung des Bauvorhabens dient die Baudokumentation u.a. zur Bewältigung von Streitfragen, zur Lösung von Abrechnungsproblemen oder zur Verbesserung der Prognosesicherheit zukünftiger Baumaßnahmen.

(2) Dokumentiert wurde der Neubau der 2. Röhre in zahlreichen Gesprächsprotokollen, in Berichten, im Baubuch, in den Bautagesberichten, in den Ausführungsplänen, in einer digitalen Fotodokumentation, in diversen Aufnahmen und weiteren Dokumenten (siehe dazu Anhang).

(3) Die Bautagesberichte, die alle wichtigen Tatsachen, wie Wetterverhältnisse, Arbeiter- und Gerätestand, Materiallieferungen, Leistungsfortschritt, Güte- und Funktionsprüfungen, Regieleistungen, sowie alle sonstigen Umstände fortlaufend festhalten, hatte die Örtliche Bauaufsicht täglich einzufordern. Diese wären vertragsgemäß mit Eingangsstempel zu versehen, deren sachliche Richtigkeit zu prüfen und bei unzutreffenden Eintragungen innerhalb von zwei Wochen schriftlich Einspruch zu erheben gewesen. Nicht kontrollierbare oder nicht nachweisbare Angaben sollten innerhalb von zwei Wochen mit einem entsprechenden Vorbehalt versehen und dem Auftragnehmer zur Kenntnis gebracht werden.

Die Bautagesberichte langten ab Mitte 2009 (teilweise fehlten die Eingangsdaten) nicht mehr zeitnah zur Leistungserbringung bei der Örtlichen Bauaufsicht ein und wurden auch nicht mit dem Eingangsstempel versehen. Diese konnte erst bis zu 58 Tage nach dem Ausführungsdatum die Bautagesberichte unterschreiben. Für den Fall, dass Bautagesberichte verspätet einlangen sollten, war folgende Bestimmung im Bauvertrag festgelegt: „Beweiskraft für Forderungen des Auftragnehmers im Hinblick auf Nachträge und Abrechnungsprobleme kommt den Bautagesberichten nur zu, wenn sie zeitnah von der Örtlichen Bauaufsicht gegengezeichnet werden.“

(4) Die ASFINAG Bau Management GmbH beabsichtigte, sämtliche Dokumente nach Abschluss des Bauvorhabens gemäß dem im Unternehmen implementierten standardisierten Verfahren in einem Bauakt zusammenzustellen und sowohl in Papier- wie auch in Dateiform für etwaige spätere Verwendungszwecke aufzubewahren.

24.2 Indem die ASFINAG Bau Management GmbH dem Aspekt der Baudokumentation besondere Beachtung schenkte und sie unter Nutzung neuer Technologien durchführte, hatte sie Empfehlungen des RH aus früheren Gebarungsüberprüfungen¹⁰ Rechnung getragen. Nach Ansicht des RH war die Baudokumentation 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.

Der Inhalt der Bautagesberichte war jedoch ab Mitte 2009 wegen deren verspäteter Vorlage als wenig aussagekräftig zu beurteilen. Auch die Führung der Bautagesberichte zeigte im Detail (fehlender Zeitnachweis über Nacharbeit) – wie in TZ 18 dargestellt – Verbesserungsbedarf.

Nach Auffassung des RH diente die Vertragsklausel betreffend die Beweiskraft von verspätet eingelangten Bautagesberichten als rechtliche Absicherung für die ASFINAG Bau Management GmbH im Falle von Streitigkeiten über die Abrechnung bzw. über Nachträge. Dafür wäre es jedoch Grundvoraussetzung gewesen, sämtliche verspätet eingelangte Bautagesberichte mit dem Eingangsstempel zu versehen.

Aufgrund der hohen Beweiskraft der Bautagesberichte (stellen den Baufortschritt und die begleitenden Umstände in hohem Detailgrad täglich fest) empfahl der RH der ASFINAG Bau Management GmbH,

¹⁰ Wegen wiederholt vorgefundenen unzureichenden Baudokumentationen bestehender Tunnelröhren empfahl der RH bereits im Bericht Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG, Selzthaltunnel–Oströhre (Reihe Bund 2003/2), diesem Aspekt besondere Beachtung zu schenken.

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

bevorzugt auf vollständig und richtig ausgestellte sowie zeitnah – mit Eingangsdaten versehen – übergebene Bautagesberichte zu drängen.

- 24.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH sei nur ein geringer Prozentsatz der Bautagesberichte nicht gegengezeichnet bzw. verspätet übergeben worden; beides zu einem Zeitpunkt, als die Hauptarbeiten abgeschlossen waren und Rest- und Fertigstellungsarbeiten durchgeführt wurden. Bei zukünftigen Projekten sei jedoch auf eine fristgerechte Vorlage der geforderten Unterlagen zu achten.*

Die ASFINAG Bau Management GmbH beabsichtige daher, die Empfehlung des RH insbesondere mittels der bereits umgesetzten Maßnahmen

- Leitfaden „Anticlaiming“;*
 - Aufnahme als Schulungsinhalt in mehreren internen Schulungen*
- sowie mittels der geplanten Maßnahmen*
- Sensibilisierung der Projektleiter in den Gruppenleiter- bzw. Projektleitersitzungen;*
 - verstärktes Eingehen auf das Thema bei internen Schulungen;*
 - verstärktes Einfordern der ausgefüllten Checklisten des Leitfadens „Anticlaiming“ von der Örtlichen Bauaufsicht durch die Projektleitungen*

umzusetzen.

Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen

Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen

- 25.1** Im Zusammenhang mit früheren Gebarungsüberprüfungen von Tunnelbauvorhaben hatte der RH eine Reihe von Empfehlungen an die ASFINAG abgegeben. Anhand einiger Beispiele analysierte der RH im Zuge der nunmehrigen Überprüfung des Tauerntunnels, ob diese berücksichtigt wurden.
- 25.2** Zusammenfassend stellte sich die Situation im Überblick wie folgt dar (Details sind den angeführten TZ zu entnehmen):

Tabelle 10: Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen				
Inhalt der Empfehlung	Prüfungsgegenstand	Fundstelle	Umsetzung erfolgt: ja/nein/ teilweise	TZ-Verweis
Bauvertragsmodell laut ÖNORM	„Selzthaltunnel–Oströhre“	Reihe Bund 2003/2	ja	TZ 7
Beurteilung spekulativer Ansätze	„Plabutschunnel–Weströhre“	Reihe Bund 2002/1	ja	TZ 9
Standardisierte Leistungsbeschreibungen	„Herzogberg“	Reihe Bund 2005/7	teilweise	TZ 11
Besondere Beachtung der Baudokumentation	„Selzthaltunnel–Oströhre“	Reihe Bund 2003/2	ja	TZ 24
Nutzung neuer Technologien bei der Baudokumentation	„Feststellungen betreffend Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben“	Reihe Bund 2003/5	ja	TZ 24

Quelle: RH

- 25.3** *Die Geschäftsführung der ASFINAG Bau Management GmbH betonte zur Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen, dass ihr das laufende Lernen daraus ein besonders wichtiges Anliegen sei. Sie verdeutlichte dies anhand ihres Berichts „Anti-Claiming und Korruption“ (Jänner 2010) und des Leitfadens „Anticlaiming“: Diese würden u.a. die Analyse von Prüfberichten und Empfehlungen des RH sowie die Ausarbeitung von daraus generierbaren Maßnahmen beinhalten. Bericht und Leitfaden würden einen wesentlichen Beitrag zum Wissensmanagement der ASFINAG und zur Sicherstellung der Berücksichtigung von Empfehlungen des RH darstellen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

BMVIT und
ASFINAG Bau
Management GmbH

(1) Bei künftig zu errichtenden Tunneln wären Flucht- und Rettungswege – stets auf Basis der jeweils geltenden Regelwerke (EU-Vorschriften, nationale Rechtslage, Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen) – nur in den maximal zulässigen Abständen zu errichten, wenn dadurch das Risiko nicht wesentlich erhöht wird. (TZ 8)

ASFINAG Bau
Management GmbH

(2) Bei künftigen Bauvorhaben wären die beim Tauerntunnel gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen und eine weitere Annäherung zwischen Ausschreibung und umgesetzten Maßnahmen anzustreben. (TZ 7)

(3) Es sollten in der Prüfmatrix zur Vergabeentscheidung sämtliche erforderliche Angaben dokumentiert werden sowie zusätzlich Felder zur Festlegung von Maßnahmen, wenn geforderte Unterlagen oder Nachweise nicht erbracht werden, eingebaut werden. (TZ 9)

(4) Um im Vergabeverfahren ein wirtschaftlich optimales Ergebnis zu erreichen, wären Ausschreibungen so weit zu entwickeln, dass ein möglichst großer Bieterkreis angesprochen und den Bestimmungen des Vergaberechts vollständig entsprochen wird. (TZ 10)

(5) Bei der Textierung des Leistungsverzeichnisses wären Abweichungen von standardisierten Leistungs- bzw. Begriffsbestimmungen zu vermeiden bzw. auf ein unumgängliches Ausmaß zu beschränken. (TZ 11)

(6) Rechnungen sollten möglichst zeitnah zur Rechnungslegung geprüft werden, weil es mit zunehmendem Abstand vom Baugeschehen schwieriger wird, eine dem tatsächlichen Bauablauf entsprechende Abrechnung vorzunehmen. (TZ 13)

(7) Überlegungen betreffend der wirtschaftlichsten Ausführung wären künftig noch stärker vor der Ausschreibung der Leistungen anzustellen, 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 ausschreiben zu können. (TZ 14)

(8) Bei künftigen Projekten wäre darauf zu achten, dass die in der ÖNORM B 2118 vorgesehenen Regelfristen eingehalten und nur in begründeten Einzelfällen überschritten und die Begründungen dafür festgehalten werden. (TZ 16)

(9) Bei künftigen Projekten wäre die Angemessenheit der Preise durch Vergleich mit Preisen anderer Projekte oder durch eigene Preisanfragen zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren. (TZ 17)

(10) Zusatzleistungen, die nach Art und Güte genau sowie nach dem Umfang zumindest annähernd bestimmbar sind, sollten nach Einheitspreisen auf Grundlage einer Detailkalkulation beauftragt, die Leistungsmengen für die Abrechnung exakt ermittelt und Pauschalaufträge nur in einem unbedingt notwendigen Ausmaß vergeben werden. (TZ 18)

(11) Auftragsschreiben wären erst dann zu erstellen, wenn alle Voraussetzungen dafür vorliegen. (TZ 19, 21)

(12) Im Zuge von Umsetzungserfahrungen erkannte technisch und baubetrieblich sinnvolle und wirtschaftliche Ausführungsmethoden sollten möglichst bereits in die Ausschreibung einbezogen werden, um die entsprechenden Leistungen dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen. (TZ 19, 22)

(13) Die beim Tauerntunnel gewonnenen Erfahrungen wären zu nutzen und Entscheidungen über die Art der Bauausführung künftig möglichst vor der Ausschreibung zu treffen. (TZ 20)

(14) Zusätzliche bzw. geänderte Leistungen, die für die Fertigstellung des Hauptauftrags nicht erforderlich sind, sollten in einem mit dem Vergaberecht übereinstimmenden Verfahren vergeben werden. (TZ 23)

(15) Aufgrund der hohen Beweiskraft der Bautagesberichte wäre bevorzugt auf vollständig und richtig ausgestellte sowie zeitnah – mit Eingangsdaten versehen – übergebene Bautagesberichte zu drängen. (TZ 24)

ANHANG

ANHANG	
Dokument	Erstellt von bzw. Teilnehmer
Gesprächsprotokolle – vierteljährlich tagender Lenkungsausschuss	– Teilnehmer: die Projektleitung der ASFINAG Bau Management GmbH informierte dabei ihre Geschäftsführung bzw. den Vorstand der ASFINAG
– monatliche Projektbesprechungen	– Teilnehmer: die Projektleitung, die Servicegesellschaft für die Erhaltung der Infrastruktur der ASFINAG, der Planer, die Örtliche Bauaufsicht, die Begleitende Kontrolle, der Geologe und der Vermesser
– monatliche Partnerschaftssitzungen	– Teilnehmer: die Projektleitung, der Auftragnehmer, die Örtliche Bauaufsicht und die Begleitende Kontrolle
– monatliche Bauhauptbesprechungen	– Teilnehmer: die Projektleitung, der Auftragnehmer, der Vermesser, der Geologe, die Örtliche Bauaufsicht und die Begleitende Kontrolle
quartalsmäßige Berichte	Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle
Baubuch	Örtliche Bauaufsicht
Bautagesberichte	Auftragnehmer
Bestandspläne	Planer
Ausführungspläne	Planer
Aufmaßblätter	Auftragnehmer und Örtliche Bauaufsicht
Feldaufnahmeblätter	Auftragnehmer und Örtliche Bauaufsicht
Ausbaufestlegungen	Auftragnehmer und Örtliche Bauaufsicht
Abschlagsprotokolle	Auftragnehmer und Örtliche Bauaufsicht
Protokolle geologisch bedingter Mehrausbrüche	Auftragnehmer und Örtliche Bauaufsicht
Fotodokumentation	Örtliche Bauaufsicht
Massenbilanz	Örtliche Bauaufsicht
Geotechnischer Abschlussbericht	Örtliche Bauaufsicht
Baugeologische Dokumentation	Geologe
Geotechnische Messungen, Kontrollmessungen und Tunnelscannerdokumentation	Vermesser
Aufnahmen für Tunnelausbruchmassen auf den Deponien	Vermesser

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

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

**Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-
Aktiengesellschaft (ASFINAG)****Vorstand**

Dipl.-Ing. Alois SCHEDL
(seit 25. Oktober 2007)

Dr. Klaus SCHIERHACKL
(seit 25. Oktober 2007)

ASFINAG Bau Management GmbH**Geschäftsführung**

Dipl.-Ing. Gernot BRANDTNER
(seit 1. März 2008)

Dipl.-Ing. Alexander WALCHER
(seit 1. März 2008)

Bericht des Rechnungshofes

Privatisierung der Dorotheum GmbH

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	232
Abkürzungsverzeichnis _____	233

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen**

Privatisierung der Dorotheum GmbH

KURZFASSUNG _____	236
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	248
Chronologie _____	248
Privatisierungsauftrag der ÖIAG _____	250
Rahmenbedingungen der Privatisierung _____	258
Ablauf des Privatisierungsverfahrens _____	259
Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung _____	266
Gesamthafte Beurteilung des Verkaufserlöses aus Sicht des Bundes _____	280
Verlangensprüfung – Beantwortung der zehn Fragen _____	283
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	295

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	297
---	-----

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Finale Angebote _____	262
Tabelle 2:	Ertragsentwicklung 1998 bis 2001 _____	270
Abbildung 1:	Ertragsentwicklung 1998 bis 2001 _____	271
Tabelle 3:	Finanz- und Ertragslage des Dorotheums _____	277
Tabelle 4:	Finanzielles Gesamtergebnis der Privatisierung des Dorotheums _____	280
Tabelle 5:	Privatisierungskosten des Dorotheums _____	282

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AR	Aufsichtsrat
ATS	Österreichische Schilling
BGBL	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DCF	discounted cashflow; abgezinster Zahlungsmittelzufluss
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HV	Hauptversammlung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖIAG	Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft
p.a.	per anno
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USD	US-Dollar
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Privatisierung der Dorotheum GmbH

Der Verkaufserlös für das Dorotheum (Verkauf September 2001) in Höhe von rd. 70,57 Mill. EUR lag um rd. 10 Mill. EUR bis 20 Mill. EUR unter der Verkaufspreisempfehlung seitens der Investmentbank, die den Privatisierungsprozess begleitete. Nach Abzug der Privatisierungskosten von rd. 3,03 Mill. EUR verblieb dem Bund ein Erlös von rd. 67,54 Mill. EUR.

Die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft kam der Käuferin entgegen, indem sie noch in ihrer Eigentümersphäre eine Umgründung der Rechtsform des Dorotheums von einer GmbH in eine GmbH & Co KG vornahm, was der Käuferin steuerliche Vorteile in Höhe von geschätzt rd. 16,9 Mill. EUR bot. Dies fand keinen nachvollziehbaren Niederschlag im Kaufpreis. Die Ausnützung des Steuervorteils schmälert das Gesamtergebnis für den Bund auf rd. 50,64 Mill. EUR.

Der Verkehrswert der Immobilien des Dorotheums wurde im Jahr 2001 auf rd. 48,7 Mill. EUR geschätzt. Die Käuferin des Dorotheums veräußerte Mitte 2002 acht der 13 Immobilien um rd. 42,1 Mill. EUR.

Rückblickend erfolgte der Verkauf des Dorotheums zu einem wirtschaftlich ungünstigen Zeitpunkt, an dem das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit laut Jahresabschluss seinen Tiefpunkt erreicht hatte.

Die Kriterien für das Ausscheiden von Bieterern waren nicht ausreichend dokumentiert und zum Teil nicht nachvollziehbar. Die Privatisierungskosten von rd. 3,03 Mill. EUR waren wegen des überdurchschnittlichen Beratungshonorars an die Investmentbank in Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR sehr kostenintensiv.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	Der RH überprüfte auf Verlangen der Abgeordneten Moser, Kogler, Kolleginnen und Kollegen vom 1. März 2011 gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats die Privatisierung der Dorotheum GmbH (Dorotheum). Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Bewertung des Ablaufs sowie eine gesamthafte wirtschaftliche Betrachtung der Privatisierung des Dorotheums. (TZ 1)
Prüfungsgegenstand	Das 1707 gegründete Dorotheum bestand im Jahr 2001 aus drei wirtschaftlich miteinander vernetzten Geschäftsbereichen: Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe. Es hatte im Jahr 2001 – dem Jahr der Privatisierung – in Österreich 19 Filialen. Ende 2011 verfügte das Dorotheum über 30 inländische Filialen sowie über 13 ausländische Niederlassungen mit dem Schwerpunkt in der EU. (TZ 1)
Privatisierungsauftrag 1998	Mittels Bundesgesetz (BGBl. I Nr. 65/1998) erfolgte im Jahr 1998 die Übertragung des Dorotheums (Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H.) aus dem Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch das BMF, in das Eigentum der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) mit dem Ziel, dieses über die Börse zu privatisieren. Auf Basis von Expertenmeinungen sah die ÖIAG von einer Privatisierung über die Börse ab. (TZ 3)
Rechtslage ÖIAG-Gesetz 2000	Die neue Rechtslage vom Mai 2000 (ÖIAG-Gesetz 2000, BGBl. I Nr. 24/2000) hob den Privatisierungsauftrag von 1998 auf. Das ÖIAG-Gesetz 2000 regelte generell, dass bei künftigen Privatisierungen durch die ÖIAG ein Privatisierungsauftrag für die gesamte Legislaturperiode durch die Bundesregierung erfolgte. (TZ 6)
	Mit der neuen Rechtslage lag die Zuschlagserteilung in der Verantwortung des Aufsichtsrats der ÖIAG. Im Unterschied zur früheren Rechtslage legte die Bundesregierung in ihrem Privatisierungsauftrag an die ÖIAG lediglich die in der Legislaturperiode zu privatisierenden Unternehmen fest, sie musste jedoch nicht mehr jedem einzelnen Privatisierungskonzept zustimmen. Art und Weise der Privatisierung oblagen damit zur Gänze dem Vorstand und dem Aufsichtsrat der ÖIAG. Entsprechend entfiel die Zustimmungspflicht der Hauptversammlung der ÖIAG zum Zuschlag. (TZ 6)

Auch die Zustimmungspflicht der Bundesregierung und die Berichtspflicht an den Hauptausschuss des Nationalrats entfielen. Der Bundesminister für Finanzen hatte nur mehr über den Fortgang der Umsetzung des Privatisierungsprogramms an die Bundesregierung zu berichten. (TZ 6)

Privatisierungsauftrag 2000

Der Privatisierungsauftrag für die XXI. Legislaturperiode 2000 bis 2003 erfolgte gemäß der neuen Rechtslage als Ministerratsbeschluss vom 28. Februar 2000. Das Dorotheum war eines von sieben in dieser Legislaturperiode zu privatisierenden Unternehmen. In Erfüllung des Privatisierungsauftrags sollte die ÖIAG „im Interesse der Bevölkerung den bestmöglichen Erlös unter Berücksichtigung der Interessen der Unternehmen unter Wahrung österreichischer Interessen erzielen.“ Der RH hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des ÖIAG-Gesetzes 2000 auf die geringe Präzisierung der vorgegebenen Ziele bei Privatisierungen verwiesen. (TZ 7)

Privatisierungsprogramm, Privatisierungskonzept

Auf der Grundlage des Privatisierungsauftrags vom Februar 2000 hatte der Vorstand der ÖIAG ein mehrjähriges Privatisierungsprogramm zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen. Das für jedes Privatisierungsprojekt zu erstellende Privatisierungskonzept (vom Vorstand erstellt, vom Aufsichtsrat beschlossen) sah für das Dorotheum einen Verkauf durch ein EU-konformes kontrolliertes Auswahlverfahren basierend auf Transparenz und Gleichbehandlung und begleitet von einer Investmentbank im Jahr 2001 vor. Das Unternehmen musste aufgrund der EU-Vorgaben an den Meistbietenden veräußert werden. Darüber hinausgehende präzisierende Vorgaben an die ÖIAG für den nachfolgenden Privatisierungsvorgang fehlten, bspw. Vorgaben zum anzustrebenden Verkaufspreis, zum Umgang mit den stillen Reserven des Dorotheums oder zu präferierenden Käufereigenschaften. Dadurch fehlten Meilensteine der Erfolgskontrolle durch den Aufsichtsrat der ÖIAG. (TZ 7, 8)

Vorgangsweise der Entscheidungsträger im Privatisierungsprozess

Der Aufsichtsrat der ÖIAG beschloss am 29. März 2001 das Privatisierungskonzept des Vorstands mit der Maßgabe, dass nach Vorliegen einer Vorauswahl der Bieter der Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats befasst und anschließend noch die Genehmigung des Aufsichtsrats zum Zuschlag eingeholt wird. Am 13. September 2001 genehmigte der Aufsichtsrat den Verkauf. (TZ 9)

Der Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats befasste sich am 23. August 2001 das einzige Mal intensiv mit der Privatisierung des Dorotheums. Es gab keine Vorbehalte gegen die vorgelegte Vorauswahl von vier Bietern. Eine laufende Kontrolle des Privatisierungsverfahrens anhand von Meilensteinen erfolgte nicht. (TZ 9)

Der Lenkungsausschuss, bestehend aus Vertretern der ÖIAG, der begleitenden Investmentbank und Anwaltskanzlei, überwachte den Privatisierungsprozess und bereitete wesentliche Entscheidungen im Privatisierungsprozess vor. Entscheidungsgewalt hatte der Lenkungsausschuss durch die Teilnahme des Vorstands der ÖIAG. Es lagen keine Ergebnisprotokolle der Sitzungen des Lenkungsausschusses vor. Die Entscheidungen erschlossen sich nur indirekt aus den nachfolgenden Handlungen der ÖIAG; die Entscheidungsfindung war damit nicht nachvollziehbar. (TZ 10)

Die Bewertungen der indikativen und der verbindlichen Angebote in den verschiedenen Phasen des Privatisierungsverfahrens führte die Investmentbank durch. Der Vorstand der ÖIAG lagerte damit wesentliche erfolgskritische Bewertungsprozesse bei der Privatisierung des Dorotheums an die begleitende Investmentbank aus. Der Bewertungsvorgang, z.B. in Form einer begründeten Punktebewertung, war nicht dargelegt. Die Entscheidungsfindung im Lenkungsausschuss war nicht nachvollziehbar. (TZ 10)

Dokumentation des
Privatisierungsprozesses

Im Zeitraum der Privatisierung des Dorotheums gab es keine Dokumentationsstandards für Privatisierungsprojekte in der ÖIAG. Die ÖIAG hatte auch der Investmentbank keine Dokumentationsstandards vorgegeben. Die Bewertungsverfahren für die Reihung von Angeboten waren nicht offen gelegt und daher nicht nachvollziehbar. Die Dokumentation des Privatisierungsprozesses erfolgte nicht projektorientiert, sondern war uneinheitlich je nach den Dokumentationsusancen des jeweiligen Entscheidungsgremiums. Die Entscheidungen des Lenkungsausschusses fanden sich nicht in Rundlaufbeschlüssen des Vorstands. Auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es in der ÖIAG keine ausreichenden Dokumentationsstandards für Privatisierungsprozesse. (TZ 11)

Rahmenbedingungen
der Privatisierung

Das Dorotheum war Ziel von Restitutionsforderungen aus den USA, vor allem wegen seiner Rolle als Goldeinlösestelle und Versteigerungsstelle von „arisiertem“ Mobilienbesitz in der NS-Zeit. Die Klärung der Restitutionsfrage war Bedingung für eine erfolgreiche Privatisierung. Die ÖIAG erklärte sich im April 2001 bereit, als Bei-

trag zur Erlangung des Rechtsfriedens mit den USA 32 Mill. USD (500 Mill. ATS) aus dem Verkauf des Dorotheums in den Entschädigungsfonds zu dem im neu geschaffenen Entschädigungsfondsgesetz (BGBl. I Nr. 12/2001) genannten Zeitpunkt einzuzahlen. Die Zahlung erfolgte im Jänner 2006. (TZ 12)

Privatisierungsverfahren

Im März 2001 beauftragte der Vorstand der ÖIAG eine Investmentbank mit der operativen Abwicklung der Privatisierung des Dorotheums. Die Auswahl der konkreten Investmentbank (in einem sogenannten Beauty Contest) war nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

Das Privatisierungsverfahren dauerte bis 31. Oktober 2001 (Eigentumsübergang bzw. Closing) und gliederte sich in drei Phasen: (1) Interessentensuche und Abgabe indikativer Angebote, (2) Durchführung der Due Diligence Prüfung und (3) Auswahl der Endbieter, Vertragsverhandlungen, Zuschlag und Closing. (TZ 13, 18)

Phase I: Interessentensuche und Abgabe indikativer Angebote

Mit der Bekanntmachung der geplanten Privatisierung des Dorotheums in der Wiener Zeitung vom 12. Juni 2001 leitete die ÖIAG den Privatisierungsprozess offiziell ein. Parallel dazu nahm die Investmentbank Kontakt mit rd. 60 potenziellen Investoren auf und verschickte 30 Informationsmemoranden mit der Einladung zur Abgabe indikativer Angebote. In der Folge gaben neun Bieter unverbindliche Angebote ab. (TZ 14)

Von den neun Angeboten ließ der Vorstand der ÖIAG sechs Angebote für die Phase II des Privatisierungsprozesses zu (Sitzung des Lenkungsausschusses am 10. Juli 2001). Die Begründung für den Ausschluss von zwei Bietern war sachlich nicht nachvollziehbar. Unterlagen zur Plausibilisierung der Vorgangsweise der ÖIAG fehlten. (TZ 14)

Phase II: Durchführung der Due Diligence Prüfung

Die sechs im Privatisierungsverfahren verbliebenen Bieter erhielten die Möglichkeit, eine eingehende Prüfung des Dorotheums (sogenannte Due Diligence Prüfung) durchzuführen. Dazu richtete die ÖIAG von 16. Juli bis 3. August 2001 einen Datenraum ein, der die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Informationen über das Unternehmen sowie dessen Geschäftsentwicklung und -umfeld bereitstellte. Weiters standen den Bietern das Management des Dorotheums sowie Vertreter der ÖIAG, der Investmentbank und Rechtsanwälte für Auskünfte zur Verfügung. (TZ 15)

Kurzfassung

Phase III (erster Teil): Auswahl der Endbieter

Am 17. August 2001 gingen fünf verbindliche und ein unverbindliches Anbot bei der ÖIAG ein. Der Lenkungsausschuss entschied, vier Anbieter für die Schlussrunde zuzulassen (Sitzung am 21. August 2001). Dabei wurde ein Bieter, der sich in erster Linie für die Auktionssparte interessierte, ebenfalls in die Schlussrunde zugelassen. Dies obwohl die ÖIAG in der Phase I zwei Bieter ausgeschlossen hatte, weil diese angeblich eine Sparte, die Pfandleihe, nicht weiterführen wollten. (TZ 16)

Am 23. August 2001 berichteten die Mitglieder des Lenkungsausschusses dem Privatisierungsausschuss der ÖIAG über die vier verbliebenen Bieter. In der Folge forderte die ÖIAG diese Bieter auf, am 13. September 2001 ihr finales Anbot abzugeben. (TZ 17)

Phase III (zweiter Teil): Finale Anbote, Zuschlag und Closing

Von den vier zur Abgabe eines finalen Anbots eingeladenen Bieter gab am 13. September 2001 nur zwei ein Anbot ab. Einer der Bieter sagte brieflich ab. Ein weiterer gab zwar am 17. August 2001 ein verbindliches Anbot ab, verzichtete aber am 13. September 2001 auf die Abgabe eines finalen Anbots. Dieser erwarb jedoch im März 2002 vom erfolgreichen Bieter rd. 16 % an der Dorotheum Beteiligungs GmbH, dem einzigen Kommanditisten der Dorotheum GmbH & Co KG. (TZ 18)

Die zwei finalen Anbote wurden noch am selben Tag (13. September 2001) unter notarieller Aufsicht geöffnet. Beide Anbote enthielten als aufschiebende Bedingung die Umgründung des Dorotheums in eine GmbH & Co KG. Preislich lagen die beiden Anbote bei rd. 70,57 Mill. EUR bzw. 68,00 Mill. EUR. Der Zuschlag an den Meistbietenden erfolgte in der am gleichen Tag stattfindenden Sitzung des Aufsichtsrats der ÖIAG. (TZ 18)

Nach der Zuschlagserteilung führte die ÖIAG noch in der eigenen Sphäre (Eigentümersphäre) die vereinbarten Umgründungsschritte mit Rückwirkung zum 31. Dezember 2000 durch. Nach Überweisung des Kaufpreises von rd. 70,57 Mill. EUR sowie der vereinbarten Zinsen in Höhe von rd. 2,86 Mill. EUR im Oktober 2001 an die ÖIAG erfolgte mit dem Closing am 31. Oktober 2001 die Übertragung der Eigentumsrechte am Dorotheum auf die Käuferin. (TZ 18)

Bankgarantie

Die ÖIAG forderte vom Erwerber erst unmittelbar nach Zuschlagserteilung eine Bankgarantie über einen Betrag von 75 Mill. EUR ein. Die ÖIAG ging dadurch ein Risiko eines Zahlungsausfalls bzw. einer neuerlichen Durchführung des Verkaufsverfahrens ein. Die Bankgarantie erlangte besondere Bedeutung aufgrund des hohen Fremdfinanzierungsbedarfs (80 % des Kaufpreises) der Käuferin. (TZ 19)

Die von der Käuferin beigebrachte Bankgarantie wurde von einer österreichischen Großbank ausgestellt. Die unterfertigenden Personen waren ein Prokurist, welcher gemäß Firmenbuch nur mit einem weiteren Prokuristen oder Vorstandsmitglied befugt war, die Bank zu vertreten, sowie eine weitere nach Firmenbuch nicht vertretungsberechtigte Person. Eine Prüfung der Bankgarantie durch die ÖIAG erfolgte nicht. (TZ 20)

Sonstige Verpflichtungen der Verkäuferin ÖIAG und der Käuferin

Die ÖIAG verpflichtete sich, noch in ihrer Eigentümersphäre (vor dem Closing am 31. Oktober 2001) für die Umgründung des Unternehmens in eine Kommanditgesellschaft zu sorgen. Sämtliche damit im Zusammenhang stehende Steuern und Kosten hatte die Käuferin zu tragen. (TZ 21)

Die ÖIAG beschränkte ihr Haftungsrisiko aus Restitutionsforderungen gegenüber dem Dorotheum auf sämtliche nach dem 30. September 2001 entstehende Kosten sowohl für Rechtsberatung als auch für Gerichtskosten für zwei damals anhängige Klagen in den USA. (TZ 21)

Die Käuferin verpflichtete sich zur Fortführung der drei Geschäftsfelder Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe vor allem im Wiener Standort Dorotheergasse. (TZ 21)

Wertsteigerungsstrategie

Im Jahr 1999 leitete die ÖIAG eine Wertsteigerungsstrategie für das Dorotheum mit Hilfe von externen Beratern ein und befasste sich mit seinem Immobilienbestand. Die Empfehlungen insbesondere eines Unternehmensberaters erwiesen sich in den Folgejahren als zielführend für die positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums. Allerdings fehlte eine konkrete Festlegung des zu erzielenden Kaufpreises für das Dorotheum durch die ÖIAG basierend auf der eingeleiteten Wertsteigerungsstrategie. (TZ 22)

Kurzfassung

Unternehmensbewertung

Die von der ÖIAG mit der Durchführung der Privatisierung des Dorotheums beauftragte Investmentbank nahm im März 2001 in einer Studie eine wirtschaftliche Beurteilung der Branchentrends und der Geschäftsfelder des Dorotheums vor. Die Investmentbank stellte nach eingehender Bewertung fest, dass ein Verkaufspreis von 80 Mill. EUR bis 90 Mill. EUR angepeilt werden sollte. Mit dem tatsächlich erzielten Verkaufspreis von rd. 70,57 Mill. EUR verfehlte die ÖIAG die Empfehlung der Investmentbank um rd. 10 Mill. EUR bis 20 Mill. EUR. (TZ 23)

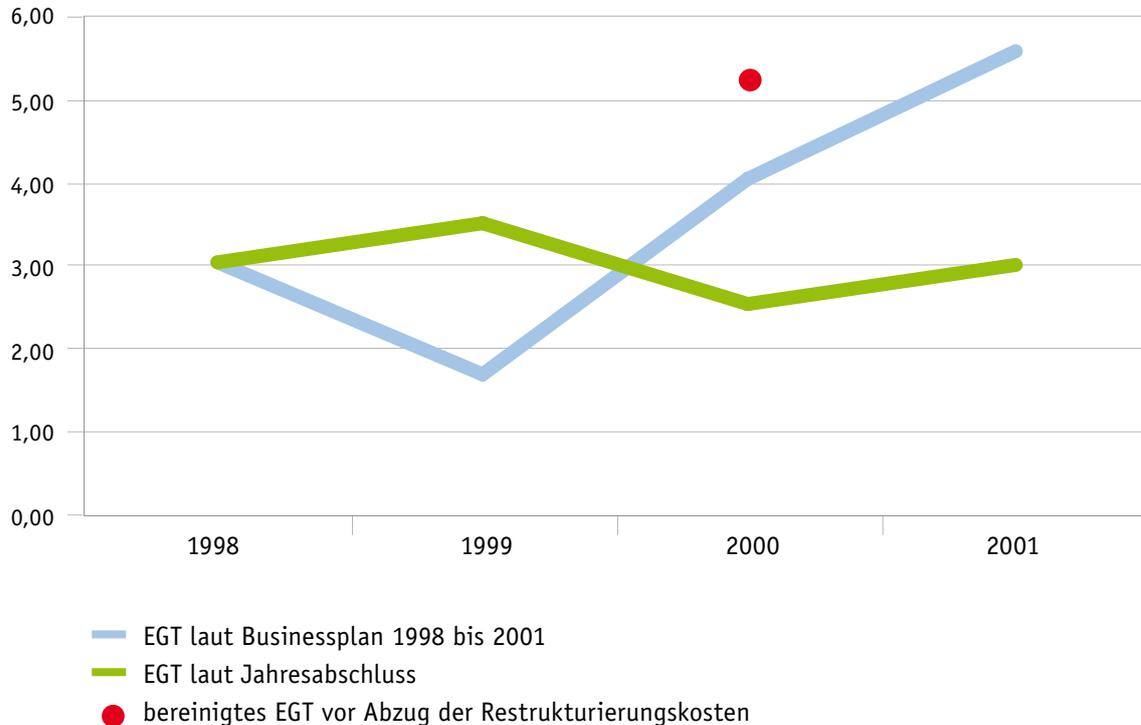
Eine vertiefte Behandlung der Studie im Aufsichtsrat der ÖIAG zur Festlegung eines Preisbandes als Richtwert für den Vorstand erfolgte nicht. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verwies die ÖIAG auf den Wert des Eigenkapitals in Höhe von rd. 54 Mill. EUR bis rd. 70 Mill. EUR, welcher als angemessener Kaufpreis angepeilt worden wäre. (TZ 23)

Wirtschaftliche Situation des Dorotheums im Zeitraum der Privatisierung

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) im Vergleich zu den Erwartungen des Unternehmensberaters in Umsetzung der Wertsteigerungsstrategie aus dem Jahr 1999. Weiters zeigt sie das bereinigte EGT im Jahr 2000 (vor Abzug der Restrukturierungskosten). (TZ 24)

Ertragsentwicklung 1998 bis 2001

in Mill. EUR



Quellen: ÖIAG, Firmenbuch, RH

Der Aufsichtsrat der ÖIAG hob in seiner Sitzung Ende März 2001 den Erfolg der Restrukturierungsmaßnahmen im Dorotheum hervor und berichtete von einem bereinigten EGT für das Jahr 2000 von rd. 5,20 Mill. EUR. Das bereinigte EGT spiegelte die tatsächliche positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums wider, da es die einmaligen Restrukturierungskosten in Höhe von 2,67 Mill. EUR nicht berücksichtigte. (TZ 24)

Den potenziellen Investoren des Dorotheums waren die positiven wirtschaftlichen Zukunftsaussichten des Dorotheums aus dem Informationsmemorandum der Investmentbank vom Juni 2001 ersichtlich. Rückblickend erfolgte der Verkauf des Dorotheums aber zu einem wirtschaftlich ungünstigen Zeitpunkt, an dem das EGT laut Jahresabschluss seinen Tiefpunkt erreicht hatte. (TZ 24)

Kurzfassung

Immobilien

Die seit März 2001 mit der Privatisierung beauftragte Investmentbank übernahm den bereits 1999 ermittelten Verkehrswert der Immobilien mit rd. 48,7 Mill. EUR in ihre Bewertung des Dorotheums. Die Immobilien bildeten einen wertbestimmenden Teil des Kaufpreises für das Dorotheum. Dennoch wurde den Immobilien im laufenden Privatisierungsverfahren durch den Vorstand und den Aufsichtsrat der ÖIAG nur geringer Stellenwert beigemessen. (TZ 25)

Umwandlung in eine Personengesellschaft und die steuerlichen Auswirkungen

Das indikative Anbot der späteren Käuferin des Dorotheums vom 6. Juli 2001 enthielt als wesentlichen Bestandteil eine Umwandlung des Dorotheums von einer GmbH in eine GmbH & Co KG bzw. in eine Personengesellschaft noch in der Eigentümersphäre der ÖIAG. Ein in Reaktion auf diesen Wunsch der späteren Käuferin von der ÖIAG beauftragtes Steuergutachten wies in diesem Zusammenhang einen Steuervorteil für die Käuferin von rd. 12,7 Mill. EUR bei einem angenommenen Kaufpreis von rd. 58,1 Mill. EUR aus. Für die ÖIAG war mit dem Gutachten klargestellt, dass sie durch eine Umgründung des Dorotheums grundsätzlich mit keinen Steuerbelastungen zu rechnen hätte. (TZ 26)

Nach Hochrechnung des RH auf den tatsächlichen Verkaufspreis von rd. 70,57 Mill. EUR betrug der Steuervorteil für die Käuferin rd. 16,9 Mill. EUR. Bei einer Veräußerung von Immobilien könnte der Steuervorteil, soweit dieser die stillen Reserven im Immobilienbestand betraf, sofort realisiert werden. (TZ 26)

Die in § 7 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000 grundsätzlich geforderte Berücksichtigung der Interessen des Bundes bei einer Privatisierung war in diesem Zusammenhang kein Thema für die ÖIAG. Eine Information des Bundesministers für Finanzen erfolgte nicht. Der Aufsichtsrat der ÖIAG wurde erst am 13. September 2001 im Zuge der Zuschlagserteilung von der Umgründung des Dorotheums, ohne nähere Erläuterungen der steuerlichen Konsequenzen, in Kenntnis gesetzt. (TZ 26)

Die anderen noch in der Auswahl verbliebenen drei Bieter waren an der gesellschaftsrechtlichen Umgründung des Dorotheums zur Zeit der Vertragsverhandlungen nicht unmittelbar interessiert oder lehnten diese ab. (TZ 26)

Wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums nach der Privatisierung

Der Zeitraum von 2000 bis 2010 war durch eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums gekennzeichnet. Das Betriebsergebnis vervielfachte sich von rd. 1,94 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 18,45 Mill. EUR im Jahr 2010. Der Jahresgewinn stieg von rd. 3,61 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 9,28 Mill. EUR im Jahr 2010 bzw. um rd. 157,1 %. (TZ 27)

Im Jahr 2000 war bereits das hohe finanzielle Ertragspotenzial des Unternehmens zu erkennen. (TZ 27)

Verkauf der Immobilien

Bereits im Juli 2002 verkaufte die Käuferin des Dorotheums acht seiner 13 Immobilien um rd. 42,1 Mill. EUR an eine inländische Immobiliengesellschaft. Wirtschaftlich gesehen wurde die Käuferin des Dorotheums durch den Verkauf eines Teils der Immobilien in die Lage versetzt, rd. 57,3 % des Kaufpreises (inklusive Zinsen) von insgesamt 73,42 Mill. EUR innerhalb weniger Monate refinanzieren zu können. Es zeigte sich, dass die stillen Reserven des Dorotheums rasch realisiert werden konnten. Dem restlichen Finanzierungsbedarf von rd. 31,3 Mill. EUR standen der Wert des Betriebs des Dorotheums (Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe), der Wert von fünf im Besitz des Dorotheums verbliebenen Immobilien¹ (darunter eine in zentraler Wiener Innenstadtlage) und jener Teil des Steuervorteils aus den verbliebenen fünf Immobilien sowie dem abzuschreibenden Firmenwert gegenüber. (TZ 28)

Gesamthafte Beurteilung des Verkaufserlöses aus Sicht des Bundes

Das finanzielle Gesamtergebnis des Bundes aus dem Verkauf des Dorotheums entwickelte sich im Zeitraum von 1998 bis 2006 wie folgt:

¹ Weitere Liegenschaftsverkäufe in der ersten Hälfte 2003 erbrachten rd. 12 Mill. EUR Verkaufserlös.

Kurzfassung

	in Mill. EUR
Verkaufspreis	70,57
– Privatisierungskosten	– 3,03
= Gesamtergebnis Bund vor Steuern	= 67,54
– bei Ausnutzung des vom RH geschätzten Steuervorteils für die Käuferin (durch Umgründung in eine GmbH & Co KG)	– 16,90
= Gesamtergebnis Bund	= 50,64
Zahlung an den Entschädigungsfonds	– 26,96
Rechtsberatung im Zuge der Restitution	– 3,64

Quellen: ÖIAG, RH

Nach Abzug der Privatisierungskosten in Höhe von rd. 3,03 Mill. EUR betrug das Gesamtergebnis der Privatisierung des Dorotheums vor Steuern für den Bund rd. 67,54 Mill. EUR. Die Ausnutzung des Steuervorteils in Höhe von geschätzt rd. 16,9 Mill. EUR schmälert das Gesamtergebnis für den Bund auf rd. 50,64 Mill. EUR. (TZ 29)

Die im Zusammenhang mit der Privatisierung des Dorotheums stehende Zahlung der ÖIAG an den Entschädigungsfonds im Jahr 2006 betrug rd. 26,96 Mill. EUR. Weiters fielen bei der ÖIAG Ausgaben für Rechtsberatung im Zuge der Restitution in Höhe von rd. 3,64 Mill. EUR an. In finanzieller Hinsicht war dadurch die Privatisierung des Dorotheums erst im Jahr 2006 abgeschlossen. (TZ 29)

Angemessenheit der Kosten des Verfahrens

Die Privatisierungskosten in Höhe von rd. 3,03 Mill. EUR enthielten als wesentlichste Komponente die Ausgaben für die Investmentbank in Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR. Das entsprach rd. 2,76 % des Privatisierungserlöses von rd. 70,57 Mill. EUR. Die Privatisierung des Dorotheums war, gemessen an anderen Privatisierungen der ÖIAG (siehe RH Reihe Bund 2007/12), sehr kostenintensiv. (TZ 30)

Die beiden Geschäftsführer des Dorotheums erhielten Prämienzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 320.000 EUR. Bereits 2007 hatte der RH die Prämienzahlung an Organe und Mitarbeiter der zu privatisierenden Unternehmen sowie Mitarbeiter der ÖIAG als entbehrlich kritisiert angesichts der gesetzlichen Unterstützungspflicht der Organe (RH Reihe Bund 2007/12). (TZ 30)

Kenndaten des Dorotheums				
Rechtsgrundlage	ÖIAG-Gesetz 2000, BGBl. I Nr. 24/2000 Bundesgesetz über die Übertragung des Dorotheums in das Eigentum der ÖIAG, BGBl. I Nr. 65/1998			
Hauptaufgaben	Auktion, Schmuckhandel, Pfandleihe			
Gebarung Dorotheum	1998	1999	2000¹	Veränderung 1998 bis 2000
	in Mill. EUR ²			in %
Aktiva				
Anlagevermögen	41,43	38,59	36,22	- 12,6
<i>davon Gebäude</i>	27,35	27,20	25,29	- 7,5
Umlaufvermögen	60,80	59,05	49,04	- 19,3
<i>davon Pfänderdarlehen</i>	27,17	24,92	26,05	- 4,1
Aktive Rechnungsabgrenzung	1,14	1,03	0,89	- 21,9
Bilanzsumme	103,38	98,67	86,15	- 16,7
Passiva				
Eigenmittel	18,07	18,11	15,98	- 11,6
Rückstellungen	17,08	9,36	12,45	- 27,1
Verbindlichkeiten	67,43	71,16	57,67	- 14,5
Passive Rechnungsabgrenzung	0,79	0,05	0,05	- 93,7
Bilanzsumme	103,38	98,67	86,15	- 16,7
Ertragsentwicklung				
Betriebserträge	37,28	43,84	45,92	+ 23,2
Betriebsaufwendungen	34,22	40,67	43,98	+ 28,5
Betriebsergebnis	3,07	3,17	1,94	- 36,8
Jahresgewinn	2,18	2,27	3,61	+ 65,6
Personal	Anzahl			
	510	471	428	- 16,1

¹ Abspaltung des Bankbetriebs zum Stichtag 1. Jänner 2000

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ÖIAG

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Mit Schreiben vom 1. März 2011 stellten die Abgeordneten Moser, Kogler, Kolleginnen und Kollegen gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats das Verlangen nach Durchführung einer Überprüfung der Privatisierung der Dorotheum GmbH (**Dorotheum**).

Die Verlangensüberprüfung durch den RH fand im Zeitraum von August bis Oktober 2011 statt. **Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Bewertung des Ablaufs der Privatisierung sowie eine gesamthafte wirtschaftliche Betrachtung der Privatisierung des Dorotheums.**

Zu dem im März 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) Ende März 2012 Stellung. Das BMF verzichtete im Mai 2012 auf eine Stellungnahme, da sich seiner Ansicht nach das Prüfungsergebnis auf Angelegenheiten, die gemäß § 7 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000 in die operative Zuständigkeit der Unternehmensorgane der ÖIAG fallen, bezöge. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2012.

(2) Das Dorotheum wurde im Jahr 1707 als „Versatz und Fragamt“ unter Kaiser Josef I zur Eindämmung des Zinswuchers gegründet. Um 1900 gab es 12 Filialen in Wien. 1920 bis 1922 wurden Filialen in den Bundesländern eröffnet. 1979 erfolgte die Änderung der Rechtsform in eine GmbH.

Das Dorotheum bestand im Jahr 2001 aus drei wirtschaftlich miteinander vernetzten Geschäftsbereichen: Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe. Es hatte in Österreich 19 Filialen, davon elf in Wien, zwei in Linz und jeweils eine in Wiener Neustadt, Graz, Klagenfurt, Salzburg, Innsbruck und Dornbirn. Ende 2011 verfügte das Dorotheum über 30 inländische Filialen sowie über 13 ausländische Niederlassungen mit dem Schwerpunkt in der EU.

Chronologie

- 2 Einleitend werden die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Privatisierung des Dorotheums (damalig: Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H.) chronologisch dargestellt:

Chronologie	
1. Mai 1998	Übertragung der Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-GmbH von der Republik Österreich in das Eigentum der ÖIAG zur Privatisierung vorrangig über die Börse (= Privatisierungsauftrag 1998)
September 1998	ÖIAG führt eine erste Auswahl einer Investmentbank für die Privatisierung des Dorotheums durch (Beauty-Contest)
4. November 1998	229. AR-Sitzung der ÖIAG: Ergebnispräsentation des Beauty Contest; Börsengang wird verschoben
18. Dezember 1998	110. AR-Sitzung der Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-GmbH: Beratungsauftrag für Restrukturierungen über 3,0 Mill. ATS (rd. 220.000 EUR) an einen externen Berater
22. Dezember 1999	241. AR-Sitzung der ÖIAG: Unternehmensbericht Dorotheum vom externen Berater: geplanter Verkauf der Banksparte im 1. Halbjahr 2000 rückwirkend mit 1. Jänner 2000
28. Februar 2000	Beschluss des Ministerrates: Privatisierungsauftrag der Bundesregierung (inkl. Dorotheum) (= Privatisierungsauftrag 2000)
17. Mai 2000	30. HV der ÖIAG: BMF beauftragt als Eigentümervertreter den Vorstand der ÖIAG, den Privatisierungsauftrag umzusetzen
16. Juni 2000	247. AR-Sitzung der ÖIAG: Beschluss Privatisierungsprogramm (inkl. Privatisierung Dorotheum im Jahr 2001)
17. Jänner 2001	Washingtoner Abkommen: Übereinkunft zwischen der Republik Österreich und den USA bezüglich Vermögensentzug in der Zeit des Nationalsozialismus
20. März 2001	Durchführung eines zweiten Beauty Contest; Beauftragung der Investmentbank zur operativen Abwicklung der Privatisierung; empfohlenes Verkaufsergebnis 80 bis 90 Mill. EUR
29. März 2001	253. AR-Sitzung der ÖIAG: Genehmigung des Privatisierungskonzepts des Vorstandes zum Dorotheum; Bericht über Erfolg der Restrukturierungsmaßnahmen
6. Juni 2001	1. Sitzung Lenkungsausschuss: Festlegung des Zeitplans zur Privatisierung; Mindestgebot soll sich am geschätzten Wert der Immobilien von rd. 50 Mill. EUR orientieren
12. Juni 2001	Bekanntmachung der beabsichtigten Privatisierung in der Wiener Zeitung
6. Juli 2001	Stichtag für indikative Anbote ; spätere Käuferin schlägt Umwandlung in eine Personengesellschaft vor
10. Juli 2001	2. Sitzung Lenkungsausschuss: Auswahl der Bieter für Phase II; Ausschluss von zwei Bietern
18. Juli 2001	Beauftragung eines Beraters zur Aktualisierung des Werts der Immobilien
16. Juli – 3. August 2001	Due Diligence Prüfung (Managementpräsentationen, Datenraum) mit 6 Bietern
20. Juli 2001	Explanatory Meetings

Fortsetzung:	Chronologie
30. Juli 2001	Rücktritt des Höchstbieters aus der indikativen Phase mit 75,4 bis 85,4 Mill. EUR
17. August 2001	Stichtag für verbindliche Anbote: In Summe gehen fünf verbindliche und ein unverbindliches Anbot ein
21. August 2001	<i>3. Sitzung des Lenkungsausschusses:</i> Zulassung von vier Bieter für die Schlussrunde
22. August 2001	Schreiben Steuerberater: Steuerersparnis von 12,7 Mill. EUR bei Umwandlung in eine Kommanditgesellschaft
27. bis 29. August 2001	finale Vertragsverhandlungen mit den vier Endbieter
5. September 2001	Versendung Vertragsentwürfe an die Bieter
13. September 2001, 8:30 Uhr	Stichtag für finale Anbote
13. September 2001	Öffnung der finalen Anbote <i>256. AR der ÖIAG:</i> Zuschlag an den Meistbietenden; Information über Umwandlung in Kommanditgesellschaft als wesentlichem Vertragsbestandteil
30. September 2001	Stichtag für Ablauf der Haftung der ÖIAG für Forderungen Restitution
31. Oktober 2001	Closing
März 2002	Beteiligung eines ausgeschiedenen Bieters am Dorotheum (rd. 16 %)
Mitte 2002	Verkauf von acht der 13 Immobilien um rd. 42,1 Mill. EUR durch die Käuferin
Dezember 2005	Abweisung der letzten anhängigen Klage bezüglich Restitution in den USA
5. Jänner 2006	Zahlung von 26,959 Mill. EUR in den Entschädigungsfonds durch die ÖIAG
1. März 2011	Prüfungsverlangen an den RH

Privatisierungsauftrag der ÖIAG

Privatisierungsauftrag 1998

3 Mit 1. Mai 1998 erfolgte mittels Bundesgesetz (Bundesgesetz über die Übertragung des Dorotheums in das Eigentum der ÖIAG, BGBl. I Nr. 65/1998) die Übertragung des Dorotheums aus dem Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch das BMF, in das Eigentum der ÖIAG mit dem Ziel, dieses zu privatisieren. Das Gesetz sah eine Privatisierung des Dorotheums nach Möglichkeit vorrangig über die Börse mit einem möglichst hohen Anteil für österreichische Anleger vor. Bei der ÖIAG sollte ein Anteil von zumindest 25 % verbleiben.

Im September 1998 hielt die ÖIAG einen sogenannten Beauty Contest² zur Privatisierung des Dorotheums ab, um die Expertise mehrerer Investmentbanken sowie eines Unternehmensberaters dazu einzuholen. Aus deren Präsentationen ergab sich, dass das Dorotheum für eine sofortige Privatisierung noch nicht genügend vorbereitet war. Der Aufsichtsrat der ÖIAG hielt aufgrund erheblicher stiller Reserven in den Immobilien des Dorotheums einen zu geringen Kaufpreis für wahrscheinlich. Der Vorstand der ÖIAG empfahl daher im Jahr 1998 der Geschäftsführung des Dorotheums, einen Berater mit der Erarbeitung eines Restrukturierungsplans zu beauftragen. Eckpunkte waren die Neu- bzw. Restrukturierung der Geschäftsfelder sowie die Anpassung des Führungs-, Controlling- und Berichtssystems. Dementsprechend wurden die drei Geschäftsfelder Auktion, Freier Verkauf (Schmuckhandel) und Pfandleihe als Kerngeschäftsfelder definiert. Der Bankbereich wurde abgespalten und an eine österreichische Privatbank verkauft.³ Die ÖIAG nahm Abstand von einer Privatisierung über die Börse.

Rechtslage ÖIAG-Gesetz 2000

- 4 Im Mai 2000 hob das für die Privatisierung des Dorotheums maßgebliche ÖIAG-Gesetz 2000 (BGBl. I Nr. 24/2000) die Rechtsgrundlage bzw. den Auftrag für die Privatisierung des Dorotheums von 1998 auf und übertrug der ÖIAG weitreichende, eigenverantwortliche Befugnisse zur Abwicklung von Privatisierungen.

Entscheidungsträger nach der Rechtslage ÖIAG-Gesetz 1986 in der Fassung vom 1. Mai 1998

- 5 Das Bundesgesetz über die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft 1986 (ÖIAG-Gesetz 1986) in der Fassung vom 1. Mai 1998 normierte, dass der Vorstand, nach Befassung des Aufsichtsrats der ÖIAG, der Hauptversammlung der ÖIAG⁴ ein Privatisierungskonzept vorzulegen hatte. Vorweg hatte der Bundesminister für Finanzen die Zustimmung der Bundesregierung zu diesem Privatisierungskonzept einzuholen. Der Zuschlag bedurfte der Zustimmung der Hauptversammlung der ÖIAG, wenn die Privatisierung nicht über die Börse

² Beim Beauty-Contest handelt es sich um den Wettbewerb zwischen Dienstleistern (z.B. Banken) um ein Mandat wie bspw. das Verkaufsmandat für ein Unternehmen.

³ Die Dorotheum GmbH (vormals Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H.) hat ihren gesamten bankgeschäftlichen Teilbetrieb mit Wirksamkeit vom 25. Mai 2000 auf ihre 100 %ige Tochtergesellschaft DOSP Finanzdienstleistungs-Aktiengesellschaft abgespalten. Mit Wirksamkeit vom 27. Mai 2000 wurde die Gesellschaft mit der Bankhaus Carl Spängler & CO AG verschmolzen.

⁴ In der Hauptversammlung wurde die Republik Österreich vom Bundesminister für Finanzen und vom Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten vertreten.

erfolgte.⁵ Über die erfolgte Veräußerung hatte der Vorstand der ÖIAG an den Bundesminister für Finanzen zu berichten. Dieser hatte diesen Bericht der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen und darüber dem Hauptausschuss des Nationalrats zu berichten.

Entscheidungsträger nach der neuen Rechtslage ÖIAG-Gesetz 2000

- 6.1** (1) Mit der neuen Rechtslage durch das ÖIAG-Gesetz 2000 lag die Zuschlagserteilung in der Verantwortung des Aufsichtsrats der ÖIAG. Der Aufsichtsrat richtete gemäß § 3 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000 einen Privatisierungsausschuss ein.

Weiters lag es im Ermessen der ÖIAG, wann und in welchem Umfang die Privatisierungen erfolgten. Dadurch war eine Mitwirkungsmöglichkeit des 100 %igen Eigentümers der ÖIAG, der Republik Österreich vertreten durch den Bundesminister für Finanzen, nicht mehr vorgesehen.

(2) Im Unterschied zur früheren Rechtslage legte die Bundesregierung in ihrem Privatisierungsauftrag an die ÖIAG lediglich die in der Legislaturperiode zu privatisierenden Unternehmen fest, sie musste jedoch nicht mehr jedem einzelnen Privatisierungskonzept zustimmen. Art und Weise der Privatisierung oblagen damit zur Gänze dem Vorstand und dem Aufsichtsrat der ÖIAG. Entsprechend entfiel die Zustimmungspflicht der Hauptversammlung der ÖIAG zum Zuschlag.

Auch die Berichtspflicht der ÖIAG an den Hauptausschuss des Nationalrats entfiel mit dem ÖIAG-Gesetz 2000. Als Berichtspflichten verblieben jene des Vorstands der ÖIAG an die Hauptversammlung anlässlich der Vorlage des Jahresabschlusses und jene des Bundesministers für Finanzen an die Bundesregierung, jeweils über den Fortgang der Umsetzung des Privatisierungsprogramms.

(3) Das ÖIAG-Gesetz 2000 regelte generell, dass bei Privatisierungen durch die ÖIAG folgende Schritte einzuhalten waren:

- Privatisierungsauftrag der Bundesregierung,
- mehrjähriges Privatisierungsprogramm des Aufsichtsrats der ÖIAG,
- Privatisierungskonzept des Vorstands,

⁵ Bei einem Verkauf über die Börse erfolgt keine Zuschlagserteilung im engeren Sinne, sondern es werden Tranchen von Aktien zum jeweiligen Marktpreis verkauft.

- Einrichtung eines Privatisierungsausschusses durch den Aufsichtsrat sowie
- Berichte über den Fortgang der Umsetzung des Privatisierungsprogramms an die Hauptversammlung der ÖIAG.

6.2 Der RH hielt fest, dass aufgrund der ab Mai 2000 geltenden Rechtslage der Aufsichtsrat und der Vorstand der ÖIAG für die Abwicklung der Privatisierung des Dorotheums verantwortlich waren. Weiters wies der RH darauf hin, dass dadurch die Zustimmungspflicht der Bundesregierung bei der Erstellung des Privatisierungskonzepts sowie jene der Regierungsvertreter in der Hauptversammlung der ÖIAG bei der Zuschlagserteilung und auch die Information über den Verkauf an den Nationalrat entfielen.

Privatisierungsauftrag 2000

7.1 Der Privatisierungsauftrag für die XXI. Legislaturperiode 2000 bis 2003 erfolgte gemäß § 7 Abs. 1 ÖIAG-Gesetz 2000 als Ministerratsbeschluss vom 28. Februar 2000. Er wurde der ÖIAG vom Bundesminister für Finanzen als Vertreter der Republik Österreich in der Hauptversammlung am 17. Mai 2000 erteilt. Darin war geregelt, dass die ÖIAG vorrangig folgende Unternehmen bzw. Anteile daran zu privatisieren hatte: die Österreichische Staatsdruckerei GmbH, die Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H., die Print Media Austria AG, die Flughafen Wien Aktiengesellschaft, die Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft, die Telekom Austria Aktiengesellschaft und die Austria Tabak Aktiengesellschaft.

In Erfüllung des Privatisierungsauftrags sollte die ÖIAG „im Interesse der Bevölkerung den bestmöglichen Erlös unter Berücksichtigung der Interessen der Unternehmen unter Wahrung österreichischer Interessen erzielen.“ Gemäß § 7 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000 waren zudem „die Interessen des Bundes insbesondere im Hinblick auf die Bedienung der Schulden der ÖIAG angemessen zu berücksichtigen.“

7.2 Der RH hatte bereits in seiner Stellungnahme vom April 2000 zum Gesetzesentwurf des ÖIAG-Gesetzes 2000 auf die geringe Präzisierung der vorgegebenen Ziele bei Privatisierungen verwiesen und zum § 7 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000 festgehalten, dass die Wahrung der Interessen des Bundes durch die Vorgabe klarer Zielsetzungen zu präzisieren sei.

Privatisierungsauftrag der ÖIAG

Privatisierungsprogramm und -konzept

8.1 (1) Laut Privatisierungsprogramm der ÖIAG vom 16. Juni 2000 sollten folgende Unternehmen bzw. Anteile daran zu 100 % privatisiert werden: die Österreichische Staatsdruckerei GmbH, die Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H., die Print Media Austria AG, die Flughafen Wien Aktiengesellschaft, die Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft, die Telekom Austria Aktiengesellschaft und die Austria Tabak Aktiengesellschaft.

(2) Im Rahmen seiner Auskunftspflicht gemäß Aktiengesetz zur künftigen Geschäftsentwicklung der Aktiengesellschaft hatte der Vorstand der ÖIAG dem Aufsichtsrat jährlich Privatisierungskonzepte vorzulegen; diese waren gemäß § 8 Abs. 4 ÖIAG-Gesetz 2000 vom Aufsichtsrat zu beschließen. In der Praxis wurde für das zu privatisierende Dorotheum ein Privatisierungskonzept vorgelegt und vom Aufsichtsrat der ÖIAG in der 253. Aufsichtsrats-Sitzung am 29. März 2001 beschlossen. Laut diesem Privatisierungskonzept für die Privatisierung des Dorotheums sollte der Privatisierungsprozess durch ein EU-konformes kontrolliertes Auswahlverfahren⁶ basierend auf Transparenz und Gleichbehandlung im Jahr 2001 durchgeführt⁷ und von einer Investmentbank als „Mergers and Acquisitions“-Berater begleitet werden. Das Unternehmen musste nach EU-Vorgaben an den Meistbietenden veräußert werden. Bis Mitte 2001 sollte weiters die zur endgültigen Privatisierung notwendige Klärung der Restitutionsansprüche abgeschlossen werden (TZ 12).

Darüber hinaus enthielt das Privatisierungskonzept keine weiteren konkreten Vorgaben zur Privatisierung des Dorotheums, etwa zum anzustrebenden Kaufpreis, zum Umgang mit den stillen Reserven oder zu Käufereigenschaften.

(3) Der Vorstand hatte gemäß § 8 Abs. 5 ÖIAG-Gesetz 2000 der Hauptversammlung anlässlich der Vorlage des jeweiligen Jahresabschlusses der ÖIAG über den Fortgang der Umsetzung des Privatisierungsprogramms zu berichten. Der Vorstand der ÖIAG kam dieser Verpflichtung nach Abschluss der Privatisierung des Dorotheums Ende Juni 2002 nach. Der Bundesminister für Finanzen berichtete der Bundesregierung über den Verkauf des Dorotheums im Ministerratsvortrag vom 6. August 2002, und damit nahezu ein Jahr nach Abschluss des Privatisierungsverfahrens.

⁶ Privatisierungsgrundsätze der Europäischen Kommission 1993; Quelle: Randnummern 402 ff. des XXIII. Berichts über die Wettbewerbspolitik (1993)

⁷ Das Privatisierungsverfahren kann daher nicht an den Maßstäben des Bundesvergabegesetzes gemessen werden.

Vorgangsweise der
Entscheidungssträger
im Privatisierungs-
prozess

Aufsichtsrat und Privatisierungsausschuss

- 8.2 Der RH bemerkte kritisch, dass das Privatisierungskonzept für das Dorotheum nur wenige konkrete Vorgaben an den Vorstand der ÖIAG hinsichtlich des Privatisierungsvorgangs enthielt. So fehlten bspw. Vorgaben zum anzustrebenden Verkaufspreis, zum Umgang mit den stillen Reserven und zu präferierenden Käuferigenschaften als Basis für den nachfolgenden Privatisierungsvorgang. Dadurch fehlten Meilensteine der Erfolgskontrolle durch den Aufsichtsrat der ÖIAG.

- 9.1 (1) Der Aufsichtsrat der ÖIAG beschloss das Privatisierungskonzept des Vorstands am 29. März 2001 mit der Maßgabe, dass nach Vorliegen einer Vorauswahl der Bieter der Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats befasst und anschließend noch die Genehmigung des Aufsichtsrats zum Zuschlag eingeholt wird.

(2) Die Aufgabe des Privatisierungsausschusses des Aufsichtsrats war die Vorbereitung der Beschlüsse des Aufsichtsrats über Maßnahmen der Privatisierung und die Überwachung ihrer Ausführung. Er befasste sich in seiner 36. Sitzung am 23. August 2001 das einzige Mal intensiv mit der Privatisierung des Dorotheums. Es gab keine inhaltlichen Vorbehalte gegen die vorgelegte Vorauswahl von vier Bietern. Eine laufende Kontrolle des Privatisierungsverfahrens anhand von Meilensteinen erfolgte nicht.

Der RH hatte anlässlich seiner Prüfung der Privatisierungen durch die ÖIAG empfohlen, verpflichtend einzurichtende Ausschüsse auch mit den vorgesehenen Aufgaben zu befassen (RH Reihe Bund 2007/12).

(3) Der Aufsichtsrat genehmigte den Vorstandsantrag auf Verkauf des Dorotheums an den Bestbieter in der finalen Phase, in seiner 256. Sitzung am 13. September 2001.

- 9.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats der ÖIAG seine Kontroll- und Überwachungsaufgaben in unzureichendem Ausmaß erfüllte. Eine allfällige Korrektur von Fehlentwicklungen im Verfahren wäre nicht möglich gewesen.

Lenkungsausschuss

10.1 (1) Operativ bedeutend als Vorentscheidungsinstanz im Privatisierungsverfahren des Dorotheums war der sogenannte Lenkungsausschuss. Der Lenkungsausschuss – bestehend aus Vertretern der ÖIAG, der begleitenden Investmentbank und Rechtsanwaltskanzlei – überwachte den Privatisierungsprozess und bereitete wesentliche Entscheidungen im Privatisierungsprozess vor. Er tagte drei Mal: am 6. Juni 2001, 10. Juli 2001 und 21. August 2001. Im Rahmen des Lenkungsausschusses traf der teilnehmende Vorstand Entscheidungen, sofern diese gemäß Geschäftsordnung des Vorstands nicht aufsichtsratspflichtig waren.

(2) Vor- und nachbereitet wurden die Sitzungen des Lenkungsausschusses vom sogenannten Privatisierungsteam – bestehend aus Mitarbeitern der ÖIAG, der begleitenden Investmentbank und der Rechtsanwaltskanzlei. Beispielsweise wurde die Bewertung der indikativen Angebote – und damit die Vorauswahl der in die nächste Runde einzuladenden Bieter – von der Investmentbank vorgenommen und vom Lenkungsausschuss in der zweiten Sitzung am 10. Juli 2001 übernommen. Der in der ersten Anbotsphase entscheidende Schritt – die Bewertung der indikativen Angebote – war dadurch an die Investmentbank übertragen und aus der ÖIAG ausgelagert. Der Bewertungsvorgang durch die Investmentbank – z.B. in Form einer begründeten Punktebewertung – war nicht dargelegt. Es lagen auch keine Ergebnisprotokolle der Sitzungen des Lenkungsausschusses vor; die Entscheidungsfindung war damit nicht nachvollziehbar. Die Entscheidungen erschlossen sich indirekt aus den nachfolgenden Handlungen der ÖIAG, wie z.B. aus den der zweiten Sitzung des Lenkungsausschusses folgenden Einladungen an sechs Bieter zur Teilnahme an der nächsten Runde.

(3) Die Dokumentation aller Sitzungen des Lenkungsausschusses oblag der Investmentbank, die sämtliche Entscheidungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht vorbereitete, v.a. auch den Vergleich der indikativen und der verbindlichen Angebote. Die Darstellung der Angebote erfolgte nicht anhand eines vorgegebenen Bewertungsrasters, sondern jedes Angebot für sich genommen wurde thematisch zusammenfassend dargestellt. Es gab keine Regeln für eine transparente Entscheidungsfindung im Lenkungsausschuss.

10.2 Der RH bemerkte kritisch, dass der Vorstand der ÖIAG wesentliche erfolgskritische Bewertungsprozesse bei der Privatisierung des Dorotheums an die begleitende Investmentbank auslagerte. Diese unterlagen dadurch keiner nachvollziehbaren Kontrolle durch die ÖIAG. Weiters kritisierte er die Intransparenz der Entscheidungsfindung im

Lenkungsausschuss. Er empfahl der ÖIAG, objektivierte Bewertungsraster zum Vergleich der Angebote zu entwickeln und vermehrt eigenes Fachwissen für derart erfolgskritische Bewertungsprozesse einzusetzen. Weiters empfahl der RH der ÖIAG, Sitzungen von Lenkungsausschüssen mittels Ergebnisprotokollen zu dokumentieren.

10.3 Die ÖIAG verwies auf umfangreiche Präsentationen in den Sitzungen des Lenkungsausschusses, die sowohl Prozessstatus als auch Empfehlungen des Privatisierungsteams zur weiteren Vorgangsweise enthalten hätten. Weiters seien bereits seit 2006 bei derartigen Projekten Sitzungsprotokolle angefertigt worden.

10.4 Der RH hielt dem entgegen, dass die Präsentationen im Lenkungsausschuss nur ein Hilfsmittel für dessen Entscheidungen darstellten. Den eigentlichen Entscheidungsfindungsprozess dokumentierten sie aber nicht.

Dokumentation des
Privatisierungsprozesses

11.1 Die Dokumentation des Privatisierungsprozesses erfolgte nicht projektorientiert, sondern folgte den Dokumentationsusancen des jeweiligen Entscheidungsgremiums. Entscheidungen des Aufsichtsrats fanden sich in den jeweils chronologisch abgelegten Aufsichtsratsprotokollen. Entscheidungen des Vorstands in Bezug auf die Privatisierung – sofern sie im Kontext des Lenkungsausschusses erfolgten – waren nicht als Rundlaufbeschlüsse des Vorstands dokumentiert, sondern ließen sich lediglich aus ihrer Wirkung auf den anschließenden Prozessschritt erschließen.

Die ÖIAG hatte auch der Investmentbank keine Dokumentationsstandards vorgegeben. Die Bewertungsverfahren für die Reihung von Angeboten waren nicht offen gelegt und daher nicht nachvollziehbar. Auch galten im Jahr 2001 in der ÖIAG keine Dokumentationsstandards für Privatisierungsprozesse.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde eine ÖIAG-interne Richtlinie zur Dokumentation von Privatisierungsprojekten beschlossen, die sich aber in der Aufzählung abzuspeichernder Dokumente erschöpfte und keine Verpflichtung zur Offenlegung des Bewertungsverfahrens vorsah.

11.2 Der RH stellte kritisch fest, dass es im Zeitraum der Privatisierung des Dorotheums keine Dokumentationsstandards für Privatisierungsprojekte in der ÖIAG gab. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beschlossene Richtlinie zur Dokumentation von Privatisierungsprojekten bewertete der RH als unzureichend, weil die Bewertungsverfahren auch danach nicht verpflichtend offenzulegen waren und daher

die Nachvollziehbarkeit nicht sichergestellt war. Der RH empfahl der ÖIAG eine substanzielle Verbesserung der Dokumentationsstandards für Privatisierungsprojekte zur Qualitätssicherung.

- 11.3** *Die ÖIAG merkte an, dass eine EDV-mäßige Dokumentation der Einzelschritte des Prozesses 2001 noch nicht üblich und daher auch noch nicht vorgesehen gewesen wäre. Weiters führte sie aus, dass es zu keinem Zeitpunkt gesetzliche Aufbewahrungsvorschriften für Unterlagen, wie Präsentationsunterlagen der in das Auswahlverfahren eingeladenen Investmentbanken sowie die Immobilienbewertungen der Liegenschaften der Dorotheum GmbH, gegeben hätte.*
- 11.4** Der RH entgegnete, dass die Vorgangsweise der ÖIAG bei der Dokumentation nach wie vor nicht geeignet war, die Transparenz von Privatisierungsprozessen gegenüber der Öffentlichkeit zu wahren. Es war nicht sichergestellt, dass sämtliche für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Privatisierungsprozessen relevanten Unterlagen zugänglich bleiben.

Rahmenbedingungen der Privatisierung

- 12** Ende der 1990er Jahre waren die Republik Österreich bzw. österreichische Unternehmen von Restitutionsforderungen aus den USA betroffen. Auch das Dorotheum war Ziel von Restitutionsforderungen, vor allem wegen seiner Rolle als Goldeinlösestelle und Versteigerungsstelle von „arisiertem“ Mobilienbesitz in der NS-Zeit. Die Klärung der Restitutionsfrage war Bedingung für eine erfolgreiche Privatisierung, weil nicht abschätzbare finanzielle Forderungen gegen ein privatisiertes Dorotheum zu erwarten waren.

Mit dem Washingtoner Abkommen (BGBl. III Nr. 121/2001) wurden die Voraussetzungen für den Rechtsfrieden zwischen den USA und der Republik Österreich bzw. österreichischen Unternehmen hergestellt. Als Teil dieser Lösung erklärte sich die ÖIAG im April 2001 bereit, als Beitrag zur Erlangung des Rechtsfriedens mit den USA 32 Mill. USD (500 Mill. ATS) aus dem Verkauf des Dorotheums in den Entschädigungsfonds zu dem im neu geschaffenen Entschädigungsfondsgesetz (BGBl. I Nr. 12/2001) genannten Zeitpunkt einzuzahlen. Im Dezember 2005 wurde die letzte in den USA anhängige Klage gegen die Republik Österreich abgewiesen und damit wurde die zugesagte Zahlung von 32 Mill. USD (rd. 27,0 Mill. EUR mit Valuta 5. Jänner 2006) vorgenommen.

Ablauf des Privatisierungsverfahrens

Überblick

13 (1) Auf Basis des Privatisierungsprogramms (TZ 8) beauftragte der Vorstand der ÖIAG im März 2001 nach Durchführung eines neuerlichen Beauty Contest⁸ eine Investmentbank mit der operativen Abwicklung der Privatisierung des Dorotheums. Die Auswahl der konkreten Investmentbank (in einem sogenannten Beauty Contest) war nicht nachvollziehbar.

Aufgaben der Investmentbank waren unter anderem das Ansprechen potenzieller Interessenten, die Federführung bei der operativen Durchführung der einzelnen Phasen des Privatisierungsverfahrens und die Mitarbeit bei der Bieterauswahl.

Die Einschaltung einer Investmentbank entsprach den international üblichen Usancen eines Unternehmensverkaufs an einen strategischen Investor.

(2) Das Privatisierungsverfahren bestand aus den folgenden drei Phasen:

- Phase I: Interessentensuche und Abgabe indikativer Angebote,
- Phase II: Durchführung der Due Diligence Prüfung,
- Phase III: Auswahl der Endbieter, Vertragsverhandlungen, Zuschlag und Closing.

Die Vorbereitung und Abwicklung des Privatisierungsprozesses sowie die Auswahl der Bieter in den einzelnen Phasen oblag dem im April 2001 eingerichteten Lenkungsausschuss, der bei Bedarf von Rechtsanwälten unterstützt wurde.

Phase I: Interessentensuche und Abgabe indikativer Angebote

14.1 Mit der Bekanntmachung der geplanten Privatisierung des Dorotheums in der Wiener Zeitung vom 12. Juni 2001 leitete die ÖIAG den Privatisierungsprozess offiziell ein. Parallel dazu nahm die Investmentbank Kontakt mit rd. 60 potenziellen Investoren auf und verschickte 30 Informationsmemoranden mit der Einladung zur Abgabe sogenannter indikativer Angebote.⁹

⁸ Beim Beauty Contest handelt es sich um den Wettbewerb zwischen Dienstleistern (z.B. Banken) um ein Mandat wie bspw. das Verkaufsmandat für ein Unternehmen.

⁹ Unter einem indikativen Angebot wird bspw. bei Privatisierungen oder im Vergaberecht ein erstes unverbindliches Angebot verstanden.

Ablauf des Privatisierungsverfahrens

In der Folge gaben neun Bieter derartige indikative Angebote ab. Ein Bieter, die spätere Käuferin, wies bereits in ihrem indikativen Angebot vom 6. Juli 2001 auf steuerliche Optimierungsmöglichkeiten im Zuge des Verkaufs des Dorotheums hin. Sie schlug u.a. die Umwandlung der Dorotheum GmbH in eine Personengesellschaft noch in der Sphäre der ÖIAG vor und stellte in Aussicht, dies entsprechend abzugelten.

Von diesen neun Bietern ließ der Vorstand der ÖIAG sechs Angebote für die Phase II des Privatisierungsprozesses zu. Die Entscheidung über die Zulassung zur Phase II traf der Vorstand der ÖIAG im Rahmen einer Sitzung des Lenkungsausschusses am 10. Juli 2001. Ein Interessent hatte sich in der Zeit zwischen Angebotslegung und Entscheidung des Vorstands der ÖIAG mit einem anderen Bieter zusammengeschlossen. Zwei Bieter schloss der Vorstand der ÖIAG aus dem Verfahren aus. Dies begründete die ÖIAG gegenüber dem RH damit, dass beide das Pfandgeschäft des Dorotheums nicht weiterführen wollten und Bedenken bestanden, dass sie die Niederlassungen des Dorotheums in den Bundesländern verkaufen würden. In den entsprechenden indikativen Angeboten der vom Verfahren ausgeschlossenen Bieter gab es dafür keine Anhaltspunkte. Schriftliche Unterlagen zur Plausibilisierung der Vorgangsweise der ÖIAG fehlten.

- 14.2** Der RH wies darauf hin, dass bereits in der Phase der indikativen Angebote die Absicht der Käuferin für die ÖIAG erkennbar war, das Dorotheum möglichst unter steuerlicher Optimierung zu erwerben.

Weiters war aus Sicht des RH die Begründung für den Ausschluss von zwei Bietern sachlich nicht nachvollziehbar. Die indikativen Angebote der ausgeschlossenen Bieter unterschieden sich inhaltlich nicht wesentlich von den anderen Angeboten. Der RH empfahl der ÖIAG, entscheidende Schritte im Verfahren – wie den Ausschluss einzelner Bieter – detailliert zu dokumentieren.

- 14.3** Die ÖIAG führte aus, dass nur zwei Interessenten (von 60 angesprochenen Personen/Institutionen) aktiv von der ÖIAG aus dem Prozess ausgeschlossen worden seien.

Bei einem Interessenten hätte es sich um einen direkten Wettbewerber im Auktionsgeschäft gehandelt, weshalb Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbssituation bei Einsicht in den Datenraum bestanden hätten. Beim zweiten Interessenten hätte es sich um einen Finanzinvestor am unteren Rand der Bandbreite des indikativen Kaufpreises gehandelt.

14.4 Der RH hielt dem entgegen, dass die von der ÖIAG angeführten Bedenken gegenüber Bietern anhand der Unterlagen sachlich nicht nachvollziehbar waren. Unter den von der ÖIAG zugelassenen sechs Bietern befanden sich zwei weitere Branchenmitbewerber sowie vier Finanzinvestoren.

Phase II: Durchführung der Due Diligence Prüfung

15 (1) Die sechs im Privatisierungsverfahren verbliebenen Bieter erhielten die Möglichkeit, in der zweiten Phase des Privatisierungsverfahrens eine eingehende Prüfung (Due Diligence Prüfung) des Dorotheums durchzuführen. Dazu richtete die ÖIAG einen Datenraum (von 16. Juli 2001 bis 3. August 2001) ein, der die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Informationen über das Unternehmen, dessen Geschäftsentwicklung und -umfeld bereitstellte. Weiters stand den Bietern das Management des Dorotheums im Rahmen von Meetings und einer Managementpräsentation für Auskünfte zur Verfügung. Vertreter der ÖIAG, der Investmentbank und Rechtsanwälte legten am 20. Juli 2001 den Bietern die Bestandteile des Kauf- und Abtretungsvertrags dar („explanatory meetings“) und informierten über die Vereinbarung der Republik Österreich mit den USA zu Fragen der Restitution (TZ 12).

(2) Die Bieter hatten sich im „confidentiality agreement“ (Vertraulichkeitserklärung) verpflichtet, die ÖIAG nicht direkt zu kontaktieren. Diese Verpflichtung wurde lt. ÖIAG im gesamten Verfahren eingehalten, es wurden keine Kontakte zur ÖIAG außerhalb der obgenannten Vertragsverhandlungen gepflegt.

(3) Der Bieter, der mit 75,4 Mill. EUR bis 85,4 Mill. EUR das höchste indikative Anbot abgegeben hatte, trat am 30. Juli 2001 vom Verfahren zurück. Seiner Ansicht nach wäre das Management der Dorotheum GmbH nicht in der Lage, innerhalb des von ihm vorgegebenen Zeitraums sein strategisches Konzept umzusetzen. Damit blieben fünf Bieter im Verfahren.

Phase III (erster Teil): Auswahl der Endbieter

16.1 Die dritte Phase (erster Teil) des Privatisierungsverfahrens sah die Abgabe verbindlicher Angebote vor. Am 17. August 2001 gingen insgesamt sechs Angebote bei der ÖIAG zum Kauf des Dorotheums ein, davon fünf verbindliche und ein unverbindliches Angebot. Das unverbindliche Angebot stammte von einer Bietergruppe, die ursprünglich in einem größeren Konsortium geboten hatte. Ein Bieter, der weder ein indikatives Angebot abgegeben noch an der Due Diligence Prüfung teilgenommen hatte, gab ein verbindliches Angebot ab.

Ablauf des Privatisierungsverfahrens

Der Lenkungsausschuss trat am 21. August 2001 zusammen und erörterte die Auswahl der Endbieter. Das unverbindliche Anbot und das Anbot des nachträglich ins Verfahren eingestiegenen Bieters wurden ausgeschieden. Die verbliebenen vier Bieter wurden für die Schlussrunde zugelassen. Das Anbot eines ausländischen Bieters bewertete der Lenkungsausschuss zwar als relativ schwach, weil sich dieser Bieter hauptsächlich auf das Auktionsgeschäft fokussierte, jedoch sollte trotzdem mit ihm weiter verhandelt werden.

16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ÖIAG den ausländischen Bieter im Privatisierungsverfahren beließ, obwohl er sich in erster Linie nur für die Auktionssparte interessierte. Er gab zu bedenken, dass die ÖIAG in der ersten Phase indikative Angebote von zwei Bietern mit der Begründung ausschloss, dass diese angeblich eine Sparte, die Pfandleihe, nicht weiterführen wollten.

17 Am 23. August 2001 berichteten die Mitglieder des Lenkungsausschusses dem Privatisierungsausschuss der ÖIAG über die vier im Privatisierungsverfahren verbliebenen Endbieter. Der Vorstand der ÖIAG formulierte als Ziel, für die nächste Phase des Verfahrens vergleichbare Vertragsentwürfe auszuverhandeln, um den Kaufpreis als einziges Entscheidungskriterium heranzuziehen. Mit den vier verbliebenen Bietern führte die ÖIAG im Zeitraum vom 27. bis 29. August 2001 Einzelverhandlungen hinsichtlich der detaillierten Vertragsbedingungen. Dabei bot die ÖIAG die Möglichkeit der Umgründung in eine Personengesellschaft auch den anderen Bietern an. Dieses Angebot wurde von sämtlichen Bietern vorerst abgelehnt. Am 5. September 2001 verschickte die ÖIAG die Vertragsentwürfe an die vier verbliebenen Bieter mit der Aufforderung, am 13. September 2001 ihr finales Angebot abzugeben.

Phase III (zweiter Teil): Finale Angebote, Zuschlag und Closing

18 (1) Von den vier Endbietern gaben am 13. September 2001 nur zwei ein finales Angebot ab. Die folgende Tabelle zeigt die zur Schlussrunde zugelassenen Bieter:

Tabelle 1: Finale Angebote	
Bieter	Abgabe zum Stichtag
A	schriftliche Absage
B	kein Angebot abgegeben
C	68,00 Mill. EUR
D	rd. 70,57 Mill. EUR

Quellen: ÖIAG, RH

Der Bieter A sagte schriftlich ab. Der Bieter B gab zwar am 17. August 2001 ein verbindliches Anbot ab, verzichtete aber am 13. September 2001 auf die Abgabe eines finalen Anbots. Er erwarb nachfolgend im März 2002 vom erfolgreichen Bieter rd. 16 % an der Dorotheum Beteiligungs GmbH, dem einzigen Kommanditisten der Dorotheum GmbH & Co KG. Die betriebsnotwendigen Liegenschaften des Dorotheums erwarb Mitte 2002 ein Konsortialpartner dieses am 13. September 2001 nicht mehr mitbietenden Bieters.

(2) Die finalen Angebote C und D wurden noch am selben Tag (13. September) unter notarieller Aufsicht geöffnet. Beide Angebote bestanden aus dem Entwurf zum Kauf- und Abtretungsvertrag, in den der jeweilige Bieter den Kaufpreis einzutragen hatte. Beide Angebote enthielten als aufschiebende Bedingung die Umgründung des Dorotheums in eine GmbH & Co KG (vgl. TZ 26). Preislich lagen die beiden Angebote bei rd. 70,57 Mill. EUR bzw. 68,00 Mill. EUR. Der Vorstand der ÖIAG stellte in der 256. Sitzung des Aufsichtsrats der ÖIAG am 13. September 2001 den Antrag, den Zuschlag an den Meistbietenden zu erteilen. Dies geschah in dieser Sitzung des Aufsichtsrats einstimmig.

(3) Nach der Zuschlagserteilung führte die ÖIAG noch in der eigenen Sphäre die vereinbarten Umgründungsschritte mit Rückwirkung zum 31. Dezember 2000 durch. Die Umgründung war im Oktober 2001 abgeschlossen. Nach Überweisung des Kaufpreises von rd. 70,57 Mill. EUR sowie der vereinbarten Zinsen in Höhe von rd. 2,86 Mill. EUR im Oktober 2001 an die ÖIAG erfolgte mit dem Closing¹⁰ am 31. Oktober 2001 die Übertragung der Eigentumsrechte am Dorotheum auf die Käuferin.

Bankgarantie

19.1 (1) Der erfolgreiche Bieter für das Dorotheum hatte erst unmittelbar nach der Zuschlagserteilung eine Bankgarantie über einen Betrag von 75 Mill. EUR vorzulegen. Die ÖIAG verfügte über kein Alternativszenario für den Fall, dass der Bestbieter die Bankgarantie nicht hätte beibringen können.

Falls der Bestbieter die Bankgarantie nicht beigebracht hätte, wäre unter Umständen die ÖIAG gezwungen gewesen, den Zuschlag an den Zweitbieter zu erteilen. Im konkreten Fall hätte dies aufgrund des Unterschieds zum zweitbesten Anbot eine Minderung des Verkaufserlöses um rd. 2,57 Mill. EUR bedeutet. Eine weitere Alternative wäre eine neuerliche Durchführung des Verkaufsverfahrens gewesen.

¹⁰ Das Closing definierte den Zeitpunkt, an dem das Eigentum am Unternehmen gegen Bezahlung des vollständigen Kaufpreises und Erfüllung der vereinbarten sonstigen Bedingungen (Eintragung der Umgründung des Dorotheums in das Firmenbuch usw.) auf die Käuferin überging.

Ablauf des Privatisierungsverfahrens

(2) Die Bankgarantie erlangte besondere Bedeutung aufgrund des hohen Fremdfinanzierungsbedarfs der Käuferin: Laut einer Analyse der von der ÖIAG beauftragten Investmentbank vom 10. Juli 2001 würde die spätere Käuferin den Kaufpreis für das Dorotheum bis zu 80 % fremdfinanzieren.

- 19.2** Nach Ansicht des RH ging die ÖIAG dadurch, dass sie erst nach Zuschlagserteilung eine Bankgarantie einforderte, ein Risiko einer Minderung des Verkaufserlöses um rd. 2,57 Mill. EUR bzw. einer Verlängerung des Verfahrens ein. Es wäre zweckmäßiger gewesen, bereits in einer früheren Phase des Verfahrens (z.B. verbindliche Anbotslegung) auf die Vorlage einer Bankgarantie zu bestehen, um unseriöse Angebote wirtschaftlich wenig fundierter Bieter auszuschließen. Auch hätte für die ÖIAG nicht die Gefahr bestanden, dass der letztlich den Zuschlag erhaltende Bieter den Kaufpreis nicht hätte finanzieren können.
- 19.3** *Die ÖIAG stellte fest, dass die Kosten einer Bankgarantie nicht allen Bietern in der Endrunde aufgebürdet werden sollten. Weiters führte sie aus, es sei bereits im Zuge der Vertragsverhandlungen den Bietern klar kommuniziert worden, dass die Nichterfüllung – Vorlage einer Bankgarantie – zum Ausschluss aus dem Verfahren führen würde.*
- 19.4** Der RH konnte nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen die ÖIAG den Bietern der Finalrunde die Kosten für eine Bankgarantie ersparen wollte und stattdessen das Risiko eines Scheiterns des Privatisierungsverfahrens aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Bieters in Kauf nahm.
- 20.1** Die von der Käuferin beigebrachte Bankgarantie wurde von einer österreichischen Großbank am 13. September 2001 ausgestellt. Sie war handschriftlich datiert, die Namensbezeichnung der Unterfertigten erfolgte ebenso handschriftlich. Die unterfertigenden Personen waren ein Prokurist, welcher gemäß Firmenbucheintragung nur gemeinsam mit einem Vorstandsmitglied oder einem weiteren Prokuristen befugt war, die Bank zu vertreten, sowie eine weitere nach Firmenbuch nicht vertretungsberechtigte Person. Die Unterschrift des Prokuristen erfolgte ohne Hinweis auf dessen Prokura. § 51 des damals gültigen Handelsgesetzbuches (jetzt Unternehmensgesetzbuch (UGB)) sah hingegen verpflichtend die Beifügung eines Zusatzes vor, welcher die Eigenschaft als Prokurist deutlich machen sollte.

Eine Prüfung der Bankgarantie durch die ÖIAG erfolgte nicht, da laut ÖIAG seitens des Vorstandes keine Bedenken an deren Gültigkeit bestanden hätten.

20.2 Der RH kritisierte – vor allem unter dem Aspekt des der ÖIAG bekannten hohen Ausmaßes der Fremdfinanzierung durch die Käuferin –, dass die ÖIAG die Bankgarantie nicht eingehend prüfte.

20.3 Die ÖIAG verwies auf die §§ 54 f. UGB, wonach jemand ohne Prokura zum Betrieb eines Unternehmens oder zur Vornahme einer bestimmten zum Betrieb eines Unternehmens gehörigen Art von Geschäften ermächtigt werden könne. Diese Handlungsvollmacht sei nicht im Firmenbuch einzutragen.

Weiters hätte die ÖIAG auf die Vertretungsbefugnis der die Bankgarantie unterzeichnenden Bank-Beschäftigten im Sinne des § 1029 ABGB (Anscheinsvollmacht) vertraut.

20.4 Der RH wies darauf hin, dass keine Hinweise auf eine Prüfung einer allfälligen Handlungsvollmacht durch die ÖIAG vorlagen.

Sonstige Verpflichtungen der Verkäuferin ÖIAG und der Käuferin

21.1 (1) Wesentliche Bedingung für den Kauf des Dorotheums war für die Käuferin die Umgründung des Dorotheums von einer GmbH in eine Personengesellschaft. Die ÖIAG verpflichtete sich daher, noch in ihrer Eigentümersphäre (vor dem Closing am 31. Oktober 2001) für die Umgründung des Unternehmens in eine Kommanditgesellschaft zu sorgen und wandelte am 21. September 2001 das Dorotheum in eine Kommanditgesellschaft um. Die Eintragung der Umgründung in das Firmenbuch erfolgte auf Verlangen der Käuferin vor dem 30. November 2001. Sämtliche Steuern und Kosten im Zusammenhang mit der Umgründung des Dorotheums sowie die Übertragung der Geschäftsanteile hatte die Käuferin zu tragen.

(2) Die ÖIAG hatte die Käuferin zur Fortführung der drei Geschäftsbereiche (Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe) des Dorotheums in Österreich, v.a. an seinem Standort in Wien, Dorotheergasse, verpflichtet. Die Käuferin kam dieser Verpflichtung nach.

(3) Die ÖIAG beschränkte ihr Haftungsrisiko aus Restitutionsforderungen gegenüber dem Dorotheum auf sämtliche nach dem 30. September 2001 entstehende Kosten sowohl für Rechtsberatung als auch für Gerichtskosten für zwei damals anhängige Klagen in den USA. Sollten dem Dorotheum andere Kosten im Zusammenhang mit der Zeit des Nationalsozialismus oder dem Zweiten Weltkrieg entstehen, waren diese vom Dorotheum bzw. der Käuferin zu tragen.

- 21.2** Der RH hielt fest, dass die Käuferin ihrer Verpflichtung, die drei Geschäftsbereiche sowie den Standort Dorotheergasse fortzuführen, nachgekommen war. Weiters hielt der RH fest, dass die ÖIAG das Haftungsrisiko aus Restitutionsforderungen gegenüber dem Dorotheum weitgehend auf die Käuferin übertrug.

Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung

Wertsteigerungsstrategie

- 22.1** (1) Bereits 1998 lotete die ÖIAG die Verkaufsmöglichkeiten des Dorotheums durch die Beiziehung von externen Beratern aus. Die danach bis 2000 im Aufsichtsrat und im Vorstand der ÖIAG geäußerten Schätzungen über den zu erzielenden Erlös bei einem Verkauf des Dorotheums schwankten zwischen rd. 58 Mill. EUR und rd. 73 Mill. EUR. Dabei ging die ÖIAG von erheblichen stillen Reserven im Bereich des umfangreichen Immobilienbesitzes des Dorotheums aus und ließ diese im Sommer 1999 von einer Immobiliengesellschaft bewerten. Den Bericht über die Immobilienbewertung konnte die ÖIAG dem RH nicht vorlegen.

(2) In Verbindung mit der Immobilienbewertung befasste im Frühjahr 1999 das Dorotheum auf Empfehlung der ÖIAG einen Unternehmensberater damit, Strategien zur Wertsteigerung des Dorotheums zu entwickeln. Im Juni 1999 lag ein Businessplan als Basis für die Restrukturierung des Dorotheums vor. Die Restrukturierung führte zu einer Vielzahl erfolgreicher Maßnahmen zur Ertragssteigerung des Dorotheums; darunter die Absenkung des Personalstands im Zeitraum von 1998 bis 2000 von 510 auf 428 Beschäftigte (u.a. durch den Verkauf der Banksparte Ende 2000), offensive Merchandising- und Marketingmaßnahmen vor allem im Auktionsbereich sowie ein zeitgemäßes Controllingssystem.

(3) Zu einer gesamten Bewertung des Dorotheums in Form eines Gutachtens über den Unternehmenswert und daraus abgeleitet des bei einer Privatisierung zu erzielenden Kaufpreises kam es in der ÖIAG aber bis 2000 nicht. Weitere Bemühungen zur Realisierung der stillen Reserven wurden von der ÖIAG im weiteren Verkaufsprozess nicht unternommen.

- 22.2** Der RH hielt die 1999 eingeleitete Wertsteigerungsstrategie für zweckmäßig als Voraussetzung für die Erzielung eines möglichst hohen Kaufpreises für das Dorotheum. Die Empfehlungen des Unternehmensberaters erwiesen sich in den Folgejahren als zielführend für die positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums. Allerdings fehlte nach Ansicht des RH eine konkrete Festlegung des zu erzielenden Kauf-

preises für das Dorotheum durch die ÖIAG basierend auf der eingeleiteten Wertsteigerungsstrategie.

Unternehmensbewertung **23.1** (1) Studie der Investmentbank

Die von der ÖIAG mit der Durchführung der Privatisierung des Dorotheums beauftragte Investmentbank nahm im März 2001 in einer Studie eine wirtschaftliche Beurteilung der Branchentrends und der Geschäftsfelder des Dorotheums vor, die eine finanzielle Bewertung der Geschäftsbereiche und des Gesamtunternehmens sowie abschließende Überlegungen zu möglichen Käufern umfasste.

Als wesentliche wertsteigernde Faktoren für das Dorotheum hob die Investmentbank dessen Marktstellung als österreichischer Marktführer im Bereich Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe mit einem dichten Filialnetz und teils niedrigem Risikoprofil sowie dessen Reputation hinsichtlich Qualität und Expertise hervor. Weiters beständen zwischen den Geschäftsbereichen bedeutende Synergien. Darüber hinaus betonte die Investmentbank die 200-jährige Tradition sowie die Position als das weltweit sechstgrößte Auktionshaus.

Als preismindernd wurden eine geringe Rentabilität, die Positionierung vorwiegend im mittleren Preissegment, ein geringes internationales Potenzial außerhalb Mitteleuropas sowie zunehmende Konkurrenz durch die Finanzdienstleistungsbranche hervorgehoben.

Angesichts der gut eingeführten Marke des Dorotheums erwartete die Investmentbank ein breites internationales Interesse am Verkauf. Kritisch verwies die Investmentbank auf die Gefahr, dass sich inländische Bieter bestimmte Teile des Dorotheums „als Rosinen herauspicken“ könnten.

(2) Methode „market multiples“

Die Investmentbank wendete zur Ermittlung des Unternehmenswerts die im angelsächsischen Raum verbreitete Methode der Marktwertberechnung basierend auf den sogenannten „market multiples“ an. Dabei wird der Wert eines Unternehmens anhand von Verkäufen von Unter-

nehmen in vergleichbaren Branchen näherungsweise ermittelt.¹¹ Die Investmentbank bewertete nach diesen Grundsätzen die Sparten (Auktion, Schmuckhandel, Pfandleihe) des Dorotheums einzeln und summierte diese zu einem Gesamtunternehmenswert des Dorotheums auf. Zusätzlich bezog die Investmentbank den Wert des Liegenschaftsbereichs als Ertragswert in die Unternehmensbewertung ein und verwies auf die schwierige Realisierbarkeit der dort vorhandenen stillen Reserven.

Der mit dieser Methode ermittelte Unternehmenswert (Enterprise value) des Dorotheums lag zwischen rd. 69 Mill. EUR und rd. 102 Mill. EUR. Den Wert des Eigenkapitals nach Abzug der Schulden des Dorotheums (Equity value) bezifferte die Investmentbank zwischen 54 Mill. EUR und 70 Mill. EUR.

(3) Methode „discounted cashflow (DCF)“

Weiters errechnete die Investmentbank den Unternehmenswert des Dorotheums im Hinblick auf dessen zukünftige wirtschaftliche Entwicklung mittels der DCF-Methode. Hierbei wurden die abgezinsten Cashflows („discounted cashflow“) über einen Zeitraum von zehn Jahren in Abhängigkeit bestimmter betriebswirtschaftlicher Faktoren (wie z.B. Wirtschaftswachstum, Branchenentwicklung) aufsummiert.

Die auf dem DCF-Verfahren beruhende Bewertung ergab einen Unternehmenswert zwischen 90 Mill. EUR und 112 Mill. EUR.

(4) Empfehlung der Investmentbank

Abschließend stellte die Investmentbank im März 2001 fest, dass ein Verkaufspreis von 80 Mill. EUR bis 90 Mill. EUR angepeilt werden sollte.

Mit dem tatsächlich erzielten Verkaufspreis von rd. 70,57 Mill. EUR verfehlte die ÖIAG die Empfehlung der Investmentbank um rd. 10 Mill. EUR bis 20 Mill. EUR.

¹¹ Der Marktwert eines Unternehmens wird dabei durch die Verknüpfung einer Verhältniszahl (multiples) mit einer Unternehmenskennzahl ermittelt. Zum Beispiel wird der Jahresgewinn oder der Umsatz mit der entsprechenden Verhältniszahl multipliziert. Als Quelle für die Berechnung der Verhältniszahlen dienen die Kurse von börsennotierten, mit dem zum Verkauf stehenden Unternehmen vergleichbaren Gesellschaften („trading multiples“) oder die erzielten tatsächlichen Verkaufserlöse vergleichbarer Unternehmen („transaction multiples“).

(5) Weitere Behandlung im Aufsichtsrat

Eine vertiefte Behandlung der Studie im Aufsichtsrat der ÖIAG zur Festlegung eines Preisbandes als Richtwert für den Vorstand erfolgte nicht. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung verwies die ÖIAG auf den Wert des Eigenkapitals (Equity value) in Höhe von rd. 54 Mill. EUR bis rd. 70 Mill. EUR, welcher als angemessener Kaufpreis angepeilt worden wäre.

23.2 Der RH vermisste eine vertiefte Behandlung und Diskussion der Ergebnisse der Unternehmensbewertung im Aufsichtsrat der ÖIAG zur Festlegung eines anzustrebenden Verkaufserlöses als Richtwert für den Vorstand. Nach Ansicht des RH hätte eine Zielvorgabe des Aufsichtsrats an den Vorstand der ÖIAG in Höhe der Empfehlung der Investmentbank den Verkaufsprozess positiv beeinflusst.

23.3 *Laut ÖIAG hätte sich die von der Investmentbank im März 2001 ermittelte Bandbreite des Werts des Dorotheums auf den Unternehmenswert bezogen. Der zu erwartende Verkaufspreis für 100 % der Dorotheums-Anteile wäre daher um die angenommene Nettoverschuldung von 26 Mill. EUR zu korrigieren. Daraus ergäbe sich ein zu erwartender Verkaufserlös für die ÖIAG zwischen 54 Mill. EUR und 70 Mill. EUR. Der von der ÖIAG erzielte Verkaufserlös von 73,4 Mill. EUR überträfe somit deutlich die am professionellen Aktien- und Transaktionsmarkt beobachteten Bewertungsparameter. Die DCF-Berechnung würde mit 101 Mill. EUR eine überaus positive und nachhaltige Wachstums- und Gewinndynamik des Dorotheums unterstellen. Nach Abzug der Nettoverschuldung von 26 Mill. EUR würde dies einem Verkaufserlös von 75 Mill. EUR entsprechen. Selbst unter diesem positiven Szenario wäre die ÖIAG mit einem Verkaufserlös von 73,4 Mill. EUR beinahe am Maximum des potenziellen Verkaufserlöses geblieben.*

23.4 Der RH entgegnete, dass der erzielte Verkaufserlös von 70,57 Mill. EUR (ohne Einbezug der Zinsen für die rückwirkende Eigentumsübertragung zum 31. Dezember 2000) deutlich unter der Empfehlung der Investmentbank, einen Verkaufserlös von 80 Mill. EUR bis 90 Mill. EUR zu erzielen, lag.

Weiters untermauerte das positive DCF-Ergebnis die Verkaufspreisempfehlung der Investmentbank. Aufgrund der spezifischen Berechnungsmethodik als Differenz zwischen den jeweils abgezinsten Einzahlungen und Auszahlungen (Ertragswert) enthielt dieses bereits die Zinszahlungen für die Schulden; die Schuldentilgung ist für diese Art der Wertberechnung nicht relevant.

Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung

Wirtschaftliche Situation des Dorotheums im Zeitraum der Privatisierung

24.1 (1) Aufgrund eines erwarteten Ertragseinbruchs des Dorotheums im Jahr 1999 und zahlreicher wirtschaftlicher sowie organisatorischer Schwachstellen des Unternehmens hatte die ÖIAG im Frühjahr 1999 einen Berater zur Erarbeitung und Umsetzung eines Rationalisierungskonzepts und Erstellung eines Businessplans, um den Wert des Dorotheums zu steigern, beauftragt (vgl. TZ 22).

Im Dezember 1999 rechnete der Berater des Dorotheums, dass die eingeleiteten Restrukturierungsmaßnahmen bereits ab dem Jahr 2000 das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) des Dorotheums nachhaltig steigern würden:

Tabelle 2: Ertragsentwicklung 1998 bis 2001				
	1998	1999	2000	2001
	in Mill. EUR			
erwartetes EGT lt. Businessplan 1998 bis 2001	3,06	1,69	4,06	5,58
EGT lt. Jahresabschluss	3,06	3,52	2,53	3,00
bereinigtes EGT vor Abzug der Restrukturierungskosten in Höhe von 2,67 Mill. EUR			5,20	-

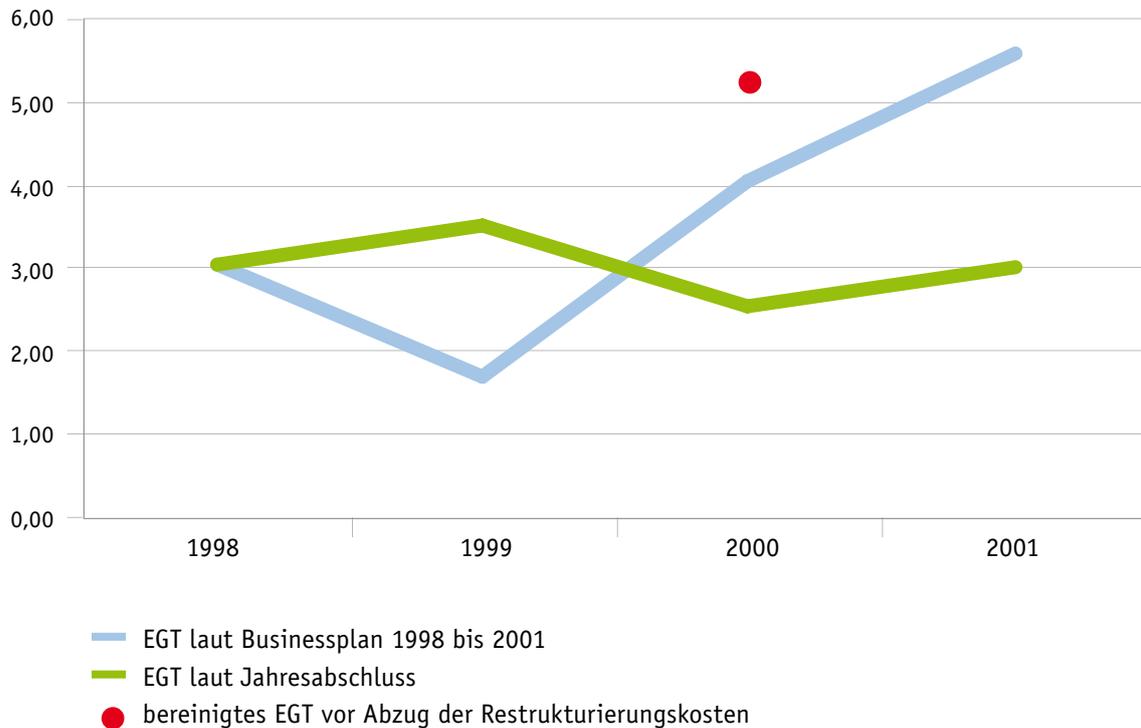
Quellen: ÖIAG, Firmenbuch, RH

Das tatsächliche EGT lag 1999 deutlich über den Erwartungen des Unternehmensberaters und in den Jahren 2000 sowie 2001 deutlich unter den Erwartungen. Die Restrukturierungskosten in Höhe von 2,67 Mill. EUR schmälerten das EGT.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des EGT im Vergleich zu den Erwartungen des Unternehmensberaters. Weiters zeigt sie das bereinigte EGT vor Abzug der Restrukturierungskosten im Jahr 2000.

Abbildung 1: Ertragsentwicklung 1998 bis 2001

in Mill. EUR



Quellen: ÖIAG, Firmenbuch, RH

(2) Der Aufsichtsrat der ÖIAG hob in seiner Sitzung Ende März 2001 den Erfolg der Restrukturierungsmaßnahmen im Dorotheum hervor und berichtete von einem bereinigten EGT für das Jahr 2000 von rd. 5,20 Mill. EUR. Das bereinigte EGT spiegelte die tatsächliche positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums wider, da es die einmaligen Restrukturierungskosten in Höhe von 2,67 Mill. EUR nicht berücksichtigte.

(3) Die im Rahmen des Beauty Contest im März 2001 der ÖIAG vorgelegte Studie der Investmentbank bestätigte in der zukunftsorientierten Berechnung des Unternehmenswertes nach der DCF-Methode ebenfalls, dass die im Jahr 1999 eingeleiteten Restrukturierungsmaßnahmen rasch Erfolg zeigten.

(4) Im allgemeinen Informationsmemorandum, welches im Juni 2001 von der Investmentbank als Erstinformation an potenzielle Investoren übermittelt worden war, waren die positiven wirtschaftlichen Aussichten des Dorotheums bzw. die außerordentliche Belastung des EGT durch die Restrukturierungsmaßnahmen ersichtlich.

Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung

Immobilien – stille Reserven

24.2 Der RH hielt fest, dass den Käufern die nachhaltige Verbesserung der Ertragslage des Dorotheums zwar bekannt war. Im Kaufpreis für das Dorotheum fand dies aber nach Ansicht des RH in Hinblick auf das nachhaltig positive Ergebnis der Ertragswertberechnung (DCF-Methode, siehe TZ 23) keinen wesentlichen Niederschlag. Rückblickend erfolgte der Verkauf des Dorotheums zu einem wirtschaftlich ungünstigen Zeitpunkt, an dem das EGT laut Jahresabschluss seinen Tiefpunkt erreicht hatte.

25.1 (1) Die ÖIAG ging bei ihren Überlegungen zur Privatisierung des Dorotheums von erheblichen stillen Reserven im Bereich seines umfangreichen Immobilienbesitzes aus. Der Aufsichtsrat der ÖIAG diskutierte zwischen 1998 und 1999 auch eine, von der Privatisierung des Dorotheums getrennte Verwertung der Immobilien, weil er bei einem Gesamtverkauf eine finanziell angemessene Ablöse der stillen Reserven in Zweifel zog. Aufgrund dessen beauftragte die ÖIAG in Zusammenarbeit mit dem Dorotheum im Sommer 1999 eine Immobiliengesellschaft mit der Bewertung des Immobilienbestands sowie mit der Entwicklung eines Immobilienkonzepts (vgl. TZ 22). Das Immobiliengutachten konnte von der ÖIAG nicht beigebracht werden. Laut ÖIAG-Unterlagen aus dem Jahr 2001 betrug der im Jahr 1999 ermittelte Verkehrswert aller Dorotheum-Liegenschaften rd. 48,7 Mill. EUR. Der Buchwert des Immobilienbestands belief sich im Jahr 1999 auf rd. 27,2 Mill. EUR. Dadurch ergaben sich im Jahr 1999 zwischen Verkehrswert und Buchwert stille Reserven in Höhe von rd. 21,5 Mill. EUR.

(2) Die seit März 2001 mit der Privatisierung des Dorotheums beauftragte Investmentbank übernahm den Verkehrswert der Immobilien mit rd. 48,7 Mill. EUR in ihre Bewertung des Dorotheums. In diesem Betrag waren stille Reserven mit einem angenommenen Wert in Höhe von rd. 24,4 Mill. EUR enthalten.

(3) Im Juli 2001, zwei Monate vor dem geplanten Zuschlag an den neuen Eigentümer, ließ die ÖIAG die im Jahr 1999 erstellte Studie zum Immobilienbesitz des Dorotheums durch einen weiteren Berater aktualisieren, um über aktuelle Daten für die Due Diligence Prüfung des Privatisierungsprozesses sowie die Absicherung der Verkaufsentscheidung zu verfügen. Ergebnisse dazu fanden keine wesentliche Beachtung in den Organen der ÖIAG und waren während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht mehr nachvollziehbar.

25.2 Nach Ansicht des RH bildeten die Immobilien im Wert von rd. 48,7 Mill. EUR mit den darin enthaltenen stillen Reserven im Wert von rd. 24,4 Mill. EUR einen wertbestimmenden Teil des Kaufpreises

für das Dorotheum. Kritisch beurteilte der RH, dass dem Immobilienbestand des Dorotheums im seit März 2001 laufenden Privatisierungsverfahren durch den Vorstand und den Aufsichtsrat der ÖIAG nur geringer Stellenwert für die Kaufpreisfindung beigemessen wurde. Er hätte eine intensive Behandlung dieser Thematik durch die Organe der ÖIAG zur Erzielung eines möglichst hohen Verkaufspreises für das Dorotheum für notwendig erachtet.

25.3 Die ÖIAG führte aus, dass dem Stellenwert der Immobilien im Verkaufsprozess insoweit Rechnung getragen worden sei, als die Empfehlung der Investmentbank, das Ergebnis der Immobilienbewertung als Minimum für den Kaufpreis anzusetzen, durch den erzielten Kaufpreis deutlich übertroffen worden sei.

25.4 Der RH entgegnete, dass die Empfehlung der Investmentbank darin bestand, das Ergebnis der Immobilienbewertung als Minimum für die Zulassung zu den weiteren Verkaufsverhandlungen anzusehen. Dadurch sollten laut Investmentbank „Schnäppchenjäger“ rechtzeitig aus dem Privatisierungsprozess ausgeschlossen werden.

Umwandlung in eine
Personengesellschaft
und die steuerlichen
Auswirkungen

26.1 (1) Das indikative Anbot der späteren Käuferin des Dorotheums vom 6. Juli 2001 enthielt als wesentlichen Bestandteil eine Umwandlung des Dorotheums von einer GmbH in eine GmbH & Co KG bzw. in eine Personengesellschaft noch in der Eigentümersphäre der ÖIAG. Bereits am 7. Juni 2001, einige Tage vor Veröffentlichung des Beginns des Privatisierungsverfahrens des Dorotheums in der Wiener Zeitung (12. Juni 2001), gründete ein Wirtschaftsprüfer im Auftrag der späteren Käuferin eine neue GmbH, welche Basis für die spätere Umwandlung des Dorotheums in eine Kommanditgesellschaft war.

Die ÖIAG informierte sich in Reaktion auf den Wunsch der späteren Käuferin am 22. August 2001 beim Steuerberater des Dorotheums über die Vor- und Nachteile einer Umgründung für Verkäuferin und Käuferin insbesondere in steuerlicher Hinsicht. Dieser verwies in seinem Schreiben vom selben Tag auf die Steuerfreiheit des Umgründungsvorgangs nach den Bestimmungen des Umgründungssteuergesetzes bei der ÖIAG; lediglich Grunderwerbsteuer in der Höhe von rd. 305.000 EUR würde anfallen.¹² Allerdings hätte der Umgründungsvorgang bei einem anschließenden Verkauf der Kommanditgesellschaft erhebliche bilanzielle und damit steuerliche Vorteile auf der Käuferseite. Die Käuferin müsste nämlich die erworbenen Vermögensteile einzeln mit dem

¹² Gemäß § 10 Abs. 2 ÖIAG-Gesetz 2000 wäre der Umgründungsvorgang von bundesgesetzlichen Abgaben befreit gewesen. Im Zuge des Verkaufs des Dorotheums übernahm die Käuferin vereinbarungsgemäß eine allfällige Grunderwerbsteuer.

anteiligen Kaufpreis in ihrer Käuferbilanz neu bewerten. Dies hätte zur Folge, dass die im Kaufpreis enthaltenen stillen Reserven sowie ein darüber hinausgehender Firmenwert steuerneutral aufgedeckt werden würden und anschließend über eine mehrjährige Laufzeit abgeschrieben werden müssten. Der Steuervorteil würde demnach rd. 12,7 Mill. EUR bei einem angenommenen Kaufpreis von rd. 58,1 Mill. EUR betragen.

(2) Nach Hochrechnung des RH auf den tatsächlichen Verkaufspreis von rd. 70,57 Mill. EUR betrug der Steuervorteil für die Käuferin rd. 16,9 Mill. EUR. Zusätzlich hielt der RH fest, dass bei einer Veräußerung des Immobilienbestands der Steuervorteil, soweit dieser die stillen Reserven betraf, sofort realisiert werden konnte.

(3) Für die ÖIAG war mit dem Gutachten klargestellt, dass sie durch eine Umgründung des Dorotheums in eine GmbH & Co KG bzw. in eine Personengesellschaft grundsätzlich mit keinen steuerlichen Belastungen zu rechnen hätte. Damit blieb aus der Sicht der ÖIAG das Ziel des Privatisierungsauftrags, einen höchstmöglichen Erlös für das Dorotheum zu erhalten, unberührt. Obwohl im § 7 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000 grundsätzlich „die Berücksichtigung der Interessen des Bundes“ bei einer Privatisierung gefordert war, war der durch die Umgründung des Dorotheums entstehende Steuervorteil auf Käuferseite in diesem Zusammenhang kein Thema für die ÖIAG. Der Steuervorteil fand keinen nachvollziehbaren Niederschlag im Kaufpreis. Auch erwog die ÖIAG nicht, den Bundesminister für Finanzen über den mit der Umgründung des Dorotheums verbundenen Steuerentgang zu informieren.

(4) Der Aufsichtsrat der ÖIAG wurde erst am 13. September 2001 im Zuge der Zuschlagserteilung an die Käuferin von der Umgründung des Dorotheums, ohne nähere Erläuterungen der steuerlichen Konsequenzen, in Kenntnis gesetzt. Er stimmte mit der Zuschlagserteilung an die Käuferin der Umgründung zu. Die sachlichen Gründe der ÖIAG, diesem Anliegen der Käuferin nachzukommen, waren damit nicht dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar.

(5) Am 21. September 2001 gründete die ÖIAG unter Anwendung der Bestimmungen des Umgründungssteuergesetzes 1991 die Dorotheum GmbH in die Dorotheum GmbH Nfg. & Co KG mit Wirksamkeit zum 31. Dezember 2000 um. Die Rückwirkung brachte der Käuferin den zusätzlichen Vorteil, früher in den Genuss allfälliger steuerlicher Vorteile zu gelangen, sowie der einfacheren Abwicklung zum regulären Bilanzstichtag.

(6) Die anderen noch in der Auswahl verbliebenen drei Bieter waren an der gesellschaftsrechtlichen Umgründung des Dorotheums zur Zeit der Vertragsverhandlungen nicht unmittelbar interessiert oder lehnten diese ab.

26.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Umgründung des Dorotheums in eine Kommanditgesellschaft durch die ÖIAG einen erheblichen Steuerentgang verursachen konnte und dadurch die Eigentümerinteressen des Bundes in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht unmittelbar betroffen waren. Eine rechtzeitige Befassung des Aufsichtsrats durch den Vorstand der ÖIAG bzw. des Bundesministers für Finanzen als Eigentümervertreter wäre daher nach Ansicht des RH im Sinne einer gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Abwicklung der Privatisierung des Dorotheums zweckmäßig gewesen, um die steuerlichen Folgen des Umgründungsvorgangs im Verhältnis zum Kaufanbot abwägen zu können.

26.3 Die ÖIAG führte aus, dass nach ihrer Meinung die Schätzung des Steuerentgangs mit 12,7 Mill. EUR vom Berater zu hoch angesetzt worden sei, da keine Barwertberechnung erfolgt sei. Unter der Annahme der langfristigen steuerlichen Verwertung wäre die Steuerersparnis infolge der Abzinsung jedenfalls geringer ausgefallen.

Zur RH-Schätzung eines Steuerentgangs des Bundes von 16,9 Mill. EUR merkte die ÖIAG an, dass sie weder über die steuerliche Situation des Käufers noch darüber Bescheid hätte wissen können, dass dieser bereits im Juli 2002 acht Immobilien verkaufen würde.

Daher sei es der ÖIAG nicht möglich gewesen, die tatsächliche steuerliche Auswirkung zu quantifizieren.

Die ÖIAG führte weiters aus, dass zwischen dem Anbot der späteren Käuferin vom 17. August 2001 und dem finalen Anbot vom 13. September 2001 eine deutliche Steigerung des Kaufpreises ersichtlich sei.

In dieser Phase hätten auch die Vertreter der ÖIAG der Umwandlung in eine GmbH & Co KG zugestimmt.

Der kausale Zusammenhang zwischen den höheren Kaufpreisgeboten beider Bieter und der Umgründung sei eindeutig gegeben. Das finale Anbot des zweiten Bieters vom 13. September 2001 hätte auch die aufschiebende Bedingung einer Umgründung des Dorotheums zum Gegenstand gehabt. Für die ÖIAG sei daher die Umgründung eine notwendige Maßnahme gewesen, einen möglichst hohen Verkaufserlös zu erzielen.

Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung

26.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass die ÖIAG sich mittels eines externen Gutachtens über die steuerlichen Auswirkungen der Umgründung informierte und dadurch die wichtige Information über einen erheblichen steuerlichen Vorteil auf Käuferseite in Händen hatte. Weiters entgegnete der RH, dass die ins Treffen geführte deutliche Kaufpreissteigerung lediglich 3,57 Mill. EUR bzw. rd. 5,3 % betrug, während der der ÖIAG bekannte steuerliche Vorteil ein Mehrfaches davon ausmachte.

Wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums nach der Privatisierung

27.1 (1) Die Finanz- und Ertragslage des Dorotheums entwickelte sich laut Jahresabschlüssen bzw. Firmenbuch in den Jahren 2000 bis 2002, sowie in den Jahren 2009 und 2010 wie folgt:

Tabelle 3: Finanz- und Ertragslage des Dorotheums

Vermögens- und Kapitalstruktur	vor Privatisierung		nach Privatisierung			Veränderung 2000 bis 2010 in %
	2000	2001	2002	2009	2010	
	in Mill. EUR ¹					
Aktiva						
Anlagevermögen	36,22	36,79	17,69	44,33	52,12	+ 43,9
<i>davon Gebäude</i>	25,29	24,58	5,47	14,05	16,28	- 35,6
Umlaufvermögen	49,04	49,71	96,54	51,15	58,11	+ 18,5
<i>davon Pfänderdarlehen</i>	26,05	27,67	29,98	5,29	6,64	- 74,5
Aktive Rechnungsabgrenzung	0,89	0,85	0,91	0,90	0,88	- 1,1
Bilanzsumme	86,15	87,35	115,14	96,39	111,12	+ 29,0
Passiva						
Eigenmittel	15,98	15,01	42,86	20,38	21,63	+ 35,4
Rückstellungen	12,45	11,68	11,53	19,82	19,53	+ 56,9
Verbindlichkeiten	57,67	60,62	60,70	56,16	69,92	+ 21,2
Passive Rechnungsabgrenzung	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	- 20,0
Bilanzsumme	86,15	87,35	115,14	96,39	111,12	+ 29,0
Ertragsentwicklung						
Betriebserträge	45,92	45,79	71,15	70,33	80,60	+ 75,5
Betriebsaufwendungen	43,98	41,52	40,46	56,45	62,14	+ 41,3
Betriebsergebnis	1,94	4,27	30,68	13,88	18,45	+ 851,1
Jahresgewinn	3,61	2,66	30,51	8,03	9,28	+ 157,1

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Jahresabschlüsse 2000 bis 2002, 2009 und 2010 laut Firmenbuch

(2) Bilanzentwicklung

Im Jahr 2000 verfügte das Dorotheum über Aktiva in Höhe von 86,15 Mill. EUR. Davon entfielen rd. 25,29 Mill. EUR auf die Immobilien und rd. 26,05 Mill. EUR auf Forderungen gegenüber Pfandschuldern (Pfänderdarlehen); dies entsprach zusammen einem Anteil von rd. 60 % der Bilanzsumme.

Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung

Das Dorotheum wies im Jahr 2000 mit rd. 15,98 Mill. EUR bzw. rd. 19 % nur eine relativ geringe Eigenkapitalausstattung auf. Dies relativierte sich aber insofern, als das Dorotheum kaum eine langfristige Verschuldung eingegangen war. Die Laufzeit der Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 57,67 Mill. EUR beschränkte sich weitgehend auf weniger als ein Jahr. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten finanzierten etwa zur Hälfte das Pfandgeschäft, welches aber eine hohe Zinsspanne aufwies. Die andere Hälfte war für Lieferungen und Leistungen sowie Sonstiges notwendig. Das Betriebsergebnis 2000 in Höhe von rd. 1,94 Mill. EUR war belastet durch die Restrukturierungsaufwendungen im Zuge der Wertsteigerungsstrategie (vgl. TZ 22).

Der Eigentümerübergang beim Dorotheum mit Ende 2000 führte auch zu erheblichen Änderungen der Bilanzstruktur im Jahr 2002. Der starke Rückgang des Anlagevermögens des Dorotheums im Bereich der Immobilien im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr – von rd. 24,58 Mill. EUR auf rd. 5,47 Mill. EUR bzw. um rd. 77,7 % – war auf einen umfangreichen Immobilienverkauf zurückzuführen. Daneben stieg das Umlaufvermögen aufgrund der hohen Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen stark an: von rd. 49,71 Mill. EUR im Jahr 2001 auf rd. 96,54 Mill. EUR im Jahr 2002 (+ 94,2 %). Auf der Passivseite der Bilanz stiegen die Eigenmittel von rd. 15,01 Mill. EUR im Jahr 2001 auf rd. 42,86 Mill. EUR im Jahr 2002 bzw. um rd. 185,5 % an.

Die Bilanzstrukturen der Geschäftsjahre 2009 und 2010 wiesen nur geringe Unterschiede auf und zeigten die geschäftliche Weiterentwicklung des Dorotheums vermehrt in Richtung Auktionen und Internationalisierung auf. Das Anlagevermögen nahm aber trotz des Immobilienverkaufs im Jahr 2002 gegenüber 2001 zu: von rd. 36,79 Mill. EUR auf rd. 52,12 Mill. EUR im Jahr 2010 bzw. um rd. 41,7 %. Der Zuwachs der Anteile an verbundenen Unternehmen war dafür von entscheidender Bedeutung. Die bilanzielle Bedeutung der Immobilien verringerte sich von rd. 66,8 % Anteil am Anlagevermögen im Jahr 2000 auf rd. 31,2 % im Jahr 2010 deutlich. Die Pfänderdarlehen gingen von rd. 27,67 Mill. EUR im Jahr 2001 auf rd. 6,64 Mill. EUR im Jahr 2010 bzw. um rd. 76,0 % zurück. Die Struktur der Passivseite im Jahr 2010 veränderte sich gegenüber dem Jahr 2001 kaum. Allerdings dienten die bilanzierten Verbindlichkeiten aufgrund des Rückgangs des Pfandgeschäfts im Gegensatz zu 2001 nur mehr in geringem Ausmaß zu dessen Finanzierung.

(3) Ertragsentwicklung

Die Betriebserträge stiegen von 2000 bis 2010 von rd. 45,92 Mill. EUR auf rd. 80,60 Mill. EUR bzw. um rd. 75,5 % an. Die Betriebsaufwendungen nahmen von rd. 43,98 Mill. EUR auf rd. 62,14 Mill. EUR bzw. um rd. 41,3 % wesentlich geringer zu als die Betriebserträge. Das Betriebsergebnis vervielfachte sich dadurch von rd. 1,94 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 18,45 Mill. EUR im Jahr 2010. Der Jahresgewinn stieg von rd. 3,61 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 9,28 Mill. EUR im Jahr 2010 bzw. um rd. 157,1 %.

27.2 Der RH verwies auf die positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums von 2000 bis 2010. Gleichzeitig gelang eine deutliche Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität des Betriebs des Dorotheums. Allerdings war bereits im Jahr 2000 das hohe finanzielle zukünftige Ertragspotenzial des Unternehmens zu erkennen.

Verkauf der Immobilien

28.1 Bereits im Juli 2002 verkaufte die Käuferin des Dorotheums acht¹³ seiner 13 Immobilien um rd. 42,1 Mill. EUR an eine inländische Immobiliengesellschaft. Dabei handelte es sich um Betriebsstandorte des Dorotheums, welche langfristig zurückgemietet wurden. Darüber hinaus wurde ihr das Wiederkaufsrecht eingeräumt, welches diese zur Jahreswende 2007/2008 mit Ausnahme einer kleineren Immobilie in Anspruch nahm. Der Rückkaufspreis betrug laut Grundbuch rd. 64,18 Mill. EUR.

Wirtschaftlich gesehen wurde die Käuferin des Dorotheums durch den Verkauf eines Teils der Immobilien im Jahr 2002 in die Lage versetzt, rd. 57,3 % des Kaufpreises (inklusive Zinsen) von insgesamt 73,42 Mill. EUR innerhalb weniger Monate refinanzieren zu können.¹⁴ Die Zielsetzung der ÖIAG, nach Veräußerung sämtliche Standorte des Dorotheums weiter aufrecht zu erhalten, wurde durch das „sale and lease back“ nicht gefährdet.

Durch den Verkauf der Immobilien wäre der Käuferin des Dorotheums somit ein restlicher Finanzierungsbedarf von rd. 31,3 Mill. EUR verblieben. Diesem Finanzierungsbedarf standen der Wert des Betriebs des Dorotheums (Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe), der Wert von

¹³ Die Nutzfläche der acht Liegenschaften betrug insgesamt 40.630 m².

¹⁴ unter der Annahme der steuerfreien Vereinnahmung des Verkaufserlöses für die acht Immobilien

Wirtschaftliche Beurteilung der Privatisierung

fünf im Besitz des Dorotheums verbliebenen Immobilien^{15 16} (darunter eine in zentraler Wiener Innenstadtlage) und jener Teil des Steuervorteils aus den verbliebenen fünf Immobilien sowie dem abzuschreibenden Firmenwert gegenüber.

28.2 Der RH stellte fest, dass die stillen Reserven des Dorotheums von der Käuferin durch den Verkauf von acht Immobilien rasch realisiert werden konnten. Er wies weiters darauf hin, dass dem restlichen Finanzierungsbedarf von rd. 31,3 Mill. EUR folgende Werte gegenüberstanden: der Betrieb des Dorotheums (Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe), fünf im Besitz des Dorotheums verbliebene Immobilien (darunter eine in zentraler Wiener Innenstadtlage) und ein Teil des Steuervorteils (aus den verbliebenen fünf Immobilien sowie dem abzuschreibenden Firmenwert).

Gesamthafte Beurteilung des Verkaufserlöses aus Sicht des Bundes

Erträge und Einnahmen

29.1 Das finanzielle Gesamtergebnis des Bundes aus dem Verkauf des Dorotheums entwickelte sich im Zeitraum von 1998 bis 2006 wie folgt:

Tabelle 4: Finanzielles Gesamtergebnis der Privatisierung des Dorotheums	
	in Mill. EUR
Verkaufspreis	70,57
– Privatisierungskosten	– 3,03
= Gesamtergebnis Bund vor Steuern	= 67,54
– bei Ausnutzung des vom RH geschätzten Steuervorteils für die Käuferin (durch Umgründung in eine GmbH & Co KG)	– 16,90
= Gesamtergebnis Bund	= 50,64
Zahlung an den Entschädigungsfonds	– 26,96
Rechtsberatung im Zuge der Restitution	– 3,64

Quellen: ÖIAG, RH

¹⁵ 1010 Wien, Dorotheergasse 11; 1030 Wien, Landstraße 67 (mehrheitliches Miteigentum); 1030 Wien, Landstraße 69; 1200 Wien, Wallensteinstraße 57; 2070 Wiener Neustadt, Baumkirchner Ring 4 (mehrheitliches Miteigentum)

¹⁶ Weitere Liegenschaftsverkäufe in der ersten Hälfte 2003 erbrachten rd. 12 Mill. EUR Verkaufserlös.

- 29.2** Nach Abzug der Privatisierungskosten in Höhe von rd. 3,03 Mill. EUR betrug das Gesamtergebnis der Privatisierung des Dorotheums vor Steuern für den Bund rd. 67,54 Mill. EUR. Die Ausnützung des Steuervorteils in Höhe von geschätzt rd. 16,9 Mill. EUR schmälert das Gesamtergebnis für den Bund auf rd. 50,64 Mill. EUR (vgl. TZ 26).

Die im Zusammenhang mit der Privatisierung des Dorotheums stehende Zahlung der ÖIAG an den Entschädigungsfonds im Jahr 2006 betrug rd. 26,96 Mill. EUR. Weiters fielen bei der ÖIAG Ausgaben für Rechtsberatung im Zuge der Restitution in Höhe von rd. 3,64 Mill. EUR an; rd. 2,52 Mill. EUR entfielen davon auf den Zeitraum nach der Privatisierung. In finanzieller Hinsicht war dadurch die Privatisierung des Dorotheums erst im Jahr 2006 endgültig abgeschlossen.

- 29.3** *Laut ÖIAG sei eine Verzinsung des Kaufpreises i.H.v. 2,8 Mill. EUR entstanden, welche als verkaufs- und liquiditätsrelevant zu beurteilen wäre. Dieser Teilbetrag hätte dazu gedient, Privatisierungs- und Rechtsberatkungskosten zu decken sowie die Zahlung an den Entschädigungsfonds zu leisten und letztlich die Entschuldung der ÖIAG zu erreichen.*

Hätte die ÖIAG mit dem Verkauf noch bis zum Ultimo 2001 zugewartet, wären ihr noch das volle Jahresergebnis und daraus eine Dividende (im Jahr 2000 habe diese rd. 3,6 Mill. EUR betragen) zugestanden.

- 29.4** Der RH hielt aus folgenden Gründen an der gewählten Ergebnisdarstellung mit einem Verkaufspreis von rd. 70,57 Mill. EUR fest: Die Kaufpreiszahlung für das Dorotheum durch die Käuferin erfolgte erst im Oktober 2001. Die rechtliche Übergabe des Dorotheums wurde aufgrund der Umgründung aber bereits rückwirkend zum 31. Dezember 2000 vorgenommen. Daraus ergab sich als Vertragsbestandteil eine Zinszahlung zur Abgeltung des Zinsverlustes der ÖIAG i.H.v. rd. 4 % p.a bzw. 2,86 Mill. EUR für zehn Monate zwischen Übergabe und Zahlungseingang. Eine Hinzurechnung der Zinsen zum Verkaufspreis würde daher zum irreführenden Eindruck einer Preissteigerung führen.

Angemessenheit der Kosten des Verfahrens

- 30.1** (1) Die Kosten der Privatisierung des Dorotheums (Zeitraum vom ersten Privatisierungsauftrag 1998 bis Abschluss des Privatisierungsverfahrens im Jahr 2006) betragen rd. 3,03 Mill. EUR:

Gesamthafte Beurteilung des Verkaufserlöses aus Sicht des Bundes

Tabelle 5: Privatisierungskosten des Dorotheums	
	in Mill. EUR
Eigenleistungen	0,31
Prämienzahlungen an Organe und Mitarbeiter des Dorotheums und Mitarbeiter der ÖIAG	0,39
<i>davon an die beiden Geschäftsführer des Dorotheums</i>	0,32
Fremdleistungen Privatisierung	2,33
<i>davon Investmentbank</i>	1,95
Summe Privatisierungskosten	3,03

Quellen: ÖIAG, RH

Die Privatisierungskosten in Höhe von rd. 3,03 Mill. EUR enthielten als wesentlichste Komponenten die Ausgaben für die beauftragte Investmentbank in Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR und die Prämienzahlungen an die beiden Geschäftsführer des Dorotheums von rd. 320.000 EUR.

(2) Das Honorar der Investmentbank entsprach rd. 2,76 % des Privatisierungserlöses von rd. 70,57 Mill. EUR. Die Privatisierung des Dorotheums war, gemessen an anderen Privatisierungen der ÖIAG (siehe RH Reihe Bund 2007/12), sehr kostenintensiv. Das Honorar der Investmentbank setzte sich aus einem fixen Anteil in Höhe von 1,20 Mill. EUR, einem variablen Teil in Höhe von 500.000 EUR sowie weiteren Kostenersätzen in Höhe von 250.000 EUR zusammen. Die Investmentbank stellte dabei beim variablen Teil den höchstmöglichen Betrag in Rechnung.

Anfang 2004 gab das BMF gegenüber dem Rechnungshofausschuss des Nationalrats an, dass sich die Beratungskosten von Investmentbanken bei Privatisierungen wie auch international üblich in einer Bandbreite zwischen 1 % und 1,5 % des Transaktionsvolumens bewegen würden. Im Jahr 2007 hatte der RH bei der Prüfung der ÖIAG-Privatisierungen speziell bei den Verkäufen an Investoren die Höhe von durchschnittlich 1,1 % des Erlöses für Beratungskosten der Banken kritisiert (RH Reihe Bund 2007/12).

Ebenso hatte der RH die Prämienzahlung an Organe und Mitarbeiter der zu privatisierenden Unternehmen sowie Mitarbeiter der ÖIAG als entbehrlich kritisiert angesichts der gesetzlichen Unterstützungspflicht der Organe (RH Reihe Bund 2007/12).

**Verlangensprüfung
– Beantwortung der
zehn Fragen**

30.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Privatisierung des Dorotheums, gemessen an anderen Privatisierungen der ÖIAG, sehr kostenintensiv war. Besonders auffällig war der unverhältnismäßig hohe Kostenanteil von rd. 2,76 % des Erlöses für die beauftragte Investmentbank.

31 Im Zusammenhang mit der Privatisierung des Dorotheums sollen vom RH gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats folgende Fragen geklärt werden:

1. Was waren die politischen Entscheidungsabläufe in Vorbereitung auf die Privatisierung?

Privatisierungsauftrag 1998

Mittels Bundesgesetz (BGBl. I Nr. 65/1998) erfolgte im Jahr 1998 die Übertragung des Dorotheums (Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H.) aus dem Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch das BMF, in das Eigentum der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) mit dem Ziel, dieses über die Börse zu privatisieren. Auf Basis von Expertenmeinungen sah die ÖIAG von einer Privatisierung über die Börse ab. (TZ 3)

Rechtslage ÖIAG-Gesetz 2000

Die neue Rechtslage vom Mai 2000 (ÖIAG-Gesetz 2000, BGBl. I Nr. 24/2000) hob den Privatisierungsauftrag von 1998 auf. Das ÖIAG-Gesetz 2000 regelte generell, dass bei künftigen Privatisierungen durch die ÖIAG ein Privatisierungsauftrag für die gesamte Legislaturperiode durch die Bundesregierung zu erfolgen hatte. (TZ 4, 6)

Mit der neuen Rechtslage lag die Zuschlagserteilung in der Verantwortung des Aufsichtsrats der ÖIAG. Im Unterschied zur bisherigen Rechtslage legte die Bundesregierung in ihrem Privatisierungsauftrag an die ÖIAG lediglich die in der Legislaturperiode zu privatisierenden Unternehmen fest, sie musste jedoch nicht mehr jedem einzelnen Privatisierungskonzept zustimmen. Art und Weise der Privatisierung oblagen damit zur Gänze dem Vorstand und dem Aufsichtsrat der ÖIAG. Entsprechend entfiel die Zustimmungspflicht der Hauptversammlung der ÖIAG zum Zuschlag. (TZ 6)

Auch die Berichtspflicht der ÖIAG an den Hauptausschuss des Nationalrats war mit der neuen Rechtslage entfallen. Der Bundesminister für Finanzen hatte nur mehr über den Fortgang der Umsetzung des Privatisierungsprogramms an die Bundesregierung zu berichten. (TZ 6)

Privatisierungsauftrag 2000

Der Privatisierungsauftrag für die XXI. Legislaturperiode 2000 bis 2003 erfolgte gemäß der neuen Rechtslage als Ministerratsbeschluss vom 28. Februar 2000. Das Dorotheum war eines von sieben zu privatisierenden Unternehmen. In Erfüllung des Privatisierungsauftrags sollte die ÖIAG „im Interesse der Bevölkerung den bestmöglichen Erlös unter Berücksichtigung der Interessen der Unternehmen unter Wahrung österreichischer Interessen erzielen.“ Der RH hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des ÖIAG-Gesetzes 2000 auf die geringe Präzisierung der vorgegebenen Ziele bei Privatisierungen verwiesen. (TZ 7)

2. Welche Stellungnahmen, Gutachten und sonstigen Papiere wurden in Vorbereitung dieser Privatisierung erstellt?

Wertsteigerungsstrategie

Im Frühjahr 1999 beauftragte das Dorotheum auf Empfehlung der ÖIAG einen Unternehmensberater mit der Entwicklung von Strategien zur Wertsteigerung des Dorotheums. Im Juni 1999 lag ein Businessplan als Basis für die Restrukturierung des Dorotheums vor. Die Restrukturierung führte zu einer Vielzahl erfolgreicher Maßnahmen zur Ertragssteigerung des Dorotheums. (TZ 22)

Unternehmensbewertung durch eine Investmentbank

Die von der ÖIAG mit der Durchführung der Privatisierung des Dorotheums beauftragte Investmentbank nahm im März 2001 in einer Studie eine wirtschaftliche Beurteilung der Branchentrends und der Geschäftsfelder des Dorotheums vor. Je nach Bewertungsmethode ermittelte die Investmentbank einen Unternehmenswert für das Dorotheum zwischen 69 Mill. EUR und 112 Mill. EUR. Dabei wurden die Immobilien mit rd. 48,7 Mill. EUR (Verkehrswert) bewertet und die darin enthaltenen stillen Reserven mit rd. 24,4 Mill. EUR angenommen. Abschließend

stellte die Investmentbank fest, dass ein Verkaufspreis von 80 Mill. EUR bis 90 Mill. EUR angepeilt werden sollte. (TZ 23, 25)

Immobilienbewertung

Die ÖIAG beauftragte im Sommer 1999 eine Immobiliengesellschaft mit der Bewertung des Immobilienbestands des Dorotheums. Das Gutachten konnte von der ÖIAG nicht beigebracht werden. Laut ÖIAG-Unterlagen aus dem Jahr 2001 betrug der im Jahr 1999 ermittelte Verkehrswert der Immobilien rd. 48,7 Mill. EUR. (TZ 25)

Im Juli 2001, zwei Monate vor dem geplanten Zuschlag an den neuen Eigentümer, ließ die ÖIAG die 1999 erstellte Studie zum Immobilienbesitz des Dorotheums aktualisieren. Das Gutachten konnte von der ÖIAG ebenfalls nicht beigebracht werden. (TZ 25)

Gutachten zur Umgründung in eine Personengesellschaft

Das indikative Anbot der späteren Käuferin des Dorotheums vom 6. Juli 2001 enthielt als wesentlichen Bestandteil eine Umgründung des Dorotheums von einer GmbH in eine GmbH & Co KG bzw. in eine Personengesellschaft noch in der Eigentümersphäre der ÖIAG. Ein von der ÖIAG beauftragtes Steuergutachten vom 22. August 2001 wies einen Steuervorteil für die Käuferin von rd. 12,7 Mill. EUR bei einem angenommenen Kaufpreis von rd. 58,1 Mill. EUR aus. Für die ÖIAG war mit dem Gutachten klargelegt, dass sie durch eine Umwandlung des Dorotheums grundsätzlich mit keinen steuerlichen Belastungen zu rechnen hätte. (TZ 26)

3. Welche Maßnahmen zur Feststellung des Verkaufswertes und dessen Optimierung wurden von Seiten der ÖIAG und des Ministeriums gesetzt, in welcher Bandbreite bewegten sich die Erwartungen?

Das BMF als Eigentümervertreter des Bundes der ÖIAG konnte aufgrund der geltenden Rechtslage des ÖIAG-Gesetzes 2000 sowie des Aktiengesetzes auf die Geschäftsgebarung der ÖIAG nicht einwirken.

Verlangensprüfung – Beantwortung der zehn Fragen

Maßnahmen seitens der ÖIAG waren:

Unternehmensbewertung durch eine Investmentbank

Die von der ÖIAG mit der Durchführung der Privatisierung des Dorotheums beauftragte Investmentbank nahm im März 2001 in einer Studie eine wirtschaftliche Beurteilung der Branchentrends und der Geschäftsfelder des Dorotheums vor. Die Investmentbank stellte nach eingehender Bewertung fest, dass ein Verkaufspreis von 80 Mill. EUR bis 90 Mill. EUR angepeilt werden sollte. Eine vertiefte Behandlung und Diskussion der Ergebnisse dieser Studie im Aufsichtsrat der ÖIAG zur Festlegung eines Preisbandes als Richtwert für den Vorstand erfolgte nicht. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verwies die ÖIAG auf den Wert des Eigenkapitals in Höhe von rd. 54 Mill. EUR bis rd. 70 Mill. EUR, welcher als angemessener Kaufpreis für das Dorotheum angepeilt worden wäre. (TZ 23)

Immobilien – stille Reserven

In dem seit März 2001 laufenden Privatisierungsverfahren maßten der Vorstand und der Aufsichtsrat der ÖIAG dem Immobilienbestand des Dorotheums für die Kaufpreisfindung nur geringen Stellenwert bei. (TZ 25)

4. Welche Kosten fielen im Zuge der Veräußerung an, wofür entstanden die Kosten und sind die dafür erhaltenen Leistungen nachvollziehbar und angemessen?

Gesamthafte Beurteilung des Verkaufserlöses aus Sicht des Bundes

Das finanzielle Gesamtergebnis des Bundes aus dem Verkauf des Dorotheums entwickelte sich im Zeitraum von 1998 bis 2006 wie folgt:

	in Mill. EUR
Verkaufspreis	70,57
– Privatisierungskosten	– 3,03
= Gesamtergebnis Bund vor Steuern	= 67,54
– bei Ausnutzung des vom RH geschätzten Steuervorteils für die Käuferin (durch Umgründung in eine GmbH & Co KG)	– 16,90
= Gesamtergebnis Bund	= 50,64
Zahlung an den Entschädigungsfonds	– 26,96
Rechtsberatung im Zuge der Restitution	– 3,64

Quellen: ÖIAG, RH

Nach Abzug der Privatisierungskosten in Höhe von rd. 3,03 Mill. EUR betrug das Gesamtergebnis der Privatisierung des Dorotheums vor Steuern für den Bund rd. 67,54 Mill. EUR. Die Ausnutzung des Steuervorteils in Höhe von geschätzt rd. 16,9 Mill. EUR schmälert das Gesamtergebnis für den Bund auf rd. 50,64 Mill. EUR. (TZ 29)

Die im Zusammenhang mit der Privatisierung des Dorotheums stehende Zahlung der ÖIAG an den Entschädigungsfonds im Jahr 2006 betrug rd. 26,96 Mill. EUR. Weiters fielen bei der ÖIAG Ausgaben für Rechtsberatung im Zuge der Restitution in Höhe von rd. 3,64 Mill. EUR an. In finanzieller Hinsicht war dadurch die Privatisierung des Dorotheums erst im Jahr 2006 endgültig abgeschlossen. (TZ 29)

Laut ÖIAG sei eine Verzinsung des Kaufpreises i.H.v. 2,8 Mill. EUR entstanden, welche verkaufs- und liquiditätsrelevant zu beurteilen wäre. Der RH hielt fest, dass die Kaufpreiszahlung für das Dorotheum erst im Oktober 2001 erfolgte. Die rechtliche Übergabe des Dorotheums erfolgte aber bereits rückwirkend zum 31. Dezember 2000. Daraus ergab sich die Zinszahlung zur Abgeltung des Zinsverlustes der ÖIAG. (TZ 29)

Angemessenheit der Kosten des Verfahrens

Die Privatisierungskosten in Höhe von rd. 3,03 Mill. EUR enthielten als wesentlichste Komponente die Ausgaben für die Investmentbank in Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR. Das entsprach rd. 2,76 % des Privatisierungserlöses von rd. 70,57 Mill. EUR. Die Privatisierung des Dorotheums war, gemessen an anderen Privatisierungen der ÖIAG (siehe RH Reihe Bund 2007/12), sehr kostenintensiv. (TZ 30)

Verlangensprüfung – Beantwortung der zehn Fragen

Die beiden Geschäftsführer des Dorotheums erhielten Prämienzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 320.000 EUR. Bereits 2007 hatte der RH die Prämienzahlung an Organe und Mitarbeiter der zu privatisierenden Unternehmen sowie Mitarbeiter der ÖIAG als entbehrlich kritisiert angesichts der gesetzlichen Unterstützungspflicht der Organe (RH Reihe Bund 2007/12). (TZ 30)

5. Wie lief die Ausschreibung ab, welche Kriterien wurden herangezogen, war die Gewichtung zweckmäßig, war die Durchführung offen und dem Wettbewerb dienlich, wurde ein möglichst hoher Verkaufserlös erzielt?

Privatisierungsverfahren

Das Privatisierungskonzept sah für das Dorotheum einen Verkauf durch ein EU-konformes kontrolliertes Auswahlverfahren basierend auf Transparenz und Gleichbehandlung vor. Das Privatisierungsverfahren konnte daher nicht an den Maßstäben des Bundesvergabegesetzes gemessen werden. Das Unternehmen musste aufgrund der EU-Vorgaben an den Meistbietenden veräußert werden. (TZ 8)

Im März 2001 beauftragte der Vorstand der ÖIAG eine Investmentbank mit der operativen Abwicklung der Privatisierung des Dorotheums. Die Auswahl der konkreten Investmentbank (in einem sogenannten Beauty Contest) war nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

Das Verfahren bestand aus drei Phasen: (1) Interessentensuche und Abgabe indikativer Angebote, (2) Durchführung der Due Diligence Prüfung und (3) Auswahl der Endbieter, Vertragsverhandlungen, Zuschlag und Closing. (TZ 13)

Phase I: Interessentensuche und Abgabe indikativer Angebote

Mit der Bekanntmachung der geplanten Privatisierung des Dorotheums in der Wiener Zeitung vom 12. Juni 2001 leitete die ÖIAG den Privatisierungsprozess offiziell ein. Parallel dazu nahm die Investmentbank Kontakt mit rd. 60 potenziellen Investoren auf und verschickte 30 Informationsmemoranden mit der Einladung zur Abgabe indikativer Angebote. In der Folge gaben neun Bieter unverbindliche Angebote ab. Von diesen neun ließ der Vorstand der ÖIAG sechs Angebote für die Phase II des Privatisierungsprozesses zu (Sitzung des Lenkungsausschusses am 10. Juli 2001). Die Begründung für den Ausschluss von

zwei Bieter war sachlich nicht nachvollziehbar. Unterlagen zur Plausibilisierung der Vorgangsweise der ÖIAG fehlten. (TZ 14)

Phase II: Durchführung der Due Diligence Prüfung

Die sechs im Privatisierungsverfahren verbliebenen Bieter erhielten die Möglichkeit, eine eingehende Prüfung (Due Diligence Prüfung) des Dorotheums durchzuführen. Dazu richtete die ÖIAG von 16. Juli bis 3. August 2001 einen Datenraum ein, der die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Informationen über das Unternehmen sowie dessen Geschäftsentwicklung und -umfeld bereitstellte. Weiters standen den Bieter das Management des Dorotheums sowie Vertreter der ÖIAG, der Investmentbank und Rechtsanwälte für Auskünfte zur Verfügung. (TZ 15)

Phase III (erster Teil): Auswahl der Endbieter

Am 17. August 2001 gingen fünf verbindliche und ein unverbindliches Angebot bei der ÖIAG ein. Der Lenkungsausschuss entschied, vier Anbieter für die Schlussrunde zuzulassen (Sitzung am 21. August 2001). Dabei wurde ein Bieter, der sich vor allem für die Auktionssparte interessierte, ebenfalls in die Schlussrunde zugelassen. (TZ 16)

Am 23. August 2001 berichteten die Mitglieder des Lenkungsausschusses dem Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats der ÖIAG über die vier Endbieter. Am 5. September 2001 verschickte die ÖIAG die Vertragsentwürfe an diese Bieter mit der Aufforderung, am 13. September 2001 ihr endgültiges Angebot abzugeben. (TZ 17)

Phase III (zweiter Teil): Finale Angebote, Zuschlag und Closing

Von den vier Endbieter gaben am 13. September 2001 nur zwei ein Angebot ab. Einer der vier Bieter sagte brieflich ab. Der vierte Bieter gab zwar am 17. August 2001 ein verbindliches Angebot ab, verzichtete aber am 13. September 2001 auf die Abgabe eines finalen Angebotes. Er erwarb jedoch im März 2002 vom erfolgreichen Bieter rd. 16 % an der Dorotheum Beteiligungs GmbH, dem einzigen Kommanditisten der Dorotheum GmbH & Co KG. (TZ 18)

Die finalen zwei Angebote wurden noch am selben Tag (13. September 2001) unter notarieller Aufsicht geöffnet. Beide Angebote enthielten als aufschiebende Bedingung die Umgründung des Dorotheums

Verlangensprüfung – Beantwortung der zehn Fragen

in eine GmbH & Co KG. Preislich lagen die beiden Angebote bei rd. 70,57 Mill. EUR bzw. 68,00 Mill. EUR. Der Zuschlag an den Meistbietenden erfolgte in der am gleichen Tag stattfindenden Sitzung des Aufsichtsrats. (TZ 18)

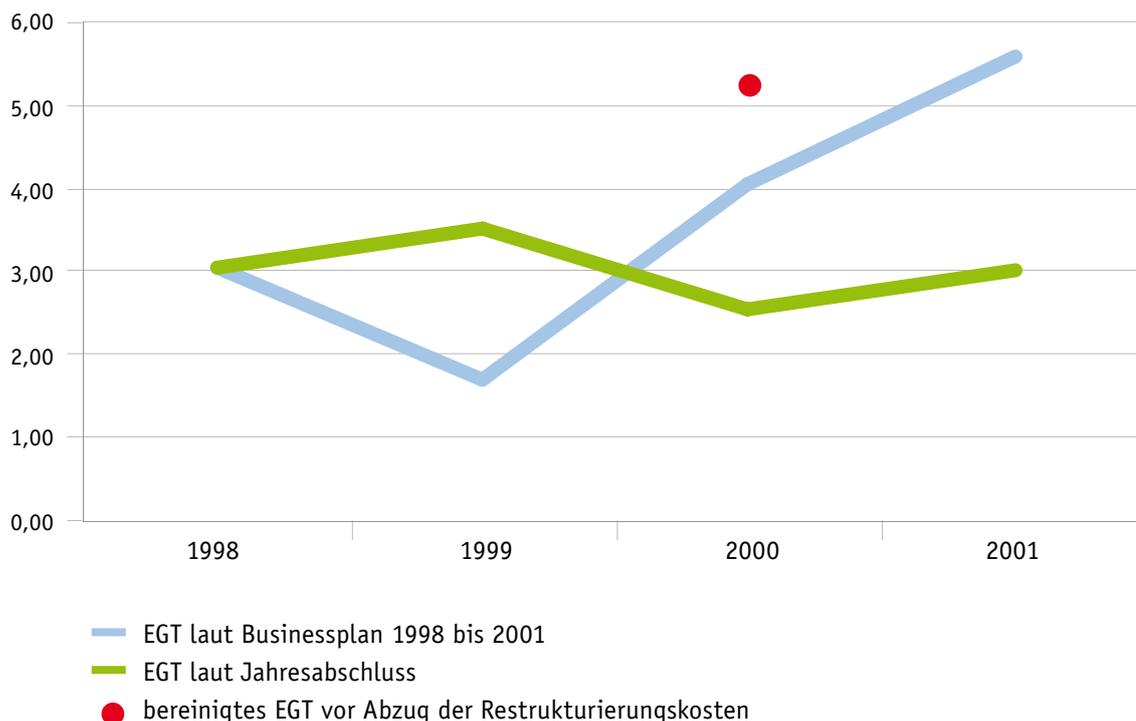
Nach der Zuschlagserteilung führte die ÖIAG die vereinbarten Umgründungsschritte in eine GmbH & Co KG durch. Nach Eintragung dieser Umgründungen im Firmenbuch und Überweisung des gesamten Kaufpreises an die ÖIAG erfolgte mit dem Closing am 31. Oktober 2001 die Übertragung der Eigentumsrechte am Dorotheum auf die Käuferin. (TZ 18)

Wirtschaftliche Situation des Dorotheums im Zeitraum der Privatisierung

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) des Dorotheums im Vergleich zu den Erwartungen des Unternehmensberaters in Umsetzung der Wertsteigerungsstrategie aus dem Jahr 1999. Weiters zeigt sie das bereinigte EGT im Jahr 2000 (vor Abzug der Restrukturierungskosten). (TZ 24)

Ertragsentwicklung 1998 bis 2001

in Mill. EUR



Quellen: ÖIAG, Firmenbuch, RH

Der Aufsichtsrat der ÖIAG hob in seiner Sitzung Ende März 2001 den Erfolg der Restrukturierungsmaßnahmen im Dorotheum hervor und berichtete von einem bereinigten EGT für das Jahr 2000 von rd. 5,20 Mill. EUR. Das bereinigte EGT spiegelte die tatsächliche positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums wider, da es die einmaligen Restrukturierungskosten in Höhe von 2,67 Mill. EUR nicht berücksichtigte. (TZ 24)

Den potenziellen Investoren des Dorotheums waren die positiven wirtschaftlichen Zukunftsaussichten des Dorotheums aus dem Informationsmemorandum der Investmentbank vom Juni 2001 ersichtlich. Rückblickend erfolgte der Verkauf des Dorotheums aber zu einem wirtschaftlich ungünstigen Zeitpunkt, an dem das EGT laut Jahresabschluss seinen Tiefpunkt erreicht hatte. (TZ 24)

6. Wie war die Vergabekommission zusammengesetzt, war ihre Unabhängigkeit und Unbefangenheit gewährleistet?

Der Aufsichtsrat und der Vorstand der ÖIAG waren für die Abwicklung der Privatisierung des Dorotheums verantwortlich gemäß § 7 Abs. 3 ÖIAG-Gesetz 2000. (TZ 6)

Eine eigene Vergabekommission war nicht eingerichtet. Die Unabhängigkeit der Organe entsprach den Bestimmungen des § 4 ÖIAG-Gesetz 2000 bzw. des § 70 Aktiengesetz in Verbindung mit § 103 Aktiengesetz. Anhand des Firmenbuchs waren keine Doppelfunktionen von Aufsichtsratsmitgliedern sowie Mitgliedern der Geschäftsführung bei Käuferin und Verkäuferin (ÖIAG) feststellbar.

Vorgangsweise der Entscheidungsträger im Privatisierungsprozess

Der Aufsichtsrat der ÖIAG beschloss im März 2001 das Privatisierungskonzept mit der Maßgabe, dass nach Vorliegen einer Vorauswahl der Bieter der Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats befasst und anschließend noch die Genehmigung des Aufsichtsrats zum Zuschlag eingeholt wird. Der Privatisierungsausschuss des Aufsichtsrats der ÖIAG befasste sich am 23. August 2001 das einzige Mal intensiv mit der Privatisierung des Dorotheums. Es gab keine inhaltlichen Vorbehalte gegen die vorgelegte Vorauswahl von vier Bietern. (TZ 9)

Der Lenkungsausschuss – bestehend aus Vertretern der ÖIAG, der begleitenden Investmentbank und Rechtsanwaltskanzlei – überwachte den Privatisierungsprozess und bereitete wesentliche Entscheidungen

Verlangensprüfung – Beantwortung der zehn Fragen

im Privatisierungsprozess vor. Entscheidungsgewalt hatte der Lenkungsausschuss durch die Teilnahme des Vorstands der ÖIAG. Es lagen keine Ergebnisprotokolle der Sitzungen des Lenkungsausschusses vor; die Entscheidungsfindung war damit nicht nachvollziehbar. Die Entscheidungen erschlossen sich nur indirekt aus den nachfolgenden Handlungen der ÖIAG. (TZ 10)

Die Bewertungen der Angebote in den verschiedenen Phasen des Privatisierungsverfahrens führte die Investmentbank durch. Der Vorstand der ÖIAG lagerte damit wesentliche erfolgskritische Bewertungsprozesse bei der Privatisierung des Dorotheums an die begleitende Investmentbank aus. Der Bewertungsvorgang, z.B. in Form einer begründeten Punktebewertung, war nicht dargelegt. Dieser unterlag dadurch keiner nachvollziehbaren Kontrolle durch die ÖIAG. (TZ 10)

7. Wie lief der Verhandlungsprozess ab, wer nahm an den Verhandlungen mit den Bietern teil, gibt es Hinweise, dass eine Gruppe mit Informationen bevorzugt wurde?

Es gab lt. ÖIAG zwei Vertragsverhandlungsrunden, welche in Phase II und Phase III des Privatisierungsverfahrens abgehalten wurden.

Die erste Runde – in Phase II – waren die sogenannten „explanatory meetings“ am 20. Juli 2001, in denen jedem der sechs Bieter die Privatisierungsgrundsätze und das Privatisierungsverfahren erläutert sowie der Kaufvertragsentwurf samt allfälliger Fragen behandelt wurden. In der zweiten Besprechungsrunde im Zeitraum vom 27. bis 29. August 2001 wurden mit den im Verfahren verbliebenen vier Bietern anhand der von der begleitenden Anwaltskanzlei vorbereiteten Gegenüberstellung der Kaufvertragsentwürfe Einzelverhandlungen geführt. An den Verhandlungen mit den Bietern nahmen Vertreter der ÖIAG aus der Privatisierungs- und der Rechtsabteilung sowie Vertreter der begleitenden Investmentbank und der Anwaltskanzlei teil. (TZ 15 und 17)

Die Bieter hatten sich im „confidentiality agreement“ (Vertraulichkeitserklärung) verpflichtet, die ÖIAG nicht direkt zu kontaktieren. Diese Verpflichtung wurde lt. ÖIAG im gesamten Verfahren eingehalten, es wurden keine Kontakte mit der ÖIAG außerhalb der obgenannten Vertragsverhandlungen gepflegt. (TZ 15)

Es waren keine Hinweise, dass eine Gruppe mit Informationen bevorzugt wurde, ersichtlich.

8. Entstanden nach Abschluss des Verkaufes weitere Kosten, wofür entstanden die Kosten und waren sie gerechtfertigt?

Nach der Privatisierung entstanden der ÖIAG Ausgaben aus dem Kontext der Restitution. Die Klärung der Restitutionsfrage war Bedingung für eine erfolgreiche Privatisierung. Das Dorotheum war Ziel von Restitutionsforderungen aus den USA, vor allem wegen seiner Rolle als Goldeinlösestelle und Versteigerungsstelle von „arisiertem“ Mobilienbesitz in der NS-Zeit. Die ÖIAG erklärte sich im April 2001 bereit, als Beitrag zur Erlangung des Rechtsfriedens mit den USA (Washingtoner Abkommen BGBl. III Nr. 121/2001) 32 Mill. USD (500 Mill. ATS) aus dem Verkauf des Dorotheums in den Entschädigungsfonds zu dem im neu geschaffenen Entschädigungsfondsgesetz (BGBl. I Nr. 12/2001) genannten Zeitpunkt einzuzahlen. Diese Zahlung (in Höhe von rd. 27,0 Mill. EUR) wurde im Jänner 2006 geleistet. (TZ 12)

Darüber hinaus beschränkte die ÖIAG ihr Haftungsrisiko aus Restitutionsforderungen gegenüber dem Dorotheum auf sämtliche nach dem 30. September 2001 entstehende Kosten sowohl für Rechtsberatung als auch für Gerichtskosten für zwei damals anhängige Klagen in den USA. (TZ 21)

Die Ausgaben der ÖIAG nach der Privatisierung setzten sich wie folgt zusammen: (TZ 29)

Jahr	Ausgaben	in Mill. EUR
2002	Ausgaben US-Verfahren Restitution	- 1,19
2003	Ausgaben US-Verfahren Restitution	- 0,92
2004	Ausgaben US-Verfahren Restitution	- 0,29
2005	Ausgaben US-Verfahren Restitution	- 0,12
2006	Zahlung an Restitutionsfonds	- 26,96
Ergebnis 2002 – 2006		
	Rechtsberatung im Zuge der Restitution ¹	- 2,52
	Zahlung an den Entschädigungsfonds	- 26,96
	Summe	- 29,48

¹ von insgesamt 3,64 Mill. EUR

Quellen: ÖIAG, RH

9. War die Dokumentation des Verkaufsprozesses ausreichend und nachvollziehbar?

Im Zeitraum der Privatisierung des Dorotheums gab es keine Dokumentationsstandards für Privatisierungsprojekte in der ÖIAG. Die ÖIAG hatte auch der Investmentbank keine Dokumentationsstandards vorgegeben. Die Bewertungsverfahren für die Reihung von Anboten waren nicht offen gelegt und daher nicht nachvollziehbar. Die Entscheidungen des Lenkungsausschusses fanden sich nicht in Rundlaufbeschlüssen des Vorstands. Es lagen auch keine Ergebnisprotokolle der Sitzungen des Lenkungsausschusses vor; die Entscheidungsfindung im Lenkungsausschuss war damit nicht nachvollziehbar. Die Dokumentation des Privatisierungsprozesses erfolgte nicht projektorientiert, sondern uneinheitlich je nach den Dokumentationsusancen des jeweiligen Entscheidungsgremiums. Auch im Jahr 2011 gab es in der ÖIAG keine ausreichenden Dokumentationsstandards für Privatisierungsprozesse. (TZ 10, 11)

10. Wie entwickelte sich der Wert des Dorotheums nach der Privatisierung?

Im Jahr 2001 hatte das Dorotheum in Österreich 19 Filialen, davon elf in Wien, zwei in Linz und jeweils eine in Wiener Neustadt, Graz, Klagenfurt, Salzburg, Innsbruck und Dornbirn. Ende 2011 verfügte das Dorotheum über 30 inländische Filialen sowie über 13 ausländische Niederlassungen mit dem Schwerpunkt in der EU. (TZ 1)

Wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums

Der Zeitraum von 2000 bis 2010 war – laut Jahresabschlüssen bzw. Firmenbuch – durch eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums gekennzeichnet. Das Betriebsergebnis vervielfachte sich von rd. 1,94 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 18,45 Mill. EUR im Jahr 2010. Der Jahresgewinn stieg von rd. 3,61 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 9,28 Mill. EUR im Jahr 2010 bzw. um rd. 157,1 %. (TZ 27)

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) hervor:

(1) Objektivierete Bewertungsraster zum Vergleich der Angebote sollten entwickelt und eigenes Fachwissen sollte vermehrt für erfolgskritische Bewertungsprozesse wie die Bewertung von Angeboten eingesetzt werden. (TZ 10)

(2) Sitzungen von Lenkungsausschüssen sollten mittels Ergebnisprotokollen dokumentiert werden. (TZ 10)

(3) Eine substantielle Verbesserung der Dokumentationsstandards für Privatisierungsprojekte sollte vorgenommen werden. Insbesondere sollten die Bewertungsverfahren offengelegt und nachvollziehbar gemacht werden. (TZ 11)

(4) Entscheidende Schritte im Privatisierungsverfahren – wie der Ausschluss einzelner Bieter – sollten detailliert dokumentiert werden. (TZ 14)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

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

Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG)**Vorstand**

Vorsitzender Prof. DI Dr. Rudolf STREICHER
(1. September 1999 bis 31. Jänner 2001)

Dr. Johannes DITZ
(1. Februar 2001 bis 31. Dezember 2001)

Mitglied Dr. Johannes DITZ
(1. September 1999 bis 31. Jänner 2001)

Dr. Peter MICHAELIS
(1. Juli 2001 bis 31. Dezember 2001)

Aufsichtsrat

Vorsitzender Alfred H. HEINZEL
(17. Mai 2000 bis April 2006)

Mitglied Hans Georg DÖRFLER
(17. Mai 2000 bis 27. August 2001)

Robert SULZBACHER
(17. Dezember 2000 bis 30. April 2001)

Dr. Paul ACHLEITNER
(17. Mai 2000 bis Juli 2004)

Gerhard FRITZ
(30. Oktober 2001 bis Dezember 2010)

Dr. Cornelius GRUPP
(17. Mai 2000 bis 28. Juni 2002)

Prof. DI Jürgen HUBBERT
(17. Mai 2000 bis Mai 2008)

Erich HUHNDORF
(25. Mai 2001 bis Dezember 2003)

Josef LETTMAIER
(März 1994 bis 15. März 2002)

Helmut OBERCHRISTL
(Februar 1994 bis September 2005)

Franz RAUCH
(17. Mai 2000 bis 28. Juni 2002)

Veit SCHALLE
(17. Mai 2000 bis November 2003)

Dr. Veit SORGER
(17. Mai 2000 bis April 2006)

Dr. Paul TANOS
(17. Mai 2000 bis 28. Juni 2002)

Prof. DDr. Hellwig TORGGLER
(17. Mai 2000 bis September 2003)

Dr. Erich WIESNER
(17. Mai 2000 bis Mai 2008)

[Ing. Leopold ABRAHAM](#)
(seit 17. Mai 2000)

Dorotheum GmbH**Geschäftsführer**

Dkfm. Alfred KARNY¹
(17. November 1978 bis 21. September 2001)

Mag. Dr. Peter PECHAR²
(1. Oktober 1986 bis 21. September 2001)

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr. Johannes DITZ
(28. Jänner 2000 bis 25. September 2001)

Mitglied

Dr. Martin ESSL
(6. Februar 2001 bis 23. Oktober 2001)

Dkfm. Wilhelmine GOLDMANN
(4. Juni 1998 bis 5. Juni 2001)

Dr. Karl HEMPEL
(6. Februar 2001 bis 23. Oktober 2001)

Dr. Stephan KOREN
(10. Juni 1995 bis 1. Februar 2001)

Hans MÜLLNER
(7. Juni 2001 bis 23. Oktober 2001)

Dkfm. Alfred REITER
(6. Februar 2001 bis 23. Oktober 2001)

¹ von 21. September 2001 bis 16. Juli 2002 Geschäftsführer bei der Dorotheum GmbH, welche Komplementär der Dorotheum GmbH & Co KG (Nachfolgeunternehmen des Dorotheums nach dessen Erwerb durch die Käuferin) war

² von 21. September 2001 bis 23. Jänner 2002 Geschäftsführer bei der Dorotheum GmbH, welche Komplementär der Dorotheum GmbH & Co KG war

Dr. Wilfried SEIPEL
(6. Februar 2001 bis 23. Oktober 2001)

Ludwig SITTINGER
(7. Juni 2001 bis 23. Oktober 2001)

Fritz STURZEIS
(7. Juni 2001 bis 23. Oktober 2001)

Bericht des Rechnungshofes

**Anpassung an den Klimawandel auf Ebene der Länder
Salzburg und Tirol**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	306
Abkürzungsverzeichnis _____	307

BMLFUW**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****Anpassung an den Klimawandel auf Ebene
der Länder Salzburg und Tirol**

KURZFASSUNG _____	309
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	317
Anpassungsstrategie des Bundes _____	317
Organisation für Agenden Klimawandelanpassung in den Ländern __	320
Anpassung an den Klimawandel _____	322
Sektor Wasserwirtschaft _____	324
Sektor Forstwirtschaft _____	330
Sektor Tourismus _____	332
Sektor Naturgefahren im alpinen Raum _____	336
Sektor Raumordnung und Raumplanung _____	338
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	346

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verfügbarkeit von Gefahrenzonenplänen der Wildbach- und Lawinenverbauung in den Ländern Salzburg und Tirol _____	327
Tabelle 2: Rückgang der Schneesicherheit in den österreichischen Schigebieten abhängig von der Temperaturentwicklung _____	334
Tabelle 3: Bauland und Gebäude in den Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung im Pinzgau _____	343
Tabelle 4: Gebäude in den Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung in Tirol _____	344

Abkürzungsverzeichnis

°C	Grad Celsius
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
B-VG bzw.	Bundes-Verfassungsgesetz beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ha	Hektar
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
i.V.m.	in Verbindung mit
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change der Vereinten Nationen
km	Kilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
m	Meter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen



u.Ä.	und Ähnliches
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZAMG	Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Anpassung an den Klimawandel auf Ebene der Länder Salzburg und Tirol

Auf Bundesebene lag ein noch unvollständiger Entwurf einer Österreichischen Anpassungsstrategie an die Klimaänderungen vor. Konkrete umsetzungsorientierte Maßnahmenprogramme der Länder Salzburg und Tirol mit Kostenabschätzungen für die Gebietskörperschaften fehlten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsprüfung in den Ländern Salzburg und Tirol war insbesondere die Beurteilung der organisatorischen und strategischen Grundlagen für die Anpassung an den Klimawandel auf Länderebene und der gesetzten Maßnahmen in den wesentlichen Sektoren für den alpinen Raum. (TZ 1)

Anpassungsstrategie des Bundes

Laut Artikel 10 des Kyoto-Protokolls aus dem Jahr 1997 haben alle Vertragsparteien nationale oder regionale Programme zu erarbeiten, umzusetzen und regelmäßig zu aktualisieren, in denen – neben Emissionssenkungen – Maßnahmen zur Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen vorgesehen sind. Das Kyoto-Forum, eine Koordinationsgruppe des Bundes und der Länder, setzte im Jahr 2007 die Initiative zur Erarbeitung einer österreichischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Auf Bundesebene lag ein noch unvollständiger Entwurf in Form des Policy Paper „Auf dem Weg zu einer nationalen Anpassungsstrategie“ vom Oktober 2010 vor, das eine Vulnerabilitätsabschätzung für Österreich und Handlungsempfehlungen für bestimmte Aktivitätsfelder, wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft, Bauen und Wohnen und Schutz vor Naturgefahren, enthielt. Der geplante rechtliche Status der Anpassungsstrategie war noch offen. (TZ 2)

Im Bereich internationaler Verpflichtungen im Rahmen von Materien, die in Gesetzgebung und Vollziehung Landeskompetenz sind, ist der Bund zwar Verpflichteter gegenüber der internationalen Gemeinschaft, hat selbst aber keine unmittelbaren Kompetenzen zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen. Die kompetenzrechtliche Situation ist nur bedingt geeignet, eine österreichweit einheitliche Umsetzung internationaler Verpflichtungen mit Bezug auf Materien, die in der ausschließlichen Kompetenz der Länder nach Art. 15 Abs. 1 BVG liegen, zu ermöglichen oder sie gar zu fördern. (TZ 2)

Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung bringt im Zusammenhang mit Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel hohen Koordinierungsbedarf bei der Erstellung von Grundlagen (z.B. Maßnahmenkataloge), in fachlichen Bereichen (z.B. regionale Vulnerabilität) und in der Umsetzung (z.B. sektorübergreifende Maßnahmen) mit sich. (TZ 2)

Nachhaltige Verbesserungen können nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden allein, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht, das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg und letztendlich dessen verlässliche Umsetzung erreicht werden. Da sich die Verpflichtung zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls an die Republik Österreich richtet, wesentliche Teile davon aber in der Kompetenz der Länder liegen, bedarf es einer einheitlichen und strategisch ausgerichteten Vorgangsweise aller Gebietskörperschaften. (TZ 2)

Organisation für Agenden Klimawandelanpassung in den Ländern

In Salzburg wurde im Jahr 2000 eine Arbeitsgruppe Klimaschutz eingerichtet, die sich erstmals im Jahr 2008 mit den Auswirkungen des Klimawandels und notwendigen Anpassungsmaßnahmen beschäftigte. Überlegungen hinsichtlich einer Landesstrategie wurden vorerst zurückgestellt. (TZ 3)

In Tirol wurde im März 2011 ein Klimaschutzbeauftragter bestellt. Das Büro für Zukunftsfragen sollte federführend eine auf die Region bezogene Anpassungsstrategie entwickeln. Aktuelle Überlegungen hinsichtlich einer geeigneten Organisationsstruktur im Land zur Bearbeitung der Anpassungsstrategie sowie Art und Umfang der Einbindung des neu bestellten Klimaschutzkoordinators führten noch zu keinen konkreten Ergebnissen. (TZ 3)

Anpassung an den Klimawandel

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts wurde weltweit eine Zunahme der Durchschnittstemperaturen der Atmosphäre und der Ozeane beobachtet, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit mit der Zunahme anthropogener (von Menschen verursachter) Treibhausgase in der Atmosphäre in Zusammenhang stand. (TZ 4)

Laut dem Grünbuch der Europäischen Kommission zur Klimawandelanpassung waren neben Maßnahmen zum Klimaschutz, welche die Freisetzung von Treibhausgasemissionen reduzieren und das Ausmaß des Klimawandels begrenzen sollen, jedenfalls auch Anpassungsmaßnahmen an den Temperaturanstieg erforderlich. Sie sind zwar eine unvermeidbare und unerlässliche Ergänzung zum Klimaschutz, aber keine Alternative zur Verringerung der Treibhausgasemissionen. (TZ 4)

Prognose der Klimaentwicklung in Österreich

Im Alpenraum belegten Langzeitklimadaten eine Zunahme der Jahresmitteltemperatur von 1976 bis 2007 um fast 1,5 °C. Der registrierte Anstieg lag deutlich über dem globalen Mittel von 0,5 °C. (TZ 5)

Die globalen Klimamodelle lieferten keine Aussagen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf regionaler und lokaler Ebene, weil die Auflösung dieser Modelle zu grob war. Die Salzburger Landesregierung gab im Jahr 2007 eine regionale Klimamodellierung in Auftrag, welche die in Salzburg zukünftig zu erwartenden klimatischen Veränderungen darstellte. Die in der Studie ermittelten Erwärmungen reichten von 2 °C (Winter) bis 2,8 °C (Herbst). (TZ 6)

Für Tirol lag bis Mitte 2011 kein regionales Klimaszenario vor. (TZ 6)

Anpassungsmaßnahmen

Das Policy Paper des Bundes sah konkrete Handlungsempfehlungen für die Aktivitätsfelder Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft, Bauen und Wohnen und Schutz vor Naturgefahren vor. Die Maßnahmen in den für den alpinen Raum (Salzburg und Tirol) wesentlichen Sektoren werden nachfolgend dargestellt. (TZ 2)

Sektor Wasserwirtschaft

Um objektive Entscheidungsgrundlagen für nötige Anpassungsmaßnahmen in der Wasserwirtschaft zu schaffen, beauftragten das BMLFUW und die Länder die Studie „Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft“. Die im Juni 2011 präsentierte Studie zeigte bis zum Jahr 2050 nur vergleichsweise geringe Auswirkungen des Klimawandels auf die verschiedenen Bereiche der Wasserwirtschaft und keinen unmittelbaren Handlungsbedarf auf. (TZ 7)

Laut der erwähnten Studie war eine Prognose, ob große Hochwässer künftig durch den Klimawandel verstärkt auftreten würden, mit dem derzeitigen Wissensstand nicht ausreichend zuverlässig möglich. Untersuchungen zu den Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre zeigten, dass Hochwässerschäden gering blieben, wenn ausreichende Hochwasserabfluss und Retentionsräume zur Verfügung standen. (TZ 7, 8)

Gefahrenzonenpläne wiesen Gebiete aus, die von Naturgefahren wie Lawinen, Steinschlag, Rutschungen oder Überschwemmungen bedroht waren, und auch Bereiche, die für wasserwirtschaftliche Zwecke freizuhalten waren oder einer besonderen Art der Bewirtschaftung bedurften. Die auf Basis des Forstgesetzes zu erstellenden Gefahrenzonenpläne für die von Wildbächen und Lawinen ausgehenden Naturgefahren waren in den Ländern Salzburg und Tirol nahezu flächendeckend bzw. weitgehend vorhanden. Ein Temperaturanstieg infolge des Klimawandels kann zu kontinuierlichen Änderungen von Waldzusammensetzung, -zustand bzw. -verteilung, und damit der Schutzwälder, führen. Dies kann die Anpassung der Gefahrenschutzpläne notwendig machen. (TZ 9)

Seit der Wasserrechtsgesetzesnovelle 2011, mit der die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie erfolgte, war die Erstellung von Gefahrenzonenplanungen als Grundlage für die bis zum 22. Dezember 2015 zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne auch im Wasserrechtsgesetz verankert. Die Gefahrenzonenpläne und Abflussuntersuchungen der Flüsse im Betreuungsbereich der Bundeswasserbauverwaltung lagen im Mai 2011 in Salzburg für 630,9 km bzw. 80 % von insgesamt 785,1 km Flusslänge vor. In Tirol werden nach Abschluss der „Abflussuntersuchung Tirol I“ Gefahrenzonenangabungen bzw. Abflussuntersuchungen für rd. 800 km bzw. 40 % der insgesamt rd. 2.000 km Gewässerlänge vorliegen. (TZ 10)

Sektor Forstwirtschaft

Das Policy Paper des Bundes sah aufgrund der Ortsgebundenheit des Waldes, der langen Generationszyklen und Produktionszeiträume eine hohe Vulnerabilität von Wald und Waldbewirtschaftung gegenüber dem Klimawandel. Die Forstverwaltungen der Länder Salzburg und Tirol hatten einen unterschiedlichen Zugang zum Thema Klimawandel. Die Landesforstdirektion des Landes Salzburg betrachtete gezielte Maßnahmen zur Anpassung der Artenzusammensetzung des Waldes an den Klimawandel aufgrund des relativ großen Standortspektrums vieler Baumarten noch nicht als erforderlich. Der Forstdienst des Landes Tirol beobachtete im Waldbestand bereits Auswirkungen der geänderten klimatischen Bedingungen. Eine veränderte Baumartengarnitur sollte auch den Auswirkungen des Klimawandels entgegenwirken. Die Ergebnisse des Projekts „Walddtypisierung Tirol“ sollen in einem Waldbauhandbuch zusammengefasst und im geografischen Informationssystem des Landes „tiris“ allgemein zugänglich gemacht werden. (TZ 11)

Schutzwälder sind von besonderer Bedeutung für die Sicherung des menschlichen Lebensraumes in der alpin geprägten Landschaft in Österreich. Das Forstgesetz betonte die Schutzfunktion des Waldes, indem es die Eigentümer zum Erhalt der Schutzwälder verpflichtete. Aufgrund ihrer Bedeutung wurden Schutzwaldprojekte gefördert. Dabei wurde die ursprünglich nationale Förderung auf eine Förderung im Rahmen des EU-Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raumes umgestellt. (TZ 12)

Das Salzburger Landeskonzept zur Verbesserung der Schutzwirkung des Waldes wies rd. 68.400 ha Sanierungsfläche aus, von der rd. 37.000 ha als vordringlich einzustufen waren; davon wurden auf bisher 26.400 ha Maßnahmen zur Schutzwaldverbesserung eingeleitet bzw. umgesetzt. Gemäß dem Tiroler Schutzwaldkonzept wurden rd. 85.400 ha Schutzwald als sanierungsbedürftig eingestuft. Für rd. 56.000 ha lagen bereits in 149 Einzelprojekten Planungen vor. Das Konzept sah eine Reihung nach Dringlichkeitsstufen vor. Bereits saniert waren rd. 13.000 ha Schutzwald. (TZ 12)

Sektor Tourismus

Aus dem österreichischen Tourismus ergaben sich im Jahr 2009 direkte und indirekte Wertschöpfungseffekte in Höhe von 20,85 Mrd. EUR; der Wirtschaftszweig trug somit 7,6 % zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung bei. (TZ 13)

Die politischen Vertreter der Länder Salzburg und Tirol bekannten sich im September 2010 im „Innsbrucker Manifest zur tourismuspolitischen Zusammenarbeit im Alpentourismus“ u.a. zu einer aktiven Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Klimawandels. Der Tiroler Raumordnungsplan „Raumverträgliche Tourismusedwicklung“ befasste sich mit dem Klimawandel. Der Salzburger Strategieplan für den Tourismus nahm keinen Bezug auf mögliche Veränderungen durch den Klimawandel. Konkrete Maßnahmenprogramme mit Kostenschätzungen lagen in beiden Ländern nicht vor. (TZ 14)

Die Anzahl der schneesicheren Schigebiete in Österreich wird laut einer Studie bei einem Temperaturanstieg von 2 °C bis 2050 von 199 um 84 (das sind 42 %) auf 115 sinken. Derzeit können von den 25.400 ha Pistenfläche in Österreich bereits 66 % künstlich beschneit werden. Dies bedeutete hohe Investitionskosten in die entsprechenden Anlagen, einen zunehmenden Verbrauch der Ressourcen Energie und Wasser und eine Veränderung der Landschaft. (TZ 15)

Die Länder Salzburg und Tirol versuchten mit Instrumenten der Raumordnung (Salzburger Sachprogramm Schianlagen, Tiroler Seilbahn und Schigebietsprogramm) und durch eine Beschränkung von Neuerschließungen von Schigebieten ein vertretbares Verhältnis zwischen den massiven ökonomischen Interessen der Tourismuswirtschaft und den ökologischen Auswirkungen u.a. durch Beschneigungsanlagen zu wahren. (TZ 15)

Für den alpinen Sommer- und den Seentourismus werden grundsätzlich positive Auswirkungen erwartet. Auch der Städte- und der Gesundheitstourismus könnten durch temperaturbedingte Verlängerung der Saison vom Klimawandel profitieren. (TZ 15)

Sektor Naturgefahren im alpinen Raum

Eine Analyse der Abflussdaten großer alpiner Flüsse und eine Abschätzung der Klimawandelfolgen ergab u.a. einen Anstieg der Abflussmengen im Winter und eine Verschiebung von Hochwasserereignissen in den Winter, längere, häufigere Trockenperioden und eine Zunahme der Erosion. (TZ 16)

Das Auftauen von Permafrostböden (Dauerfrostböden) ab einer Seehöhe von etwa 2.500 m aufgrund des Anstiegs der Lufttemperatur hat eine Erhöhung der Steinschlag- und Felssturzaktivität, Hanginstabilitäten, Rutschungen und Setzungen an Bauwerken zur Folge.

Betroffen davon waren vor allem alpine Infrastruktureinrichtungen, wie Straßen oder touristische Einrichtungen. Der Kenntnisstand zur Verteilung von Permafrostböden im alpinen Raum in Österreich war noch gering. Mehrere Forschungsprojekte arbeiteten an der Kartierung der österreichischen Permafrostböden und an der Abschätzung des aktuellen und zukünftigen Gefährdungspotenzials durch eine klimawandelbedingte Permafrostveränderung. (TZ 17)

Sektor Raumordnung und Raumplanung

Raumordnung und Raumplanung sind in Bezug auf den Klimawandel insofern gefordert, als die vorausschauende Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung Schäden verhindern oder verringern kann. Beide überprüften Länder waren in Forschungsprojekte eingebunden, die sich mit der Rolle der Raumplanung im Zusammenhang mit dem Klimawandel im alpinen Bereich beschäftigen. (TZ 18, 19)

Das aktuelle Salzburger Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahr 2003 definierte einen vorbeugenden Hochwasserschutz mit der Freihaltung von Abflussräumen als vorrangiges und im allgemeinen öffentlichen Interesse liegendes Ziel. Die Anpassung an den Klimawandel war kein explizites Thema. Laut dem Tiroler Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ aus dem Jahr 2007 musste im Bereich der Sicherung des Lebensraums auf die Naturgefahren im alpinen Raum und dabei auf Entwicklungen durch den Klimawandel eingegangen werden. (TZ 20)

Die Gefahrenzonen der forstlichen Raumplanung, die Hochwasserabflussgebiete nach wasserrechtlichen Bestimmungen und die für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentlichen Flächen waren im Land Salzburg in den Flächenwidmungsplänen verpflichtend darzustellen. Flächen, die im Gefährdungsbereich von Hochwässern, Lawinen oder Murgängen lagen oder als wesentliche Hochwasserabfluss- oder -rückhalteräume zu erhalten waren, durften in Salzburg nicht als Bauland ausgewiesen werden. (TZ 21)

In Tirol waren in den Flächenwidmungsplänen Gebiete, die durch Naturgefahren, wie Lawinen, Hochwasser, Steinschlag oder Erdbeben gefährdet waren, soweit möglich aufgrund bestehender Gefahrenzonenpläne ersichtlich zu machen. Die Widmung von Bauland in Gefährdungszonen von Lawinen, Hochwässern oder Steinschlag war unter bestimmten Bedingungen möglich. Gemäß dem Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ sollte das Nachrücken

von Bauland in vor Naturgefahren durch Verbauungsmaßnahmen gesicherte Bereiche aufgrund eines Restrisikos vermieden werden. (TZ 21)

Die Flächenwidmungspläne und die Gefahrenzonen waren in den überprüften Ländern Salzburg und Tirol über das Internet für die Öffentlichkeit zugänglich. (TZ 21)

Die Länder Salzburg und Tirol erhoben das unverbaute und verbaute Bauland in gefährdeten Bereichen („rote und gelbe Zonen“) der Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinerverbauung. Die Auswertung in Salzburg bezog sich nur auf den Pinzgau; die Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung waren in beiden Ländern in diese nicht integriert. (TZ 22)

Sollte es als Folge des Klimawandels zu einer Zunahme von Naturgefahren im alpinen Raum kommen, ist mit einer Ausweitung der gefährdeten Bereiche zu rechnen. Das Salzburger und das Tiroler Raumordnungsgesetz boten die Möglichkeit einer entschädigungsfreien Rückwidmung von Bauland, wenn die Widmung wegen einer Gefährdung durch Naturgefahren nicht aufrechterhalten werden konnte. (TZ 22)

Kenndaten zur Anpassung an den Klimawandel

Grundlagen für die Anpassung an den Klimawandel

- Kyoto-Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997
- Grünbuch der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Anpassung an den Klimawandel in Europa — Optionen für Maßnahmen der EU, KOM (2007) 354
- Policy Paper „Auf dem Weg zu einer nationalen Anpassungsstrategie“, 2. Entwurf, Stand Oktober 2010
- Vierter Sachstandsbericht (Fourth Assessment Report, AR4, 2007) des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) der Vereinten Nationen

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2011 Maßnahmen der Länder Salzburg und Tirol zur Anpassung an den Klimawandel. Durch die Auswahl der beiden Länder sollte die Situation des für Österreich relevanten alpinen Raums, der als besonders sensibel gegenüber dem Klimawandel eingestuft wird, dargestellt werden. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2006 bis 2010.

Ziel der Querschnittsprüfung war insbesondere die Beurteilung der organisatorischen und strategischen Grundlagen für eine Anpassung an den Klimawandel auf Länderebene und der gesetzten Maßnahmen in den wesentlichen Sektoren für den alpinen Raum (Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft, Tourismus, Naturgefahren, Raumordnung).

Zu dem im März 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Salzburg und Tirol sowie das BMLFUW im Juni 2012 Stellung. Der RH erstattete den Ländern Salzburg und Tirol seine Gegenäußerung im August 2012.

Anpassungsstrategie des Bundes

- 2.1 (1) Laut Artikel 10 des Kyoto-Protokolls aus dem Jahr 1997 haben alle Vertragsparteien nationale oder regionale Programme zu erarbeiten, umzusetzen und regelmäßig zu aktualisieren, in denen – neben Emissionssenkungen – Maßnahmen zur Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen vorgesehen sind.

Das Grünbuch der Europäischen Kommission zur Klimawandelanpassung¹ betonte die wirtschaftlichen Vorteile einer frühzeitigen Anpassung

¹ Grünbuch der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU, KOM (2007) 354

sung an den Klimawandel. Laut dem Weißbuch der Kommission aus dem Jahr 2009² sollte bis zum Jahr 2012 eine europäische Anpassungsstrategie erarbeitet werden.

(2) Klimaschutz ist eine klassische Querschnittsmaterie. Die Pflicht zur Umsetzung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen trifft den Bund. Im Rahmen der Umsetzung sind jedoch Maßnahmen notwendig, die sowohl in unmittelbare (z.B. fiskalische Maßnahmen) als auch in die mittelbare Bundesverwaltung (z.B. Wasserrecht) fallen. Zudem liegen wesentliche Bereiche in der alleinigen Kompetenz der Länder (z.B. Raumordnung, Naturschutz). Der Dialog zwischen Bund und Ländern findet hinsichtlich Klimaschutz und damit auch zum Thema Anpassung im Kyoto-Forum (einer Koordinationsgruppe des Bundes und der Länder) statt.

Dieses Kyoto-Forum startete im Jahr 2007 die Initiative zur Erarbeitung einer österreichischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Die wissenschaftlichen Grundlagen dazu wurden im Rahmen des Austrian Climate Research Program des Klima- und Energiefonds und im Klimaforschungsprogramm StartClim erarbeitet. Als Ergebnis lagen im Oktober 2010 im Policy Paper „Auf dem Weg zu einer nationalen Anpassungsstrategie“³ eine Vulnerabilitätsabschätzung⁴ für Österreich und Handlungsempfehlungen für die Aktivitätsfelder Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft, Bauen und Wohnen sowie Schutz vor Naturgefahren vor. In Vorbereitung waren Empfehlungen für die Bereiche Gesundheit, natürliche Ökosysteme/Biodiversität und Verkehrsinfrastruktur.

Die Handlungsfelder, in denen laut dem Policy Paper Anpassungsmaßnahmen erforderlich sein werden, betrafen sowohl Kompetenzbereiche des Bundes als auch solche der Länder. Offen blieb der vom Bund geplante rechtliche Status der Anpassungsstrategie, ob es sich nämlich um eine generelle Leitlinie oder um ein detailliertes Planungsdokument mit verpflichtenden Maßnahmen handeln sollte.

2.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, die Anpassungsstrategie rasch fertigzustellen, damit die betroffenen Ministerien und die Länder auf ihren Ebenen entsprechende ressortspezifische und regionale Strategien und darauf aufbauende Maßnahmenpakete entwickeln können. In diesem

² Weißbuch: Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen, KOM (2009) 147

³ 2. Entwurf, Stand Oktober 2010

⁴ Unter Vulnerabilität versteht man die Anfälligkeit eines Bereichs gegenüber klimatischen Änderungen.

Zusammenhang empfahl er dem BMLFUW, den Grad der Verbindlichkeit der Anpassungsstrategie so hoch wie möglich anzusetzen. Dazu wären zumindest eine durch die Bundesregierung beschlossene Strategie und ein diese unterstützender Beschluss der Landeshauptleutekonferenz (ähnlich der Vorgehensweise zur Klimastrategie 2002) anzustreben.

Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung bringt im Zusammenhang mit Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel hohen Koordinierungsbedarf bei der Erstellung von Grundlagen (z.B. Maßnahmenkataloge), in fachlichen Bereichen (z.B. regionale Vulnerabilität) und in der Umsetzung (z.B. sektorübergreifende Maßnahmen) mit sich. Auf die Notwendigkeit der sachgerechten Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungen, die Deregulierung und die Aufgabenkritik hat der RH in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen (Verwaltungsreform I und II, Reihe Positionen 2007/1, 2009/1). Demnach können nachhaltige Verbesserungen nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden allein, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht, das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg und letztendlich dessen verlässliche Umsetzung erreicht werden.

Da sich die Verpflichtung zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls an die Republik Österreich richtet, wesentliche Teile davon aber in der Kompetenz der Länder liegen, bedarf es einer einheitlichen und strategisch ausgerichteten Vorgangsweise aller Gebietskörperschaften. Nach Ansicht des RH zeigt sich auch bei den Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, dass die kompetenzrechtliche Situation nur bedingt geeignet ist, eine österreichweit einheitliche Umsetzung internationaler Verpflichtungen mit Bezug auf Materien, die in der ausschließlichen Kompetenz der Länder nach Art. 15 Abs. 1 B-VG liegen, zu ermöglichen oder sie gar zu fördern (vergleiche dazu Bericht des RH „Österreichweite Umsetzung der RAMSAR-Konvention“ Reihe Bund 2003/5). Im Bereich internationaler Verpflichtungen im Rahmen von Materien, die in Gesetzgebung und Vollziehung Landeskompetenz sind, ist der Bund zwar Verpflichteter gegenüber der internationalen Gemeinschaft, hat selbst aber keine unmittelbaren Kompetenzen zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen.

Nach Ansicht des RH wäre eine dem Art. 23d B-VG⁵ nachgebildete Konstruktion eine verfassungsrechtliche Alternative zum Abschluss

⁵ Art. 23d B-VG sieht eine Mitwirkung der Länder bei Vorhaben im Rahmen der EU vor, die ihren selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Dabei ist den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wenn dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder für Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, vorliegt, dann ist der Bund daran gebunden.

von Staatsverträgen nach Art. 15a B-VG. Sie würde es dem Bund ermöglichen, nach oder bereits vor der (mit den Ländern akkordierten) Übernahme einer internationalen Verpflichtung die grundlegenden Definitionen, Ziele und Mindeststandards ähnlich einer Rahmengesetzgebung festzulegen.

Neben dem Vorteil der universellen Geltung und des institutionalisierten Konsultationsverfahrens (Art. 23d Abs. 1 und 2 B-VG) könnten die Länder ihre Möglichkeiten und Ziele nicht nur artikulieren, sondern den Bund sogar in Form einer einheitlichen Stellungnahme binden. Zudem könnte ein Recht auf Ersatzvornahme durch den Bund manifestiert werden, um bei Säumigkeit eines Bundeslandes den der jeweiligen internationalen Verpflichtung entsprechenden Zustand im Sinne der vorher vereinbarten Kriterien herzustellen.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel im Februar 2012 als Entwurf veröffentlicht worden, habe eine abschließende Kommentierungsrunde durchlaufen und werde zur Zeit überarbeitet. Die Strategie hätte keinen normsetzenden, sondern einen strategischen Charakter. Die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen in den Handlungsfeldern hätte durch die zuständigen Gebietskörperschaften zu erfolgen.*

Das BMLFUW sagte die Umsetzung der Empfehlung, einen möglichst hohen Grad der Verbindlichkeit für Anpassungsstrategie anzustreben, zu. Vorgesehen seien ein Beschluss der Bundesregierung, eine Behandlung in der Landesumweltreferentenkonferenz und eine Vorlage an die Landeshauptleutekonferenz.

Die Zusammenarbeit mit den Bundesländern im Rahmen der Erarbeitung der Anpassungsstrategie funktioniere in der Praxis sehr gut. Da es von der EU keine rechtliche Verpflichtung zur Anpassung an den Klimawandel gebe, sei Art. 23d B-VG nicht unmittelbar anwendbar. Aus Sicht des BMLFUW sei derzeit weder eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG oder nach Art. 23d B-VG erforderlich.

Organisation für Agenden Klima- wandelanpassung in den Ländern

- 3.1** (1) Bereits im Jahr 2000 wurde im Land Salzburg im Auftrag des Landesamtsdirektors unter Vorsitzführung der Abteilung Umweltschutz eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Optionenberichts zur Reduktion der Treibhausgasemissionen eingerichtet. Die Abteilung Umweltschutz übernahm auch in weiterer Folge die Koordinationsfunktion im Bereich Klimaschutz; der Ressourceneinsatz des zuständigen Mitarbeiters betrug bis zu 5 % seiner Tätigkeit. Alle relevanten Dienststellen waren in die Arbeitsgruppe eingebunden.

Die Auswirkungen des Klimawandels und notwendige Anpassungsmaßnahmen waren erstmals im Jahr 2008 Thema der Arbeitsgruppe. In einem Workshop unter Leitung des Umweltbundesamtes wurden der diesbezüglich vorhandene Wissensstand abgeklärt und bisherige Aktivitäten aufgelistet. Überlegungen hinsichtlich einer Landesstrategie (also mit politischem Beschluss festgelegte Anpassungsmaßnahmen) wurden vorerst zurückgestellt.

(2) Im sogenannten Zukunftsrat Tirol⁶, der auf politischer Ebene etabliert war, legte der Landeshauptmann von Tirol im Februar 2011 den Klimawandel und die Anpassung daran als eine wesentliche Fragestellung der Zukunft fest. Das im Büro des Landeshauptmanns eingerichtete Büro für Zukunftsfragen sollte federführend in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachdienststellen eine auf die Region bezogene Anpassungsstrategie entwickeln. Ein konkreter Auftrag oder ein Arbeitspapier lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

Mit Beschluss vom März 2011 bestellte die Tiroler Landesregierung einen Klimaschutzbeauftragten. Eine Aufgabenbeschreibung lag noch nicht vor, erste geplante Vorhaben betrafen eine Bestandsaufnahme vorliegender Daten und die Entwicklung eines Landesprogramms für Klimaschutz. Dem Bediensteten standen 50 % seiner Ressourcen für diese Aufgaben zur Verfügung.

Aktuelle Überlegungen hinsichtlich einer geeigneten Organisationsstruktur im Land zur Bearbeitung der Anpassungsstrategie sowie Art und Umfang der Einbindung des neu bestellten Klimaschutzkoordinators führten noch zu keinen konkreten Ergebnissen.

3.2 Der Klimawandel und seine Auswirkungen und dabei insbesondere die Koordination der Grundlagenbeschaffung sowie die Umsetzung der notwendigen Anpassungsmaßnahmen stellten nach Ansicht des RH die Landesverwaltungen vor eine vielschichtige Aufgabe. Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, die für eine Umsetzung allfälliger Anpassungsmaßnahmen notwendig sind.

3.3 *Laut Mitteilung des Landes Salzburg werde die Arbeitsgruppe Klimaschutz in ihren Sitzungen weiterhin die Thematik Klimaschutz aufgreifen.*

Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei im Zuge der Verhandlungen mit dem Bund zum Klimaschutzgesetz innerhalb des Amtes der Tiro-

⁶ Landeshauptmann, Regierungsmitglieder und Sozialpartner

ler Landesregierung eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die aus den Verhandlungsleitern des Landes in den verschiedenen Sektoren bestehe. Somit sei sowohl die fachlich optimale Betreuung jedes Sektors als auch die Koordination der Sektoren untereinander sichergestellt. Diese Arbeitsgruppe beschäftige sich nicht nur mit dem Klimaschutz, sondern parallel dazu auch mit den erforderlichen Anpassungen an den Klimawandel.

Anpassung an den Klimawandel

Klimaschutz und Klimawandelanpassung

4.1 Seit Mitte des 20. Jahrhunderts wurde weltweit eine Zunahme der Durchschnittstemperaturen der Atmosphäre und der Ozeane beobachtet, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit mit der Zunahme anthropogener Treibhausgase⁷ in der Atmosphäre in Zusammenhang stand.

Der Anstieg der durchschnittlichen Jahrestemperatur war von 1976 bis 2007 in den Alpen mit 1,5 °C etwa dreimal so hoch wie im globalen Durchschnitt. In Verbindung mit den dominierenden Wirtschaftszweigen Wintersporttourismus und Forstwirtschaft, die beide stark von den klimatischen Bedingungen abhängen, zählten die Alpen damit laut Grünbuch zu den in Bezug auf den Klimawandel verwundbarsten Gebieten Europas.

Da laut Grünbuch von einem weiteren Temperaturanstieg in den nächsten Jahrzehnten auszugehen war⁸, waren neben Maßnahmen zum Klimaschutz, welche die Freisetzung von Treibhausgasemissionen reduzieren und das Ausmaß des Klimawandels begrenzen sollen, jedenfalls auch Anpassungsmaßnahmen an den Temperaturanstieg erforderlich. Diese Maßnahmen sollen darauf abzielen, die Verwundbarkeit eines Wirtschaftszweigs oder gesellschaftlichen Bereichs zu verringern und seine Anpassungsfähigkeit bzw. Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Bei der Schaffung langlebiger Strukturen und bei Investitionsentscheidungen, die weit in die Zukunft reichen, sei eine proaktive Vorgehensweise vorteilhaft.

4.2 Der RH wies – wie bereits in seinem Bericht „Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes“ (Reihe Bund 2008/11) festgestellt – darauf hin, dass Anpassungsmaßnahmen zwar eine unvermeidbare und unerlässliche Ergänzung zum Klimaschutz sind, aber keine Alternative zur Verringerung der Treibhausgasemissionen darstellen.

⁷ vom Menschen verursacht

⁸ siehe dazu auch IPCC (2007) Climate Change 2007 – Summary for Policy Makers

Prognose der
Klimaentwicklung
in Österreich

- 5 Die mittlere Lufttemperatur der Erde nahm nach Erkenntnissen des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change der Vereinten Nationen)⁹ in den letzten Jahrzehnten zu; eine weitere Zunahme wird erwartet.

Für den Alpenraum belegen die von der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG) gesammelten und in der Studie „Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft“ im Jahr 2011 dargestellten Langzeitklimadaten¹⁰ eine Zunahme der Jahresmitteltemperatur¹¹ von 1976 bis 2007 um fast 1,5 °C. Der registrierte Anstieg lag deutlich über dem globalen Mittel von 0,5 °C. Für die Zukunft erwartete die ZAMG, dass die Lufttemperatur in Österreich – gemittelt über den Zeitraum 2021 bis 2050 – noch um rd. 1 °C gegenüber der Periode von 1976 bis 2007 steigen wird.

Regionale Aus-
prägung des Klima-
wandels

- 6.1 (1) Die globalen Klimamodelle lieferten keine Aussagen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf regionaler und lokaler Ebene, weil die Auflösung dieser Modelle zu grob war (die typische Seitenlänge der bei den Berechnungen verwendeten Zellen betrug rd. 200 km). Dazu bedurfte es Klimamodellierungen, die Aussagen auf regionaler Ebene liefern und den Entscheidungsträgern als Grundlage dienen könnten.

(2) Eine von der Salzburger Landesregierung 2007 in Auftrag gegebene Studie¹², der ein für Österreich und den gesamten Alpenraum mit einer Auflösung von 10 x 10 km erstelltes Klimaszenario¹³ zugrunde lag, stellte die in Salzburg zukünftig zu erwartenden klimatischen Veränderungen dar (Vergleich der Perioden 1981 bis 1990 und 2041 bis 2050).

- Die in der Studie ermittelten Erwärmungen¹⁴ reichten von 2 °C (Winter) bis 2,8 °C (Herbst). Die intensivste Erwärmung wurde für die Hochgebirgsregionen im Südwesten des Landes mit bis zu 3 °C im Sommer vorhergesagt.

⁹ Vierter Sachstandsbericht (Fourth Assessment Report, AR4, 2007) des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) der Vereinten Nationen

¹⁰ HISTALP (Historical Instrumental Climatological Surface Time Series of the Greater Alpine Region) ist eine internationale Klimadatensammlung der ZAMG für den Großraum Alpen.

¹¹ 20-jährig geglättete Trendkurve über die Jahresdurchschnittstemperaturen

¹² Klimaschutz Salzburg: Ein regionales Klimaszenario für das Bundesland Salzburg, Universität Graz – Wegener Center for Climate and Global Change, November 2007

¹³ Klimamodellierungsprojekt reclip:more, Universität Graz – Wegener Center for Climate and Global Change

¹⁴ Änderung der mittleren Tagesmitteltemperatur in den 2040er im Vergleich zu den 1980er Jahren

Anpassung an den Klimawandel

- Die Auswertung der mittleren Niederschlagsmengen zeigte eine Zunahme im Winter und Frühjahr sowie eine Abnahme im Sommer und Herbst.

(3) Für Tirol lag bis Mitte 2011 kein regionales Klimaszenario vor.

- 6.2** Die Studie in Salzburg zeigte – auch unter Einrechnung von Unsicherheiten regionaler Modellierungen – eine Entwicklung auf, die nach Ansicht des RH Anlass zu vertieften Untersuchungen über mögliche Auswirkungen auf die verschiedenen Lebensbereiche sein sollte. Dies vor allem auch deswegen, weil die für Salzburg vorhergesagten Temperaturänderungen, die in ähnlichem Ausmaß auch in Tirol zu erwarten sind, deutlich über dem für Österreich erwarteten Durchschnitt von rd. 1 °C lagen.

Der RH empfahl dem Land Tirol, ein regionales Klimamodell erstellen zu lassen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Landes Tirol bringe die Erstellung eines lokalen Klimamodells nur bedingt neue Erkenntnisse gegenüber den bereits jetzt vorliegenden Studien über die Auswirkungen im alpinen Raum. Im Sinne einer wirkungsorientierten Haushaltsführung stelle es den wirtschaftlichen Nutzen dieser zusätzlichen Modellierung stark in Frage.*

Sektor Wasserwirtschaft

Forschungsaktivitäten

- 7** Temperaturänderungen können Auswirkungen auf den Wasserkreislauf, und damit auf alle Bereiche der Wasserwirtschaft, haben. Um objektive Entscheidungsgrundlagen für nötige Anpassungsmaßnahmen zu schaffen, erteilten das BMLFUW und die Wasserwirtschaftsabteilungen aller Länder gemeinsam der ZAMG und der Technischen Universität Wien den Auftrag zur Ausarbeitung einer Studie mit dem Thema „Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft“. Der Kostenanteil des Landes Salzburg lag bei 4.094 EUR, jener des Landes Tirol bei 6.148 EUR – bei einem gesamten Auftragswert von 146.666 EUR. Die im Juni 2011 präsentierte Studie zeigte für den Zeitraum bis 2050 nur vergleichsweise geringe Auswirkungen des Klimawandels auf die verschiedenen Bereiche der Wasserwirtschaft. Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung für den alpinen Raum waren:

- Prognosen über Hochwasseränderungen seien nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht möglich, weil die zukünftige Entwicklung von Extremwerten nicht ausreichend zuverlässig berechnet

werden könnte. Die natürlichen Schwankungen der Hochwässer seien wesentlich größer als die erwartbaren Änderungen aufgrund des Klimawandels.

- Der Rückgang der Gletscher werde sich fortsetzen. Das Maximum der Abflüsse aus der Gletscherschmelze werde für die Jahre 2040 bis 2050 erwartet. Lokal betrachtet bewirke die verstärkte Gletscherschmelze eine deutliche Zunahme der Abflüsse in den Sommermonaten. Regional betrachtet sei der Beitrag der Gletscherschmelze zum Wasserdargebot mit Ausnahme von Extremjahren vernachlässigbar.
- Auf die Wasserkraftnutzung habe der Klimawandel noch keinen wesentlichen Einfluss. Die Leistung der Laufkraftwerke dürfte im Winter zunehmen und sich im Sommer nur wenig ändern.

Die Ergebnisse der für den Zeitraum bis 2050 ausgerichteten Untersuchung zeigten keinen unmittelbaren Handlungsbedarf im Bereich Wasserwirtschaft auf.

Hochwasser

- 8.1** Laut der Studie „Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft“ würden die Hochwasserereignisse des letzten Jahrzehnts im Rahmen der natürlichen Variabilität von Hochwasserdekaden liegen. Ein Einfluss infolge Klimaänderung könne dennoch nicht ausgeschlossen werden.

Zur Frage, ob große Hochwässer künftig durch den Klimawandel verstärkt auftreten würden, lieferte die Anpassungsstudie keine Antwort, weil die zukünftige Entwicklung der Extremwerte des Klimas mit dem derzeitigen Wissensstand¹⁵ nicht ausreichend zuverlässig berechnet werden könne. Änderungen bei der Bemessung des Hochwasserschutzes, wie z.B. die Einführung eines Sicherheitszuschlags für Klimaänderung zu den bestehenden Bemessungswerten, erachteten die Autoren der Anpassungsstudie als nicht erforderlich. Begründet wurde dies mit den natürlichen Schwankungen der Hochwässer, die wesentlich größer seien als die erwartbaren Änderungen aufgrund des Klimawandels.

Die Auswirkungen des Klimawandels können nach Ansicht der von BMLFUW und den Ländern beauftragten Experten zumindest bis 2050 bei schutzwasserwirtschaftlichen Planungen vernachlässigt werden.

¹⁵ Die vorhandenen Zeitreihen sind für eine Extremwertestatistik zu kurz.

Faktoren, wie die Bodenversiegelung durch Wohn-, Wirtschafts- und Verkehrsflächen, der Wegfall von Retentionsräumen und reduzierte Abflussquerschnitte, würden den Abfluss beschleunigen und die Abflussspitzen erhöhen. Auch Hochwasserschutzbauten, die angrenzende Gebiete schützen, aber den Abfluss im Unterlauf verstärken, würden das Schadenspotenzial erhöhen.

Untersuchungen¹⁶ zu den Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre zeigten, dass Hochwasserschäden gering blieben, wenn ausreichende Hochwasserabfluss und Retentionsräume zur Verfügung standen.

- 8.2** Der RH hob die Bedeutung der Freihaltung von Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen sowie der Bereitstellung zusätzlicher Retentionsflächen hervor.¹⁷ Solche Maßnahmen erhöhten die Wirksamkeit des Hochwasserschutzes auch im Hinblick auf möglicherweise noch bevorstehende Veränderungen durch den Klimawandel. Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Tirol die Freihaltung der erforderlichen Hochwasserretentionsräume durch entsprechende wasserrechtliche Instrumente (z.B. wasserwirtschaftliches Regionalprogramm durch Verordnung des Landeshauptmanns).¹⁸
- 8.3** *Laut Mitteilung des Landes Tirol teile es die Ansicht des RH über die Bedeutung der Freihaltung von Hochwasserabflussflächen und werte Maßnahmen positiv, welche die Wirksamkeit des Hochwasserschutzes auch im Hinblick auf möglicherweise noch bevorstehende Veränderungen durch den Klimawandel erhöhen können. Als wasserwirtschaftliches Instrument gemäß § 55g Abs. 1 Wasserrechtsgesetz 1959 i.d.g.F. beabsichtige das Land Tirol, für den Inn, der im Hochwasserfall die größte Gefahrenquelle für den Siedlungs- und Wirtschaftsraum darstelle, ein „Regionalprogramm Inn“ zu erstellen, in dem Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen berücksichtigt würden. Mit der Ausarbeitung sei bereits begonnen worden.*
- 8.4** Der RH anerkannte die Erarbeitung eines Regionalprogramms für den Inn. Die bei diesem Projekt gewonnenen Erfahrungen könnten auch für andere relevante Tiroler Fließgewässer bei der Erarbeitung von Regionalprogrammen genutzt werden, um wesentliche Hochwasserabfluss- und Retentionsräume freizuhalten.

¹⁶ z.B. Ergebnisbericht der fachübergreifenden Arbeitsgruppe Hochwasserschutz im Land Salzburg über das 100-jährliche Hochwasser am 12. August 2002, FloodRisk II, 2009 im Auftrag von BMVIT und BMLFUW

¹⁷ siehe dazu auch RH-Berichte Bund 2008/8 und Bund 2009/1

¹⁸ § 55g Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. 215/1959 i.d.g.F.

Gefahrenzonenpläne

Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung

9.1 Gefahrenzonenpläne wiesen allgemein Gebiete aus, die von Naturgefahren, wie Lawinen, Steinschlag, Rutschungen oder Überschwemmungen, bedroht waren, und auch Bereiche, die für wasserwirtschaftliche Zwecke freizuhalten waren oder einer besonderen Art der Bewirtschaftung bedurften.

Die Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung als Bundesbehörde waren flächenhafte Gutachten, die auf Basis des Forstgesetzes (§ 11 Forstgesetz 1975, BGBl. Nr. 440/1975 i.d.g.F., und der Gefahrenzonenpläneverordnung, BGBl. Nr. 436/1976 i.d.g.F.) zu erstellen waren und Bereiche einer Gemeinde identifizierten, die durch Wildbäche, Lawinen und Erosion gefährdet waren.

Die Erstellung von Gefahrenzonenplänen für die von Wildbächen ausgehenden Naturgefahren erfolgte im Betreuungsbereich der Wildbach- und Lawinenverbauung bereits seit Mitte der 1970er Jahre.

Tabelle 1: Verfügbarkeit von Gefahrenzonenplänen der Wildbach- und Lawinenverbauung in den Ländern Salzburg und Tirol

	Gemeinden mit Gefährdung durch Wildbäche und / oder Lawinen	Gemeinden mit bewilligtem Gefahrenzonenplan	Gemeinden mit Gefahrenzonenplan in Ausarbeitung oder im Stimmnahmeverfahren
	Anzahl		
Salzburg	116	115	1
Tirol	275	246	8

Quelle: RH

Wie die Tabelle zeigt, waren die Gefahrenzonenpläne in Salzburg nahezu flächendeckend und in Tirol weitgehend vorhanden. Das Durchschnittsalter dieser Pläne betrug rd. 15 Jahre.

9.2 Der RH hielt fest, dass die Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung weitgehend erlassen waren. Ein Temperaturanstieg in Folge des Klimawandels kann jedoch zu kontinuierlichen Änderungen von Waldzusammensetzung, -zustand bzw. -verteilung, und damit der Schutzwälder, führen (siehe dazu TZ 12). Dies kann in weiterer Folge die Anpassung der Gefahrenzonenpläne notwendig machen.

Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung

- 10.1** (1) Die Erfahrungen der Hochwasserereignisse 2002 und 2005 führten zu einer vermehrten Erstellung von Gefahrenzonenplänen im Betreuungsbereich der für die Flüsse¹⁹ zuständigen Bundeswasserbauverwaltung sowohl als Grundlage für die Beurteilung der Gefährdungsbereiche als auch für die Abgrenzung der für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentlichen Flächen.

Seit der Wasserrechtsgesetzesnovelle 2011, mit der die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie²⁰ erfolgte, war die Erstellung von Gefahrenzonenplanungen als Grundlage für die bis zum 22. Dezember 2015 zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne auch im Wasserrechtsgesetz verankert.

In Gefahrenzonenplänen der Bundeswasserbauverwaltung waren neben Überflutungsbereichen auch Bereiche auszuweisen, die eine wesentliche Funktion für den Hochwasserrückhalt hatten und deren Freihaltung erforderlich war. Solche Retentionsräume konnten, wenn sie in ausreichender Größe zur Verfügung standen, einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Schadenswirkung von Hochwasserereignissen leisten.

- (2) Im Mai 2011 war in Salzburg die Gefahrenzonenausweisung auch für das Gewässernetz der Bundeswasserbauverwaltung bereits weit fortgeschritten; für 630,9 km bzw. 80 % des insgesamt 785,1 km umfassenden Gewässernetzes gab es Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenpläne.

- (3) In Tirol waren die Arbeiten zur „Abflussuntersuchung Tirol I“, die den Inn, die Rosanna-Trisanna-Sanna, die Ötztaler Ache, die Sill und den Ziller sowie Abschnitte der Brandenberger und Brixentaler Ache umfasste, im Gange. Nach Abschluss des mit Gesamtkosten von rd. 2,3 Mill. EUR veranschlagten Projekts im April 2011 lagen Gefahrenzonenausweisungen bzw. Abflussuntersuchungen für rd. 800 km bzw. 40 % der insgesamt rd. 2.000 km Gewässerslänge, für die die Bundeswasserbauverwaltung zuständig ist, vor.

- 10.2** Der RH anerkannte den bereits weit fortgeschrittenen Stand der Gefahrenzonenplanungen in Salzburg. Er empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, die Arbeiten an den Gefahrenzonenplänen zügig abzuschließen.

¹⁹ Rechtliche Grundlage für die Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung ist das Wasserbautenförderungsgesetz bzw. seit der Novelle 2011 (BGBl. 14/2011) das Wasserrechtsgesetz (§ 42a Wasserrechtsgesetz 1959 i.d.g.F.).

²⁰ RL 2007/60/EG

10.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden die Länder vom Bund angehalten, zumindest 5 % der für jedes Bundesland bereitgestellten Bundesmittel für Gefahrenzonenplanungen aufzuwenden. Dem würde überwiegend entsprochen, womit die Gefahrenzonenplanung insgesamt in den letzten Jahren intensiviert worden sei. Die EU-Hochwasserrichtlinie fordere die Identifikation der Gebiete mit „potenziell signifikanten Hochwasserrisiko“ und die anschließende Erstellung von Gefahren- und Risikokarten. Diese Planungen würden bis 22. Dezember 2013 flächendeckend vorliegen.*

Als mindestens ebenso bedeutend wie die Ausweisung der Gefahrenzonen erachte das BMLFUW die Ausweisung von Funktionsbereichen, die langfristig den für den Hochwasserabfluss notwendigen Raum sichern und den Verlust von Rückhalteraum verhindern. Eine Gefahrenzonenplanverordnung gemäß dem Wasserrechtsgesetz – diese solle die Gefahrenzonenplanung der Bundeswasserbauverwaltung auf eine Ebene mit jener der Wildbach- und Lawinenverbauung stellen – sei zur Zeit in Ausarbeitung.

Das Land Salzburg sagte eine Umsetzung der Empfehlung zu. Zusätzlich zu den bereits für 40 Salzburger Gemeinden bestehenden Gefahrenzonenplänen seien bis Herbst 2012 die Kommissionierungen von Gefahrenzonenplänen in weiteren 16 Gemeinden terminisiert. In 18 Gemeinden seien Abflussuntersuchungen mit anschließender Gefahrenzonenplanung in Bearbeitung. Für 2013 sei die Vervollständigung dieser Arbeiten in weiteren 14 Gemeinden vorgesehen. Damit würden bis Ende 2013 in allen raum- und siedlungsrelevanten Bereichen des Landes im Betreuungsbereich der Bundeswasserbauverwaltung aktuelle Beurteilungskriterien für die zuständigen Behörden vorliegen.

Das Land Tirol wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass von den rd. 2.000 km Gewässerlänge in Zuständigkeit der Bundeswasserbauverwaltung die Bestimmung der Gebiete mit potenziell signifikanten Hochwasserrisiko gemäß EU-Hochwassermanagementrichtlinie eine Gewässerlänge von 245 km ergeben habe. Durch die vorliegenden Gefahrenzonenausweisungen würden davon aktuell 65 % abgedeckt. Bis Ende 2013 würden für alle Gebiete mit potenziell signifikanten Hochwasserrisiko Hochwassergefahrenkarten erstellt und bis Ende 2015 Gefahrenzonen ausgewiesen werden.

Sektor Forstwirtschaft

Anpassungs- maßnahmen

11.1 (1) Das Policy Paper des Bundes (siehe TZ 2) sah aufgrund der Ortsgebundenheit des Waldes, der langen Generationszyklen und Produktionszeiträume eine hohe Vulnerabilität von Wald und Waldbewirtschaftung gegenüber dem Klimawandel. Mögliche Vorteile aus dem Klimawandel, wie längere Vegetationsperioden und der CO₂-Düngeeffekt, würden durch abnehmende Wasserverfügbarkeit und zunehmenden Trockenstress überwogen. Beeinträchtigungen der Stabilität und Vitalität des Waldes würden drohen, die Multifunktionalität des Waldes – seine Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung – zu gefährden.

(2) Die Landesforstdirektion des Landes Salzburg betrachtete gezielte Maßnahmen zur Anpassung der Artenzusammensetzung des Waldes an den Klimawandel außerhalb der sanierungsbedürftigen Flächen des Schutzwaldes aufgrund des relativ großen Standortspektrums vieler Baumarten noch nicht als erforderlich.

(3) Der Forstdienst des Landes Tirol beobachtete im Waldbestand hingegen bereits Auswirkungen der geänderten klimatischen Bedingungen, wie massive Probleme der Kiefer auf inneralpinen Trockenstandorten oder eine höhere Entwicklungsfähigkeit von Insekten. Eine veränderte Baumartengarnitur sollte auch den Auswirkungen des Klimawandels entgegenwirken. Die Ergebnisse des Projekts „Walddatensystem Tirol“ sollen in einem Waldbauhandbuch zusammengefasst und im geographischen Informationssystem des Landes „tiris“ allgemein zugänglich gemacht werden.

(4) Die Länder Salzburg und Tirol beteiligten sich am INTERREG-Projekt WINALP „Waldinformationssystem Nordalpen“. Ziel des Projekts war es, für die Gebirgswälder der Nördlichen Kalkalpen verlässliche Flächeninformationen zu deren natürlicher Leistungsfähigkeit zu erstellen und die ökologischen Potenziale verschiedener Waldgesellschaften bei unterschiedlichen Klimaszenarien praxisgerecht aufzubereiten. Das Land Salzburg übernahm einen Kostenanteil von 28.000 EUR, das Land Tirol von 183.600 EUR. Das Projekt läuft bis ins Jahr 2015.

Das Tiroler Projektgebiet umfasste 110.000 ha und war Teil der Walddatensystem Tirol. Salzburg beteiligte sich mit einer Pilotfläche im Ausmaß von 13.000 ha; eine Kartierung des gesamten Landesgebietes wäre nach Ansicht der Forstverwaltung des Landes Salzburg zweckmäßig. Eine diesbezügliche Finanzierungsmöglichkeit wurde durch das Land geprüft.

11.2 Der RH wies auf den unterschiedlichen Zugang der Forstverwaltungen der Länder Salzburg und Tirol zum Thema Klimawandel hin.

11.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg unterstütze es mittlerweile ein Forschungsprojekt, das sich mit der Entwicklung von Schadfaktoren an der Lärche unter geänderten Umweltbedingungen auseinandersetze. Zudem werde eine Waldstrategie diskutiert, in der auch Klimawandel und Klimaanpassung Platz finden würden.*

Schutzwald

12.1 (1) In Österreichs alpin geprägter Landschaft sind Schutzwälder von besonderer Bedeutung für die Sicherung des menschlichen Lebensraums. Das Forstgesetz betonte die Schutzfunktion des Waldes, indem es die Eigentümer zum Erhalt der Schutzwälder verpflichtete. Damit Schutzwälder ihre Funktion erfüllen können, musste eine ungleichaltrige Struktur vorhanden sein, um den Verlust der Schutzfunktion der älteren Bestände zu kompensieren. Das bundesweite Programm „Initiative Schutz durch Wald“, eine Kooperation des BMLFUW mit den Landes- und Bezirksforstdiensten und dem Forsttechnischen Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung, diente der Sicherung und Verbesserung der Schutzwirkung von Wäldern. Aufgrund ihrer Bedeutung wurden Schutzwaldprojekte gefördert. Dabei wurde die ursprünglich nationale Förderung auf eine Förderung im Rahmen des EU-Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raumes umgestellt.

(2) Im Land Salzburg ist rund die Hälfte der Waldfläche im Waldentwicklungsplan als Schutzwald ausgewiesen. Das Salzburger Landeskonzept zur Verbesserung der Schutzwirkung des Waldes aus dem Jahr 1999 wurde wiederholt aktualisiert und wies zuletzt rd. 68.400 ha Sanierungsfläche aus, von der rd. 37.000 ha als vordringlich einzustufen waren; davon wurden auf bisher 26.400 ha Maßnahmen zur Schutzwaldverbesserung eingeleitet bzw. umgesetzt.

Die Umstellung der Förderung auf das EU-Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums brachte aus Sicht der Salzburger Forstverwaltung Nachteile mit sich. Wegen des hohen Anteils der Flächen der Österreichischen Bundesforste AG im Land (Salzburg: rd. 40 %, Tirol: rd. 20 %) und der nunmehr fehlenden Förderungsmöglichkeiten für die Österreichischen Bundesforste AG war keine Projektpartnerschaft, und damit auch weniger gegenseitige Abstimmung, möglich.

(3) Gemäß dem Tiroler Schutzwaldkonzept aus dem Jahr 2000 übten rund zwei Drittel der Waldfläche eine Schutzfunktion aus, wovon rd. 85.400 ha als sanierungsbedürftig eingestuft wurden. Für rd. 56.000 ha lagen bereits in 149 Einzelprojekten Planungen vor. Das

Sektor Forstwirtschaft

Konzept sah eine Reihung nach Dringlichkeitsstufen vor. Bereits saniert waren rd. 13.000 ha Schutzwald.

12.2 Der RH verwies auf die bedeutende Funktion der Schutzwälder vor dem Hintergrund einer möglichen Zunahme von Naturgefahren in Folge des Klimawandels und empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, die Sanierungsprojekte in Abhängigkeit von ihrer Dringlichkeit fortzuführen.

12.3 *Laut Mitteilung des Landes Salzburg habe die Salzburger Richtlinie über die Förderung von Wiederbewaldung nach Katastrophen die Schaffung stabiler, horizontal und vertikal strukturierter Waldbestände, welche gegenüber Umwelteinflüssen (z.B. Sturm) stabiler sind, zum Ziel. Die Wiederbewaldung gelte als umgesetzt.*

Laut Stellungnahme des Landes Tirol seien im Jahr 2011 mehr als 92 % der geförderten Maßnahmen im Schutzwald umgesetzt worden, mit den Schwerpunkten Schutzwaldverjüngung, Aufforstung von Mischbaumarten, Durchforstung sowie Wegebau. 50 % der Schutzwaldförderungen seien für Maßnahmen im Objektschutzwald eingesetzt worden. Gezielt gefördert würden die Aufforstung von Laubholz, die Pflege und Durchforstung labiler Bestände sowie die kleinflächige Verjüngungseinleitung im Zuge von Holznutzungen.

Sektor Tourismus

Allgemeines

13 Aus dem österreichischen Tourismus ergaben sich im Jahr 2009 direkte und indirekte Wertschöpfungseffekte²¹ in Höhe von 20,85 Mrd. EUR; der Wirtschaftszweig trug somit 7,6 % zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung bei. Im Jahr 2009 wurden im Land Salzburg 23,74 Mill. und in Tirol 42,99 Mill. Übernachtungen gezählt (bei österreichweit 124,3 Mill. Übernachtungen).

Strategien

14.1 (1) Die politischen Vertreter der Länder Salzburg und Tirol bekannten sich im September 2010 im „Innsbrucker Manifest zur tourismuspolitischen Zusammenarbeit im Alpentourismus“²² u.a. zu einer aktiven Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Klimawandels.

²¹ ohne Dienst- und Geschäftsreisen

²² „1. politisches Gipfeltreffen der Tourismusminister der Alpenländer“ in Innsbruck, weitere Teilnehmer: Kärnten, Vorarlberg, Oberösterreich, Südtirol, Trentino, Belluno, Bayern, Graubünden, Wallis und Liechtenstein

(2) Die aktuelle Salzburger Wirtschaftsstrategie aus dem Jahr 2004 legte die wirtschafts- und tourismuspolitischen Ziele und Leitlinien für den Zeitraum bis 2010 fest. Der darauf aufbauende Strategieplan für den Tourismus aus dem Jahr 2006 konkretisierte das Wirtschaftsleitbild und zeigte Wege auf, das Land Salzburg langfristig als Ganzjahresdestination zu positionieren. Das Wirtschaftsleitbild wurde ab Herbst 2009 grundlegend überarbeitet²³, die politische Beratung war für Herbst 2011 vorgesehen. Neben den geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem demografischen Wandel wurde auch der Klimawandel als eine der Herausforderungen der Zukunft gesehen.

(3) Der Tiroler Raumordnungsplan „Raumverträgliche Tourismusentwicklung“ aus dem Jahr 2010 befasste sich auf strategischer Ebene mit den Auswirkungen des Klimawandels und stellte u.a. dar,

- welche Konsequenzen in Bezug auf die Standort- und Produktentwicklung zu ziehen wären,
- dass klimatisch bedingte Risiken bei der Planung und Bewilligung touristischer Infrastruktur zu berücksichtigen wären und
- dass innovative touristische Anpassungsmaßnahmen zu fördern wären.

Konkrete Maßnahmenprogramme mit Kostenschätzungen lagen in beiden Ländern nicht vor.

14.2 Der RH empfahl dem Land Salzburg, die aus den prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels zu ziehenden Konsequenzen in die Tourismusstrategie einfließen zu lassen. Zudem empfahl er den Ländern Salzburg und Tirol, – aufbauend auf den Tourismusstrategien – umsetzungsorientierte Maßnahmenprogramme mit einer Abschätzung der Kosten für die öffentliche Hand zu erarbeiten.

14.3 *Das Land Salzburg sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Der Strategieplan Tourismus als konkrete Umsetzung des bereits veröffentlichten Wirtschaftsprogramms Salzburg 2020 stehe zur Zeit in Überarbeitung. Gemäß dem Wirtschaftsprogramm seien klimaspezifische Aspekte bei der Weiterentwicklung des touristischen Angebots durch ganz konkrete Vorgaben für den neuen, auch in dieser Hinsicht speziell zu überarbeitenden Strategieplan Tourismus zu berücksichtigen.*

²³ „Salzburg. Standort Zukunft“, Rohentwurf Stand Mai 2011

Laut Stellungnahme des Landes Tirol beinhaltet das Aktionsprogramm „Raumverträgliche Tourismusentwicklung“ bereits zum Teil Maßnahmen, welche in konkreten Projekten Berücksichtigung finden würden. Darüber hinaus sei die Klimaerwärmung eines der Anliegen im gegenständlichen Strategiepapier.

Touristische
Schwerpunkte

15.1 Durch den prognostizierten Temperaturanstieg wird der Schneean teil am Niederschlag in mittleren und tieferen Lagen abnehmen und die Schneefallgrenze steigen. Die klimatischen Möglichkeiten für die Beschneigung werden sich verschlechtern. Dies ging auch aus der Studie „Tourismus im Klimawandel“ der CIPRA (Internationale Alpen schutzkommission) aus dem Jahr 2011 hervor, die den Rückgang der Schneesicherheit in den Alpen wie folgt beurteilte:

Tabelle 2: Rückgang der Schneesicherheit in den österreichischen Schigebieten abhängig von der Temperaturentwicklung				
	2011	2025	2050	2100
	Anzahl der Schigebiete			
gesamt	228			
<i>davon schneesicher</i>	199	153	115	47
bei einer angenommenen Temperaturänderung von		+ 1°C	+ 2°C	+ 4°C

Quelle: Tourismus im Klimawandel, CIPRA, 2011

Die Anzahl der schneesicheren Schigebiete würde laut der Tabelle bei einem Temperaturanstieg von 2 °C bis 2050 um 84 (das sind 42 %) auf 115 sinken.

Unter anderem vor dem Hintergrund bereits merkbarer Auswirkungen des Klimawandels entwickelte sich die Beschneigung einzelner Teilflächen immer mehr zur Gesamtbeschneigung von ganzen Schigebieten zur Sicherung des Schibetriebes. Derzeit können von den 25.400 ha Pistenfläche in Österreich bereits 66 % künstlich beschneit werden. Dies bedeutete hohe Investitionskosten in die entsprechenden Anlagen, einen zunehmenden Verbrauch der Ressourcen Energie und Wasser und eine Veränderung der Landschaft.

In der öffentlichen Diskussion stellte sich das Thema Beschneigung gegensätzlich dar. Die Positionen reichten dabei von der existenziellen Bedeutung der Schneegarantie für die Wintersportregionen bis zur Aus-

sage, dass in Zukunft deutlich mehr Schnee produziert werden müsste, als jetzt schon finanziell und ökologisch vertretbar sei.

Die Länder Salzburg und Tirol versuchten mit Instrumenten der Raumordnung (Salzburger Sachprogramm Schianlagen, Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm) und durch eine Beschränkung von Neueröffnungen von Schigebieten ein vertretbares Verhältnis zwischen den massiven ökonomischen Interessen der Tourismuswirtschaft und den ökologischen Auswirkungen u.a. durch Beschneiungsanlagen zu wahren.

Für den alpinen Sommer- und den Seentourismus werden grundsätzlich positive Auswirkungen erwartet. Durch den Klimawandel werden die Hitzetage in der Mittelmeerregion möglicherweise zunehmen und eine Verlagerung der Touristenströme in den Alpenraum bewirken. Durch die temperaturbedingte Verlängerung der Saison könnten auch der Städte- und der Gesundheitstourismus profitieren.

15.2 Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, im Zusammenhang mit der Bewilligung von Vorhaben im Seilbahnen- und Skipistenangebot bei der Beurteilung der Schneesicherheit und Beschneigungsmöglichkeit die klimatische Entwicklung über einen ausreichend langen Zeitraum zu berücksichtigen.

15.3 *Laut Mitteilung des Landes Salzburg erfolge eine diesbezügliche Prüfung im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung gemäß Sachprogramm Skianlagen.*

Das Land Tirol wies darauf hin, dass im Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm 2005 das Thema Schneesicherheit ein zentraler Punkt für die Genehmigungsfähigkeit eines Projekts sei.

15.4 Der RH hielt den Ländern Salzburg und Tirol gegenüber fest, dass ihm die gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen bei der Bewilligung von Vorhaben im Seilbahnen- und Skipistenangebot in den Ländern bekannt waren. Er blieb bei seiner Empfehlung, bei der Beurteilung der Schneesicherheit und Beschneigungsmöglichkeit mögliche klimatische Veränderungen über einen ausreichend langen Zeitraum zu berücksichtigen.

Sektor Naturgefahren im alpinen Raum

Forschungsaktivitäten

- 16** Anlass für Forschungsprojekte zur Klimawandelanpassung war u.a. die allgemeine Annahme, dass sich die in den Alpen beobachteten klimatischen Veränderungen auch auf die Häufigkeit und Intensität von Elementarereignissen auswirken.

Die Abteilung Wasserwirtschaft des Tiroler Amtes der Landesregierung arbeitete an dem im Jahr 2008 abgeschlossenen INTERREG-Projekt „ClimChAlp – Climate Change, impacts and adaptation strategies in the Alpine space“ mit und war auch Projektpartner am Folgeprojekt AdaptAlp, das 2011 abgeschlossen wird. Am Projekt ClimChAlp beteiligte sich das Land Tirol mit 40.030 EUR und setzte Personalressourcen im Umfang von rd. 200 Arbeitsstunden ein. Der Beitrag zum Projekt AdaptAlp betrug 31.500 EUR und erforderte Personalressourcen von rd. 300 Stunden.

Beide Projekte untersuchten das Ausmaß des Klimawandels im Alpenraum, die Auswirkungen auf das Naturgefahrenpotenzial und mögliche Anpassungsstrategien. Eine Analyse der Abflussdaten großer alpiner Flüsse und eine Abschätzung der Klimawandelfolgen ergab u.a. einen Anstieg der Abflussmengen im Winter und eine Verschiebung von Hochwasserereignissen in den Winter, längere, häufigere Trockenperioden und eine Zunahme der Erosion.

Permafrost

- 17.1** (1) Permafrostböden, auch als Dauerfrostböden bezeichnet, sind ab einer gewissen Tiefe das ganze Jahr über gefroren. In Österreich kommen sie im hochalpinen Raum ab einer Seehöhe von etwa 2.500 m vor. Ein Anstieg der Lufttemperatur hat ein Auftauen dieser Böden zur Folge.

Damit verbunden waren eine Erhöhung der Steinschlag- und Felssturzaktivität, Hanginstabilitäten, Rutschungen und Setzungen an Bauwerken. Betroffen waren grundsätzlich nicht der Dauersiedlungsraum, sondern Infrastruktureinrichtungen, wie Straßen oder touristische Einrichtungen (alpine Wege, Skipisten, Aufstiegshilfen und Hütten). Eine Abschätzung der von einem Auftauen des Permafrosts ausgehenden Naturgefahren in den österreichischen Alpen war schwierig, weil über die tatsächliche Ausdehnung der Permafrostböden, ihr Auftauverhalten und ihre Neubildungsraten noch wenig bekannt war.

(2) In Salzburg wurde im Rahmen des Projekts Permalp der Universität Salzburg auf Basis von Messungen im Testgebiet Nationalpark Hohe Tauern die Verteilung des Permafrosts in ganz Österreich modellhaft

berechnet. Das Projekt lief bis Mitte 2011 und wurde von betroffenen Institutionen²⁴ finanziert. Angestrebtes Ergebnis war eine Karte zur österreichweiten Permafrostverteilung.

(3) In Tirol war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gemeinsam mit dem Veneto und Südtirol ein INTERREG-Projekt zur Kartierung des Permafrosts in Beantragung.

Das Projekt AlpinRiskGP aus der Forschungsinitiative StartClim entwickelte ein Modell für die Abschätzung des aktuellen und zukünftigen Gefährdungspotenzials für Alpentouristen und Infrastruktureinrichtungen durch den Gletscherrückgang und eine Permafrostveränderung und wendete es in einem stark frequentierten hochalpinen Gebiet (Großglockner-Pasterze) an. Damit können in einem gegebenen Gebiet auch zukünftig gefährdete Bereiche identifiziert werden.

- 17.2** Der Kenntnisstand zur Verteilung von Permafrostböden im alpinen Raum in Österreich war noch gering. Der RH würdigte die bestehenden Initiativen, um die Wissenslücke zu schließen.

Auf Basis der Permafrostverteilung empfahl der RH den Ländern Salzburg und Tirol, die gewonnenen Erkenntnisse in ihrer Genehmigungspraxis zu berücksichtigen, um die Errichtung neuer Infrastruktureinrichtungen (Wege, Skipisten, Aufstiegshilfen) in Risikobereichen zu vermeiden.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg liege nunmehr eine Permafrost-Karte vor, die auf den erwähnten Untersuchungen beruhe.*

Laut Mitteilung des Landes Tirol sei gemäß Tiroler Seilbahnen- und Schigebietsprogramm 2005 die fehlende Sicherheit vor Lawinen und anderen Naturgefahren ein Ausschließungsgrund für die Erweiterung von Schigebieten. Die Sicherheit vor Lawinen und anderen Naturgefahren sei nicht gegeben, wenn das Vorhaben labile Gebiete im Sinne des Protokolls Bodenschutz zur Alpenkonvention betreffe.

- 17.4** Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Land Tirol, in der Genehmigungspraxis die Erkenntnisse der aktuell laufenden Forschungsaktivitäten zu berücksichtigen.

²⁴ Nationalpark Hohe Tauern, ÖBB Infrastruktur Bau AG, Gletscherbahnen Kaprun AG, Österreichischer Alpenverein, Salzburg AG, Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH

Sektor Raumordnung und Raumplanung

Allgemeines

18 (1) Raumordnung und Raumplanung sind in Bezug auf den Klimawandel insofern gefordert, als die vorausschauende Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung Schäden verhindern oder verringern kann.

(2) Ein Ziel der Raumordnung gemäß Salzburger Raumordnungsgesetz 2009²⁵ war der Schutz der Bevölkerung vor einer Gefährdung durch Naturgewalten durch die richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen und durch Schutzmaßnahmen. Eine geplante Änderung des Salzburger Landes-Verfassungsgesetzes 1999 und darauf aufbauend des Raumordnungsgesetzes würde als weiteres Ziel der Raumordnung den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen des Klimawandels durch die richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen und durch Schutzmaßnahmen verankern.

(3) Ein Ziel der überörtlichen Raumordnung gemäß dem Tiroler Raumordnungsgesetz 2011²⁶ war die Sicherung des Lebensraums vor Naturgefahren.

Forschungsaktivitäten

19.1 (1) Beide überprüften Länder waren in Forschungsprojekte eingebunden, die sich mit der Rolle der Raumplanung im Zusammenhang mit dem Klimawandel im alpinen Bereich beschäftigen.

(2) Die Abteilung Raumplanung des Amtes der Salzburger Landesregierung untersuchte im Rahmen des bis zum Jahr 2011 laufenden ETZ-Projekts²⁷ CLISP „Climate Change Adaptation by Spatial Planning in the Alpine Space“ die Rolle der Raumplanung in den Sektoren Tourismus und Siedlungsentwicklung in der Modellregion Pinzgau/Pongau. Das Land Salzburg investierte 50.880 EUR in das Projekt und brachte Eigenleistungen im Umfang von rd. 1.280 Arbeitsstunden ein. Verbesserungsmöglichkeiten für eine den Klimawandel berücksichtigende Raumplanung wurden in den Bereichen Bewusstseinsbildung, Datenaufbereitung und in einer Anpassung bestehender Raumplanungsinstrumente gesehen.

(3) Im Rahmen des bis zum Jahr 2012 laufenden INTERREG-Projekts IREK „Integrales Raumentwicklungskonzept für ausgewählte Lebensräume des Wipptales“ arbeiteten die Abteilungen Raumplanung –

²⁵ Salzburger Raumordnungsgesetz 2009, LGBl. 30/2009 i.d.g.F.

²⁶ Tiroler Raumordnungsgesetz 2011, LGBl. 56/2011

²⁷ Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ 2007 bis 2013 der Europäischen Kommission, Nachfolge der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative INTERREG III

Statistik und Wasserwirtschaft des Amtes der Tiroler Landesregierung und die Sektion Tirol der Wildbach- und Lawinerverbauung mit Südtiroler Projektpartnern an einer umfassenden Gefahrenpotenzialerhebung und einer Prioritätenreihung für Schutzbauwerke. Der Kostenbeitrag des Landes Tirol lag bei 46.500 EUR.

19.2 Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, die im Rahmen der Projekte gewonnenen oder noch zu erarbeiteten Erkenntnisse und Empfehlungen in die überörtliche und örtliche Raumplanung einfließen zu lassen.

19.3 *Das Land Salzburg sagte die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der bevorstehenden Novellierungen von Raumordnungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm zu. Die regionalen Ergebnisse des Projekts CLISP seien zur Meinungsbildung in der Region auch in einer deutschsprachigen populärwissenschaftlichen Fassung des Endberichts veröffentlicht worden.*

Das Land Tirol sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Die Erkenntnisse aus den Forschungsprojekten würden in die Gefahrenzonenplanung und die örtlichen Raumordnungskonzepte einfließen. Zudem würden am 4. Oktober 2012 in Innsbruck bei der Abschlusskonferenz zum Projekt IREK die Erkenntnisse zur verstärkten und auf Risiko-Szenarien beruhenden Zusammenarbeit von Naturgefahrenmanagement und Raumordnung vorgestellt und anschließend publiziert.

Überörtliche Raumordnung und Raumplanung

20.1 (1) In Salzburg hat die Landesregierung durch Verordnung Entwicklungsprogramme zu erlassen, die für das gesamte Land oder für Landesteile generelle oder sachbezogene Grundsätze für die Raumplanung festlegen. Daneben können Regionalverbände²⁸ nicht verbindliche Räumliche Entwicklungskonzepte oder verbindliche Regionalprogramme erarbeiten.

Das aktuelle Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahr 2003 definierte einen vorbeugenden Hochwasserschutz mit der Freihaltung von Abflussräumen als vorrangiges und im allgemeinen öffentlichen Interesse liegendes Ziel. Die Anpassung an den Klimawandel war kein explizites Thema des Landesentwicklungsprogramms.

Aktuellere Salzburger Regionalentwicklungskonzepte und -programme thematisierten vereinzelt die Auswirkungen des Klimawandels auf den Tourismus, indem eine Qualitätsstrategie für den naturraumbetonten

²⁸ eingerichtet gemäß § 11 Salzburger Raumordnungsgesetz 2009

und den infrastrukturbetonten Tourismus formuliert wurde. Ältere Konzepte trafen keine relevanten Aussagen hinsichtlich des Klimawandels.

(2) In Tirol ermöglichte das Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 die Erarbeitung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen, die als Verordnungen erlassen werden, und von nicht rechtsverbindlichen Raumordnungsplänen. Das Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 legte in § 7 als eine weitere Zielsetzung eines Raumordnungsprogramms die Freihaltung von Flächen für Hochwasserabflussbereiche und -rückhalteflächen fest.

Die Tiroler Landesregierung beschloss im September 2007 für einen Zeithorizont von zehn Jahren den Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ und legte darin Prioritäten für die kommenden drei Jahre fest. Demnach musste im Bereich der Sicherung des Lebensraums auf die Naturgefahren im alpinen Raum und dabei auf Entwicklungen durch den Klimawandel eingegangen werden.

Eine Evaluierung des Raumordnungsplans „Zukunftsraum Tirol“ für die Periode 2007 bis 2010 nannte den Klimawandel als räumliche Herausforderung, die Anpassungsstrategien vor allem in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und Naturgefahrenprävention erforderlich mache. Es bestünde aber noch Forschungsbedarf über konkrete Auswirkungen in den Alpen.

- 20.2** Der RH anerkannte die Berücksichtigung des Klimawandels und erforderlicher Anpassungsmaßnahmen im Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“.

Bei Vorliegen der Ergebnisse aktueller Abflussuntersuchungen und der darauf aufbauenden Gefahrenzonenpläne empfahl der RH den Ländern Salzburg und Tirol, die relevanten Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen mit den entsprechenden Raumordnungsinstrumenten (überörtliches Entwicklungs- bzw. Raumordnungsprogramm) zu sichern.

- 20.3** *Das Land Salzburg sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Entsprechend den Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms würden die relevanten Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen im Rahmen von Überarbeitungen von Regionalprogrammen und Räumlichen Entwicklungskonzepten gesichert. Im Jahr 2012 stünden in 56 Gemeinden und im Jahr 2013 voraussichtlich in weiteren 32 Gemeinden die entsprechenden Grundlagen zur Verfügung.*

Das Land Tirol sagte zu, nach Vorliegen entsprechender Datengrundlagen seitens der Schutzwasserwirtschaft Raumordnungsprogramme

gemäß § 7 Abs. 2 lit. a Z 4 und 5 Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 zu erlassen.

Örtliche Raumordnung und Raumplanung

21.1 (1) Die wesentlichen Instrumente der örtlichen Raumordnung bzw. Raumplanung sind das räumliche Entwicklungskonzept, der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan der Gemeinde. Der Flächenwidmungsplan definiert parzellenscharf die zulässige Widmung aller Flächen im Gemeindegebiet.

(2) Die Gefahrenzonen der forstlichen Raumplanung, die Hochwasserabflussgebiete nach wasserrechtlichen Bestimmungen und die für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentlichen Flächen waren im Land Salzburg in den Flächenwidmungsplänen verpflichtend darzustellen. Die Flächenwidmungspläne und die Gefahrenzonen waren über das Geoinformationssystem SAGIS des Landes für die Öffentlichkeit zugänglich.

Flächen, die im Gefährdungsbereich von Hochwässern, Lawinen oder Murgängen lagen oder als wesentliche Hochwasserabfluss oder -rückhalteräume zu erhalten waren, durften in Salzburg nicht als Bauland ausgewiesen werden.²⁹

(3) In Tirol waren in den Flächenwidmungsplänen Gebiete, die durch Naturgefahren, wie Lawinen, Hochwasser, Steinschlag oder Erdbeben, gefährdet waren, soweit möglich aufgrund bestehender Gefahrenzonenpläne ersichtlich zu machen. Die Flächenwidmungspläne und die Gefahrenzonen nach Forstgesetz bzw. die Anschlaglinien des 30-jährlichen bzw. 100-jährlichen Hochwassers waren über das Informationssystem „tiris“ allgemein einsehbar.

Laut dem Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 waren Flächen, die unter Bedachtnahme auf Gefahrenzonenpläne wegen einer Gefährdung durch Lawinen, Hochwässer, Wildbäche, Steinschlag, Erdbeben oder andere gravitative Naturgefahren für eine Bebauung nicht oder nur bedingt geeignet waren, von der Widmung als Bauland ausgeschlossen. Eine Baulandwidmung dieser Flächen war aber zulässig, wenn sie innerhalb eines bebauten Bereichs oder unmittelbar anschließend daran gelegen waren, das Bauland dadurch nicht in Bereiche mit einem erheblich höheren Gefährdungspotenzial erweitert wurde und wesentliche Hochwasserabflussbereiche oder -rückhalteräume nicht beeinträchtigt wurden.³⁰

²⁹ § 28 Salzburger Raumordnungsgesetz 2009

³⁰ § 37 Tiroler Raumordnungsgesetz 2011

Gemäß dem Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ sollte auch das Nachrücken von Bauland in vor Naturgefahren durch Verbauungsmaßnahmen gesicherte Bereiche aufgrund eines Restrisikos vermieden werden.

- 21.2** Der RH erachtete es als positiv, dass die Gefahrenzonen in Salzburg und Tirol in den Flächenwidmungsplänen darzustellen und über das Internet für die Öffentlichkeit zugänglich waren. Dies trug zur Information der Bevölkerung über Risikobereiche bei.

Der RH wies darauf hin, dass der Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ im Bezug auf das Nachrücken von Bauland in gesicherte Bereiche dem Restrisiko eine größere Bedeutung zumaß als das Tiroler Raumordnungsgesetz 2011, das eine Baulandwidmung innerhalb von Gefahrenzonen unter bestimmten Rahmenbedingungen zuließ. Der RH empfahl dem Land Tirol, bei Baulandneuwidmungen den vorausschauenden Vorgaben des Raumordnungsplans zu folgen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei der „Zukunftsraum Tirol“ im Herbst 2011 evaluiert und von der Landesregierung als „Zukunftsraum 2011“ beschlossen worden. Bei der Empfehlung des RH handle es sich inhaltlich um eine Empfehlung an den Gesetzgeber. Die Tiroler Landesregierung sei dem Legalitätsgebot des Art. 18 B-VG, in concreto dem Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 verpflichtet.*

- 21.4** Der RH entgegnete, dass er auf den bestehenden Zielkonflikt hingewiesen hatte. Er regte daher an, im Rahmen des bestehenden Raumordnungsgesetzes bei der Widmung von Bauland die vorausschauenden Empfehlungen des „Zukunftsraums Tirol“ in die Bewertungen mit einfließen zu lassen.

Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, bei der Widmung von Bauland den vorausschauenden Empfehlungen des „Zukunftsraums Tirol“ nach Möglichkeit zu folgen und das auch in technischen gesicherten Bereichen bestehende Restrisiko in die Bewertungen miteinfließen zu lassen.

Bauland und Gebäude
in Gefahrenzonen

- 22.1** (1) Sollte es als Folge des Klimawandels zu einer Zunahme von Naturgefahren im alpinen Raum kommen, ist mit einer Ausweitung der gefährdeten Bereiche zu rechnen. In diesem Fall bekäme das Instrument der Rückwidmung von Bauland eine zunehmende Bedeutung.

(2) Wird im Land Salzburg Bauland in Grünland oder Verkehrsflächen rückgewidmet, steht dem Grundeigentümer auf Antrag eine Entschädi-

gung für vermögensrechtliche Nachteile, zu denen die für die Baureifmachung geleisteten Kosten und die widmungsbedingte Wertminderung des Grundstücks zählen, zu. Eine Entschädigung ist gemäß § 49 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009 nicht zu leisten, wenn die Baulandwidmung wegen einer Gefährdung durch Hochwasser, Lawinen, Murgänge u.Ä. oder für eine Freihaltung von Hochwasserabfluss- oder Hochwasserrückhalteräumen nicht aufrechterhalten werden kann.

Im Salzburger Pinzgau wurde im Rahmen des Projekts CLISP das Ausmaß von unverbautem Bauland und die Anzahl der Gebäude in gelben und roten Zonen von Wildbächen erhoben.

Tabelle 3: Bauland und Gebäude in den Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung im Pinzgau		
	in ha	in %
Bauland gesamt	2.465	
<i>davon in Gefahrenzone Wildbach gelb¹</i>	<i>656</i>	<i>26,6</i>
<i>davon in Gefahrenzone Wildbach rot²</i>	<i>191</i>	<i>7,7</i>
unverbautes Bauland	759	
<i>davon in Gefahrenzone Wildbach gelb</i>	<i>157</i>	<i>20,7</i>
<i>davon in Gefahrenzone Wildbach rot</i>	<i>43</i>	<i>5,7</i>
	Anzahl	in %
Gebäudebestand gesamt³	13.957	
<i>davon in Gefahrenzone Wildbach gelb</i>	<i>3.252</i>	<i>23,3</i>
<i>davon in Gefahrenzone Wildbach rot</i>	<i>1.940</i>	<i>13,9</i>

¹ In der gelben Gefahrenzone ist die ständige Besiedelung infolge der Gefährdung beeinträchtigt.

² In der roten Gefahrenzone ist die ständige Besiedelung infolge der Gefährdung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich.

³ mit Adresse im raumrelevanten Bereich = Bereich innerhalb einer Gemeinde, der planungsrelevant ist, in dem eine Besiedelung bereits besteht oder geplant ist

Quelle: CLISP — Climate Change Adaptation by Spatial Planning in the Alpine Space, 2011

(3) In Tirol hatte der Eigentümer eines Grundstücks bei der Rückwidmung von Bauland bisher lediglich Anspruch auf eine Vergütung der Kosten, die durch die Baureifmachung des Grundstücks entstanden waren. Das Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 sieht nunmehr in § 73 Abs. 1 i.V.m. § 37 Abs. 1 und 2 auch eine Entschädigung der Minderung des ortsüblichen Verkehrswertes des Grundstücks vor, wenn das private Interesse an der Beibehaltung der Widmung das gegen- teilige öffentliche Interesse an einer Umwidmung überwiegt. Kein

überwiegendes Eigentümerinteresse, und damit kein Anspruch auf Entschädigung, besteht bei Grundstücken, deren Eignung aufgrund einer Gefährdung durch Naturgefahren oder aufgrund der erforderlichen Freihaltung von wesentlichen Hochwasserabflussbereichen oder –rückhalteräumen nicht mehr gegeben ist. Die auf Basis der aktuellen Rechtsprechung³¹ nunmehr eingeführte Interessensabwägung soll den Handlungsspielraum der Gemeinden vergrößern und Rückwidmungen erleichtern.

In Tirol erhob die Wildbach- und Lawinenverbauung wiederholt die Anzahl der Gebäude in ausgewiesenen Lawinen und Wildbach-Gefahrenzonen. Im Jahr 2010 ergab sich dazu die folgende Situation:

Tabelle 4: Gebäude in den Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung in Tirol		
	Anzahl	in %
Gebäudebestand gesamt¹	178.849	
gelbe Zone Lawine ²	3.026	1,7
rote Zone Lawine ³	465	0,3
gelbe Zone Wildbach	19.491	10,9
rote Zone Wildbach	811	0,5

¹ alle Gebäude mit Postadresse

² In der gelben Gefahrenzone ist die ständige Besiedelung infolge der Gefährdung beeinträchtigt.

³ In der roten Gefahrenzone ist die ständige Besiedelung infolge der Gefährdung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich.

Quelle: RH

22.2 Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in den Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung auf das gesamte Landesgebiet auszudehnen. Zudem sollten in den Ländern Salzburg und Tirol auch die Gefahrenzonen der Bundeswasserbauverwaltung in die Betrachtung mit einbezogen werden.

In Anbetracht der bereits jetzt verfügbaren Zahlen zu Bauland in Gefahrenzonen empfahl der RH den Ländern Salzburg und Tirol, auf die Gemeinden hinzuwirken, die Möglichkeit der Rückwidmung von in Gefährdungsbereichen liegendem, unverbautem Bauland zu nutzen. Damit sollten „verlorene Kosten“ der Baureifmachung für Grundstücks-

³¹ siehe dazu VfGH-Urteil B12/10 u.a. vom 7. Oktober 2010

eigentümer verhindert werden. Andernfalls könnten für Entschädigungszahlungen aus dem Katastrophenfonds bzw. für die Finanzierung von Sicherungsmaßnahmen Kosten anfallen, die zumindest teilweise von der öffentlichen Hand und damit von der Allgemeinheit zu tragen sein werden, aber vermieden werden könnten.

- 22.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW unterstütze es diese Empfehlung. Der aktuelle Datenstand der Wildbach- und Lawinenverbauung erlaube jederzeit eine Ausdehnung der Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in ausgewiesenen Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung auf das gesamte Landesgebiet Salzburgs.*

Das Land Salzburg sagte eine Umsetzung der Empfehlung zu. Eine Weiterführung der Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in den Gefahrenzonen der Wildbach- und Lawinenverbauung auf das gesamte Landesgebiet in Kooperation mit dem Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen sei im Jahr 2012 beabsichtigt. Die Berücksichtigung der bereits vorhandenen Gefahrenzonen der Bundeswasserbauverwaltung im Rahmen des genannten Projekts werde geprüft, dürfte aber in Anbetracht der bisher vorliegenden Ergebnisse noch nicht ziel führend sein.

Im Jahr 2012 stünden in 56 Gemeinden und im Jahr 2013 in weiteren 32 Gemeinden im Betreuungsbereich der Bundeswasserbauverwaltung die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung. Die Rückwidmung von in Gefährdungsbereichen liegendem, unverbautem Bauland werde im Rahmen von Gemeindeberatungen empfohlen werden.

Das Land Tirol pflichtete in seiner Stellungnahme dem RH bei und hielt fest, dass die einschlägigen Bestimmungen im Einvernehmen mit sämtlichen relevanten Dienststellen und im Zuge einer Interessensabwägung zwischen der Abwehr von Naturgefahren und der Notwendigkeit der räumlichen Entwicklung im alpinen Raum erarbeitet worden seien. Sollten sich neue Erkenntnisse im Bereich der Naturgefahren ergeben, würden diese in die gesetzlichen Bestimmungen einfließen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend empfahl der RH:

- | | |
|---------------------------|---|
| Land Salzburg | <p>(1) Die aus den prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels zu ziehenden Konsequenzen sollten in die Tourismusstrategie einfließen. (TZ 14)</p> <p>(2) Die Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in den Gefahrenzonen der Wildbach und Lawinenverbauung wären auf das gesamte Landesgebiet auszudehnen. (TZ 22)</p> |
| Land Tirol | <p>(3) Ein regionales Klimamodell wäre zu erstellen. (TZ 6)</p> <p>(4) In Bezug auf das Nachrücken von Bauland in gesicherte Bereiche wäre bei Baulandneuwidmungen den vorausschauenden Vorgaben des Raumordnungsplans „Zukunftsraum Tirol“ zu folgen. (TZ 21)</p> |
| Länder Salzburg und Tirol | <p>(5) Die entsprechenden, für die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel notwendigen organisatorischen Voraussetzungen wären zu schaffen. (TZ 3)</p> <p>(6) Die Freihaltung der erforderlichen Hochwasserretentionsräume wäre durch entsprechende wasserrechtliche Instrumente abzusichern. (TZ 8)</p> <p>(7) Die Arbeiten an den Gefahrenzonenplänen der Bundeswasserbauverwaltung sollten zügig abgeschlossen werden. (TZ 10)</p> <p>(8) Die Sanierungsprojekte des Schutzwaldes wären in Abhängigkeit von ihrer Dringlichkeit fortzuführen. (TZ 12)</p> <p>(9) Aufbauend auf den Tourismusstrategien sollten umsetzungsorientierte Maßnahmenprogramme zur Anpassung an den Klimawandel mit einer Abschätzung der Kosten für die öffentliche Hand erarbeitet werden. (TZ 14)</p> <p>(10) Bei der Bewilligung von Vorhaben im Seilbahnen und Skipistenangebot sollten bei der Beurteilung der Schneesicherheit und Beschneigungsmöglichkeit die klimatische Entwicklung über einen ausreichend langen Zeitraum berücksichtigt werden. (TZ 15)</p> |

(11) Die Errichtung neuer Infrastruktureinrichtungen (Wege, Skipisten, Aufstiegshilfen) in von auftauendem Permafrost gefährdeten Bereichen wäre zu vermeiden. (TZ 17)

(12) Die im Rahmen der Forschungsprojekte der Raumplanung gewonnenen oder noch zu erarbeitende Erkenntnisse und Empfehlungen sollten in die überörtliche und örtliche Raumplanung einfließen. (TZ 19)

(13) Bei Vorliegen der Ergebnisse aktueller Abflussuntersuchungen und der darauf aufbauenden Gefahrenzonenpläne wären die relevanten Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen mit den entsprechenden Raumordnungsinstrumenten zu sichern. (TZ 20)

(14) Bei den Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in Gefahrenzonen wären auch die Gefahrenzonen der Bundeswasserbauverwaltung in die Betrachtung mit einzubeziehen. (TZ 22)

(15) Es wäre auf die Gemeinden hinzuwirken, die Möglichkeit der Rückwidmung von in Gefahrenzonen liegendem, unbebautem Bauland zu nutzen. (TZ 22)

BMLFUW

(16) Die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel wäre rasch fertigzustellen, damit die betroffenen Ministerien und die Länder auf ihren spezifischen Ebenen entsprechende ressortspezifische und regionale Strategien und darauf aufbauende Maßnahmenpakete entwickeln können. (TZ 2)

(17) Der Grad der Verbindlichkeit einer Strategie zur Anpassung an den Klimawandel wäre so hoch wie möglich anzusetzen. (TZ 2)

Bericht des Rechnungshofes

Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	352
Abkürzungsverzeichnis _____	353

BMASK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung

KURZFASSUNG _____	355
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	361
Härteausgleich in der Pensionsversicherung _____	361
Zuwendungen an „Wiederaufbaufrauen“ _____	369
Gebarung des Härteausgleichsfonds _____	375
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	378

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterstützungsfondsleistungen_____	366
Tabelle 2: Anzahl und Kosten der Inserate je Bundesland_____	371
Tabelle 3: Anzahl der Frauen über 75 Jahre im 3. Quartal 2005_____	372
Tabelle 4: Regionale Verteilung der Ansuchen je Bundesland_____	374
Tabelle 5: Zuwendungen aus dem Härteausgleichsfonds_____	375

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesministerium
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BSVG	Bauern–Sozialversicherungsgesetz
bspw.	beispielsweise
Bundessozialamt	Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FSVG	Freiberuflich Selbständigen–Sozialversicherungs- gesetz
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
GZ	Geschäftszahl
i.H.v.	in Höhe von
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(–e, –en)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung

Der Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung sollte ab dem Jahr 2004 besondere Härten in Folge der Pensionssicherungsreform 2003 durch einmalige Zuwendungen (zwischen 400 EUR und 1.500 EUR) ausgleichen. Er war mit 44 Mill. EUR dotiert, davon gelangten rd. 3,40 Mill. EUR zur Auszahlung. Insgesamt erhielten 5.550 Personen eine Zuwendung; davon hatten 1.807 Personen real keinen Verlust, weil sie eine Ausgleichszulage bezogen. Die Antragsfrist endete im Jahr 2009, die letzte Auszahlung erfolgte 2010; eine Fortführung des Härteausgleichsfonds ist daher nicht mehr nötig.

Darüber hinaus wurden in den Jahren 2005 bis 2008 7,00 Mill. EUR aus dem Härteausgleichsfonds (und 7,27 Mill. EUR aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung) dazu verwendet, um 47.556 Wiederaufbaufrauen der Nachkriegsjahre eine Zuwendung in Höhe von jeweils 300 EUR zu gewähren.

Im Juni 2006 wurden 34,00 Mill. EUR an den Bund rücküberwiesen, der Härteausgleichsfonds verfügt seit 2007 über ein restliches Vermögen in Höhe von mehr als 750.000 EUR.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch den Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung sowie der Frage, ob sein Weiterbestand im Hinblick auf die im Jahr 2009 abgelaufene Antragsfrist noch zweckmäßig war. Weiters überprüfte der RH den Einsatz der vom (damaligen) Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (BMSG) zur Verfügung gestellten Mittel und die Abrechnungen der Leistungen durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt). (TZ 1)

Zweck des Härteausgleichsfonds

Zur Abfederung von besonderen Härten durch die Pensionssicherungsreform 2003 wurde mit 1. Jänner 2004 der Härteausgleichsfonds eingerichtet. Als einmalige Zuwendung wurden Beträge zwischen 400 EUR und 1.500 EUR gewährt. (TZ 2, 3)

Darüber hinaus wurden aus diesem Fonds in den Jahren 2005 bis 2006 Zuwendungen in Höhe von jeweils 300 EUR für Frauen als Anerkennung für ihre besonderen Leistungen beim Wiederaufbau der Republik Österreich gezahlt. (TZ 9)

Mittel des Härteausgleichsfonds

Der Härteausgleichsfonds wurde insgesamt mit 44,00 Mill. EUR dotiert. Zum Ausgleich der Härten aus der Pensionssicherungsreform 2003 wurden von 2004 bis 2010 insgesamt rd. 3,40 Mill. EUR, für die Zuwendungen an Wiederaufbaufrauen 7,00 Mill. EUR aufgewendet. 34,00 Mill. EUR waren 2006 an den Bund zurückzuzahlen. Seit 2007 verfügt der Härteausgleichsfonds über ein restliches Vermögen von mehr als 750.000 EUR. (TZ 16, 17)

Leistungen des Härteausgleichsfonds

Die Gewährung einer Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds hing von der Höhe der Pension, der Höhe des Verlusts im Vergleich zur Rechtslage 2003, der Anzahl der Beitrags- bzw. Versicherungsmonate und (außer bei Langzeitversicherten) auch der Höhe des Haushaltseinkommens ab. (TZ 3, 7)

Insgesamt erhielten 5.550 Personen eine Zuwendung für Verminderungen ihrer Pension von mehr als 2 %. Davon bezogen 1.807 Personen, rund ein Drittel, eine Ausgleichszulage, so dass sie im Ergebnis keinen Verlust erlitten. (TZ 5)

Richtlinien des BMSG

Das BMSG schränkte die Zahl der Anspruchsberechtigten durch restriktive Richtlinien hinsichtlich des Pensionsstichtags (nur für die Jahre 2004 bis 2006) und der Pensionshöhe (gedeckelt mit dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare) ein. Weder die zeitliche Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten noch die starre

Grenze (Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare), bis zu der eine Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds gewährt werden konnte, ergaben sich aus dem Wortlaut des Gesetzes. Der Entfall der Grenze für das Gesamthaushaltsnettoeinkommen für Bezieher einer Langzeitversichertenpension („Hacklerpension“) führte zu einer Bevorzugung dieser Personengruppe. (TZ 3)

Administration durch das Bundessozialamt

Mit der Vollziehung war das Bundessozialamt beauftragt, obwohl der Großteil der erforderlichen Daten bereits bei den Pensionsversicherungsträgern vorhanden war; diese wirkten jedoch nur im Zuge einer Vorprüfung mit. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Bundessozialamt war die Folge. (TZ 7)

Mit dem am 16. Dezember 2004 in Kraft getretenen Pensionsharmonisierungsgesetz wurde der maximal mögliche Pensionsverlust für 2004 rückwirkend mit 5 % gedeckelt. Bereits zuerkannte Pensionen mussten neu berechnet und gegebenenfalls Nachzahlungen gewährt werden. Eine Aufrollung der bereits im Laufe des Jahres 2004 gewährten Zuwendungen aus dem Härteausgleichsfonds war nicht vorgesehen. Dadurch kam es für Pensionisten mit Pensionsstichtagen im Jahr 2004 je nach dem Datum der Entscheidung über ihre Anträge zu Ungleichbehandlungen. (TZ 4)

Das BMSG ließ sich monatlich Auswertungen über die Fallzahlen, die Erledigungsdauer und die Zuwendungshöhen vorlegen. Diese Statistiken wurden vom Bundesrechenzentrum erstellt, waren aber mangelhaft und daher für Steuerungszwecke nicht geeignet. (TZ 8)

Leistungen für „Wiederaufbaufrauen“

Anspruchsberechtigt waren Frauen mit österreichischer Staatsbürgerschaft, die vor dem 1. Jänner 1951 mindestens ein Kind in Österreich zur Welt gebracht oder ein vor diesem Zeitpunkt geborenes Kind in Österreich erzogen hatten. Voraussetzung war, dass eine Ausgleichszulage oder ein vergleichbares Einkommen bezogen wurde. Insgesamt wurden dafür rd. 14,27 Mill. EUR aufgewendet, davon 7,00 Mill. EUR aus dem Härteausgleichsfonds. (TZ 9)

Insgesamt beantragten 59.702 Frauen eine Unterstützung: Davon wurden 47.556 Anträge positiv erledigt. (TZ 13)

Aufsicht durch das BMSG

Das BMSG erhielt 14-tägige Statistiken, um abzuschätzen, ob die veranschlagten rd. 15 Mill. EUR ausreichen würden, und welcher finanzielle Spielraum bei der Beurteilung des „vergleichbaren Einkommens“ bestand. Das BMSG wies das Bundessozialamt mit mehreren Erlässen an, Einkommen zunächst bis zu 30 EUR, später bis zu 100 EUR über dem Ausgleichszulagenrichtsatz als vergleichbar anzusehen; auch bäuerliches Einkommen war letztlich nicht zu berücksichtigen. Eine Veröffentlichung der gelockerten Anspruchsvoraussetzungen unterblieb jedoch. (TZ 10)

Anhand der im Bundessozialamt geführten Unterlagen ließ sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer nicht zuverlässig ermitteln. (TZ 12)

Administration durch das Bundessozialamt

Die Anträge mussten grundsätzlich binnen eines Jahres ab Inkrafttreten des Gesetzes (11. August 2005) beim Bundessozialamt eingebracht werden. Bei verspätet eingebrachten Ansuchen fehlte in vielen Fällen eine Begründung dafür; Ablehnungen wegen verspäteter Einbringung gab es keine. (TZ 9, 14)

Informationskampagne

Obwohl es eine intensive redaktionelle Berichterstattung rund um die Zuwendung für Wiederaufbaufrauen gab, schalteten das BMSG und das Bundessozialamt zusätzlich zahlreiche Medieninserate. Dafür wurden insgesamt rd. 254.000 EUR aufgewendet; 207.012 EUR (82 %) wurden für regionale Inserate verwendet, 43 % davon nur in der Steiermark. (TZ 11)

Personaleinsatz

Im Bundessozialamt wurde der Personaleinsatz erst ab dem 1. Jänner 2005 getrennt nach Aufgabenbereichen erfasst. Demnach betrug der Personaleinsatz für den Härteausgleichsfonds im Jahr 2005 rd. 3,35 VZÄ, im Jahr 2006 lag er zwischen 3,67 und 5,19 VZÄ. Mitte 2007 betrug er 0,46 VZÄ, seither nur noch weniger als rd. 0,15 VZÄ. (TZ 7)

Für die Administration der Zuwendungen an die Wiederaufbau-
frauen lag der Personaleinsatz im Herbst 2005 bei rd. 13 VZÄ und
sank im Laufe des Jahres 2006 von rd. 13 auf rd. 6 VZÄ ab. In den
ersten beiden Quartalen 2007 betrug der Personaleinsatz nur noch
rd. 0,75 bzw. 0,14 VZÄ. (TZ 15)

Veranlagung der Fondsmittel

Die Veranlagung kurzfristig nicht benötigter Mittel mehrerer Fonds
des BMSG erfolgte aufgrund der internen Richtlinien nach Einho-
lung von Angeboten stets als Termineinlage für maximal einen Monat.
Zur Abwicklung der laufenden Zahlungen blieben die dafür not-
wendigen Fondsmittel auf einem Geldverkehrskonto der BAWAG
P.S.K. täglich fällig veranlagt. Die Mittel des Härteausgleichsfonds
lagen bis Mitte November 2011 stets zur Gänze auf diesem Geld-
verkehrskonto. (TZ 17)

Erst ab Mitte November 2011 wurden auf Empfehlung des RH Teile
der Mittel des Härteausgleichsfonds als Termineinlage gebunden
veranlagt; dies führte in einem halben Jahr zu einem Mehrertrag
i.H.v. rd. 7.600 EUR. (TZ 17)

Kenndaten des Härteausgleichsfonds

Rechtsgrundlage	Abschnitt IVa Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung, § 291a bis § 291j ASVG, BGBI. I. Nr. 71/2003							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in EUR							
Bilanzsumme	9.642.611,66	18.273.352,17	1.208.186,70	773.150,02	757.742,41	757.129,94	758.420,79	762.965,79
Bankguthaben	9.643.011,67	18.273.352,17	950.955,19	765.047,55	750.493,32	756.646,19	757.936,55	762.321,37
Erträge	10.199.694,13	16.495.471,62	18.443.883,71	33.734,60	31.092,07	5.862,24	1.758,05	4.628,55
davon Dotierung	10.000.000,00	16.000.000,00	18.000.000,00	0	0	0	0	0
davon Zinserträge	199.694,13	495.471,61	442.384,82	33.734,60	31.092,07	5.862,24	1.758,05	4.628,55
Aufwendungen	558.181,36	7.867.531,11	35.505.296,36	468.692,02	46.465,08	6.459,13	467,57	84,45
davon Zuwendungen Härteausgleichsfonds	556.977,50	984.099,00	1.333.369,60	467.956,20	46.267,30	6.390,00	400,00	0
davon Zuwendungen Wiederaufbaufrauen ¹	0	6.852.900,00	147.100,00	0	0	0	0	0
davon Rückzahlung	0	0	34.000.000,00	0	0	0	0	0
Reingewinn/-verlust	9.641.512,77	8.627.940,51	- 17.061.412,65	- 434.957,42	- 15.373,01	- 596,89	1.290,48	4.544,10
	Anzahl							
Anträge Härteausgleichsfonds	1.171	2.420	2.767	1.062	143	46	29	0
davon Zuerkennungen	826	1.851	2.093	694	73	12	1	0
Anträge Wiederaufbaufrauen	0	30.785	28.578	63	2	1	0	0
davon Zuerkennungen	0	27.656	19.857	42	1	0	0	0

¹ Der restliche Aufwand in Höhe von 7,27 Mill. EUR wurde vom Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung getragen.

Quellen: Rechnungsabschlüsse des Härteausgleichsfonds; Bundessozialamt

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von November 2011 bis Februar 2012 die Gebarung des Härteausgleichsfonds des Bundesministers für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz in der Pensionsversicherung (Härteausgleichsfonds). Der Härteausgleichsfonds gewährte zum einen Zuwendungen zur Abfederung besonderer Härten durch die Pensionsversicherungsreform 2003 und zum anderen Zuwendungen für Frauen als Anerkennung für ihre besonderen Leistungen beim Wiederaufbau der Republik Österreich.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch den Härteausgleichsfonds sowie der Frage, ob sein Weiterbestand im Hinblick auf die im Jahr 2009 abgelaufene Antragsfrist noch zweckmäßig war. Weiters überprüfte der RH den Einsatz der vom (damaligen) BMSG zur Verfügung gestellten Mittel und die Abrechnungen der Leistungen durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt).

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2003 bis 2011.

Zu dem im Mai 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMASK im Juni 2012 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Härteausgleich in der Pensionsversicherung**Gesetzliche Grundlagen und Aufgaben**

- 2 Der Härteausgleichsfonds wurde zur Abfederung von besonderen Härten durch die Pensionssicherungsreform 2003 mit 1. Jänner 2004 eingerichtet (§§ 291 a bis 291 j ASVG).¹ Zunächst galt ein Verlustdeckel von 10 %, mit dem am 16. Dezember 2004 in Kraft getretenen Pensionsharmonisierungsgesetz² wurden die Verluste für das Jahr 2004 rückwirkend mit 5 % begrenzt (siehe TZ 4).

Beziehen von Pensionen nach dem ASVG³, dem GSVG⁴, dem BSVG⁵ und dem FSVG⁶ mit Stichtag ab 1. Jänner 2004, die von Änderungen pensionsversicherungsrechtlicher Vorschriften betroffen waren, konnten unter Bedachtnahme auf die Zahl der Versicherungsmonate und

¹ Budgetbegleitgesetz 2003, BGBl. I Nr. 71/2003

² BGBl. I Nr. 142/2004, § 607 Abs. 23 ASVG

³ Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

⁴ Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz

⁵ Bauern-Sozialversicherungsgesetz

⁶ Freiberuflich Selbständigen-Sozialversicherungsgesetz

die Höhe der Bemessungsgrundlage in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen Zuwendungen aus dem Fonds gewährt werden.

Zur Abgeltung des Aufwandes wurden dem Fonds aus Mitteln des Bundes insgesamt 44 Mill. EUR zur Verfügung gestellt. Die Dotierung betrug im Jahr

- 2004: 10 Mill. EUR,
- 2005: 16 Mill. EUR und
- 2006: 18 Mill. EUR.

Das BMSG hatte die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen sowie deren Art und Höhe in Richtlinien näher zu bestimmen.

Richtlinien des BMSG

3.1 (1) Gemäß § 291 a Abs. 1 ASVG waren als Begünstigte Pensionsbezieher⁷ mit Stichtag ab dem 1. Jänner 2004 vorgesehen. Nach den Richtlinien des BMSG⁸ wurde die Anspruchsberechtigung jedoch zeitlich auf Pensionsbezieher mit Stichtag ab dem 1. Jänner 2004 bis einschließlich 1. Dezember 2006 eingeschränkt. Das BMASK vertrat die Auffassung, dass die gesetzlich vorgesehene Dotierung des Fonds in den Jahren 2004, 2005 und 2006 den zeitlichen Geltungsbereich vorgab.

Auf Antrag konnte nach Maßgabe der Fondsmittel eine einmalige Zuwendung gewährt werden. Die Richtlinien sahen dafür folgende Voraussetzungen vor:

- Die Pensionshöhe⁹ durfte den jeweils geltenden Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare (2004: 1.015,00 EUR, 2005: 1.030,23 EUR, 2006: 1.055,99 EUR) nicht übersteigen,
- eine Vergleichsberechnung zwischen der Rechtslage 2003 und den ab 1. Jänner 2004 geltenden Bestimmungen über die Berechnung der Pension musste eine Pensionsverminderung um mehr als 2 % ergeben,

⁷ nach dem ASVG, GSVG, BSVG oder FSVG

⁸ Richtlinien des Bundesministers für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz gemäß dem Vierten Teil Abschnitt IV a des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes für die Gewährung von Zuwendungen aus dem Härteausgleichsfonds, GZ 21.104/72-2/03 vom 27.11.2003

⁹ Gemäß den Erläuterungen der Richtlinien ist für die Feststellung der Pensionshöhe nach § 1 Abs. 1 die inländische Bruttopension zum Stichtag maßgeblich. Kinderzulagen, besondere Steigerungsbeträge und Ausgleichszulagen sind hiebei nicht zu berücksichtigen.

- der Berechnung der Pension mussten mindestens 300 Beitragsmonate oder mindestens 450 Versicherungsmonate zugrunde liegen und
- das Gesamtnettoeinkommen des Pensionisten, seiner im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegattin und seiner im gemeinsamen Haushalt lebenden Kinder¹⁰ durfte den jeweils geltenden Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare nicht übersteigen.¹¹ Dieser Betrag erhöhte sich für den Ehegatten um 50 % und pro Kind um 30 %. Wurde diese Einkommensgrenze um nicht mehr als 10 % überschritten, so konnte eine Zuwendung in halber Höhe des gemäß § 4 der Richtlinien errechneten Betrages gewährt werden. Für die Bezieher einer Langzeitversichertenpension (sogenannte „Hacklerpension“) gab es keine Grenze für das Haushaltseinkommen.
- Wenn hingegen die Pensionshöhe den Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare überschritt, wurde keine Zuwendung gewährt.

(2) Die Zuwendung wurde in Form einer einmaligen Geldleistung gewährt. Sie betrug bei einer Verminderung der Pension von

- mehr als 2 % 400 EUR,
- mehr als 5 % 800 EUR und
- mehr als 8 % 1.500 EUR.¹²

Die Ansuchen für Zuwendungen waren innerhalb von drei Jahren ab Pensionsantritt beim Bundessozialamt einzubringen.

(3) Bei Vorliegen ausländischer Versicherungszeiten wurden die Zuwendungen entsprechend aliquotiert.

3.2 Der RH vermerkte kritisch, dass sich die zeitliche Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten durch die Richtlinien auf Pensionsbezieher mit Stichtag bis einschließlich 1. Dezember 2006 nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes ergab. Die Auffassung des BMASK, dass die

¹⁰ bis zum 18. Lebensjahr, siehe § 2 der Richtlinien

¹¹ Gemäß § 2 der Richtlinien: Als Nettoeinkommen ist grundsätzlich jede regelmäßig zufließende Geldleistung anzusehen. Zum anrechenbaren Nettoeinkommen zählen jedoch nicht Geldleistungen wegen Pflegebedürftigkeit oder Behinderung, Sonderzahlungen, Familienbeihilfen, Kinderbetreuungsgeld, Studienbeihilfen, Wohnbeihilfen sowie Leistungen nach den Sozialhilfegesetzen der Länder oder vergleichbare Leistungen.

¹² § 4 der Richtlinien des BMSG

Dotierung des Fonds nur in den Jahren 2004, 2005 und 2006 erfolgte und damit den Kreis der Begünstigten und die ihnen zu gewährenden Zahlungen bestimmen sollte, war für den RH nicht schlüssig.

Der RH bemängelte weiters, dass es aufgrund der in den Richtlinien für die Pensionshöhe vorgesehenen starren Grenze¹³, bis zu der eine Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds gewährt werden konnte, mangels einer Einschleifregelung (ähnlich jener beim Gesamthaushaltsnettoeinkommen) zu Härtefällen kam.

Der Entfall der Grenze für das Gesamthaushaltsnettoeinkommen für Bezieher einer Langzeitversichertenpension („Hacklerpension“) führte zu einer Bevorzugung dieser Personengruppe.

Auswirkungen des Pensionsharmonisierungsgesetzes

4.1 (1) Mit dem am 16. Dezember 2004 in Kraft getretenen Pensionsharmonisierungsgesetz¹⁴ wurde der Verlust durch die Pensionsversicherungsreform 2003 rückwirkend mit 1. Jänner 2004 neu geregelt. Es wurde ein Verlustdeckel eingeführt, der die Verluste für das Jahr 2004 statt mit bisher 10 % mit 5 % begrenzte. In den Folgejahren stieg der Verlustdeckel jeweils um 0,25 Prozentpunkte; somit betragen die Verluste bspw. im Jahr 2005 höchstens 5,25 % und 5,5 % im Jahr 2006 usw.

(2) Die Pensionsversicherungsträger mussten die bereits zuerkannten Pensionen unter Berücksichtigung der jeweils für die einzelnen Jahre geltenden Verlustdeckel neu berechnen. Die den neuen Verlustdeckel übersteigenden Verluste wurden durch eine Nachzahlung abgegolten.

Die in den Richtlinien¹⁵ angeführte Bestimmung, bei einer Pensionsverminderung von mehr als 8 % eine Zuwendung von 1.500 EUR zu gewähren, wurde durch das Pensionsharmonisierungsgesetz gestandslos, weil so hohe Verluste nunmehr ausgeschlossen waren.

(3) Da das Pensionsharmonisierungsgesetz die Verluste für das Jahr 2004 (rückwirkend) mit 5 % begrenzte, bestand für das Jahr 2004 nur mehr ein Anspruch auf Zuwendungen von höchstens 400 EUR. Dessen ungeachtet gewährte das Bundessozialamt noch nach dem 15. Dezember 2004 elf Pensionsbeziehern mit Pensionsantritt im Jahr 2004 Zuwendungen zwischen 800 EUR bis höchstens 1.500 EUR.

¹³ Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare

¹⁴ BGBl. I Nr. 142/2004, § 607 Abs. 23 ASVG

¹⁵ gemäß § 4 Abs. 1 Z 3

Da keine Aufrollung der bereits im Laufe des Jahres 2004 gewährten Zuwendungen vorgesehen war, konnten 345 Pensionsbezieher mit Pensionsantritt im Jahr 2004 die ihnen bereits gewährten Zuwendungen zwischen 400 EUR bis höchstens 1.500 EUR zur Gänze behalten.¹⁶

Hingegen erhielten 146 Pensionsbezieher mit Pensionsantritt im Jahr 2004 und einem ursprünglichen Verlust von mehr als 5 % Zuwendungen von höchstens 400 EUR, weil über ihre Anträge erst ab dem Jahr 2005 entschieden wurde.

- 4.2 Der RH bemängelte, dass der Härteausgleichsfonds im Jahr 2004 nach Inkrafttreten des Pensionsharmonisierungsgesetzes noch in elf Fällen Zuwendungen nach den bisher geltenden Richtlinien gewährte. Nach Ansicht des RH hätte der Verlustdeckel von 5 % bei der Berechnung dieser Zuwendungen bereits berücksichtigt werden müssen.

Ferner wies der RH kritisch auf die Ungleichbehandlung von Pensionsbeziehern mit Pensionsantritt 2004, je nach dem Datum der Entscheidung über ihren Antrag, hin.

Zuwendungen an
Ausgleichszulagen-
empfänger

- 5.1 Der Fonds gewährte insgesamt 5.550 Personen Zuwendungen, davon waren 1.807 Ausgleichszulagenbezieher. Während das Gesetz Ausgleichszulagenbezieher nicht thematisierte, enthielten die Erläuterungen zu den Richtlinien den Hinweis, dass bei der Feststellung der Pensionshöhe die Ausgleichszulage nicht zu berücksichtigen sei. Dies führte im Ergebnis dazu, dass rund ein Drittel der Antragsteller keinen Verlust hatte, weil er ihnen durch die Ausgleichszulage bereits zur Gänze ausgeglichen wurde. Der Aufwand hierfür betrug rd. 1,16 Mill. EUR von insgesamt rd. 3,40 Mill. EUR.
- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass der Härteausgleichsfonds rd. 34 % seiner Mittel als Härteausgleich für Pensionsverluste an Personen auszahlte, die gar keinen finanziellen Verlust zu tragen hatten, weil sie eine Ausgleichszulage erhielten.

¹⁶ Bei Überschreiten der Einkommensgrenze um nicht mehr als 10 % gebührte die halbe Zuwendung; das waren elf Fälle.

Härteausgleich in der Pensionsversicherung

Leistungen aus dem Unterstützungsfonds der Pensionsversicherungsträger

- 6.1** Außerdem wurden die Pensionsversicherungsträger gesetzlich ermächtigt¹⁷, in den Jahren 2004 bis 2006 Leistungen aus ihrem Unterstützungsfonds zu gewähren, um besondere Härten aus der ab 2004 geltenden Pensionsberechnung und der Anhebung des Pensionsanfallsalters auszugleichen.¹⁸

Nur die Pensionsversicherungsanstalt machte von dieser Möglichkeit Gebrauch; sie gewährte in zehn Fällen Unterstützungsleistungen:

Tabelle 1: Unterstützungsfondsleistungen			
Jahr	Anträge	Zuerkennungen	Gesamtleistung
	Anzahl		in EUR
2004	19	7	4.509
2005	6	3	1.160
2006	8	0	0

Quelle: Pensionsversicherungsanstalt

Nur ein Versicherter erhielt neben der Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds i.H.v. 800 EUR auch eine Unterstützung aus dem Unterstützungsfonds i.H.v. 360 EUR.

- 6.2** Der RH stellte fest, dass parallel zwei Systeme zur Abfederung von Härten aus der Pensionssicherungsreform eingerichtet wurden; es kam in einem Fall zur Überschneidung von Leistungen.

Administrative Abwicklung

Arbeitsablauf im Bundessozialamt

- 7.1** (1) Mit der Vollziehung war das Bundessozialamt betraut. Es legte für jeden Antrag einen Akt mit den Daten des Antragstellers und den von den Pensionsversicherungsträgern erstellten Unterlagen (Pensionsbescheid und allenfalls Ergebnis der Vorprüfung) an und erfasste die Daten elektronisch. Nach Abschluss gegebenenfalls erforderlicher Erhebungen (insbesondere des Haushaltseinkommens) wurden die Daten in das Berechnungsprogramm eingegeben, damit die Auszahlung über das Bundesrechenzentrum erfolgen konnte.

¹⁷ § 607 Abs. 19 ASVG, § 287 Abs. 17 BSVG, § 298 Abs. 17 GSVG

¹⁸ Für diesen Zweck hätten dem Unterstützungsfonds auch zusätzliche Mittel überwiesen werden können.

(2) Die Gewährung einer Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds hing von der Höhe der Pension, der Höhe des Verlusts im Vergleich zur Rechtslage 2003, der Anzahl der Beitrags- bzw. Versicherungsmonate und (außer bei Langzeitversicherten) auch der Höhe des Haushaltseinkommens ab (siehe TZ 3). Diese Daten wurden von den Pensionsversicherungsträgern bereits im Zuge der Pensionszuerkennung erhoben bzw. festgestellt; nur bei Pensionen über dem Ausgleichszulagenrichtsatz mussten sie das Haushaltseinkommen nicht erheben. Über eine allenfalls gebührende Ausgleichszulage wurde zumeist gesondert entschieden.

Die Pensionsversicherungsträger wiesen – als Vorprüfung¹⁹ – in den Pensionsbescheiden oder auf einem zur Vorlage ans Bundessozialamt bestimmten Beiblatt darauf hin, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds in der den Richtlinien entsprechenden Höhe erfüllt waren. Allerdings sei vom Bundessozialamt noch eine Prüfung der Einkommenssituation durchzuführen.

Bei 2.319 der 5.550 positiv erledigten Fälle war die Vorprüfung durch die Pensionsversicherungsträger aktenkundig; aus ihr war bereits die Höhe der allenfalls gebührenden Zuwendung, abgesehen vom Haushaltseinkommen, ersichtlich. 532 Anträge, die aufgrund der Vorprüfung der Pensionsversicherungsträger für eine Zuwendung in Frage gekommen wären, wurden wegen eines zu hohen Haushaltseinkommens vom Bundessozialamt abgelehnt.

(3) Im Bundessozialamt wurde der Personaleinsatz erst ab dem 1. Jänner 2005 getrennt nach Aufgabenbereichen erfasst. Demnach betrug der Personaleinsatz für den Härteausgleichsfonds im Jahr 2005 rd. 3,35 VZÄ, im Jahr 2006 lag er zwischen 3,67 und 5,19 VZÄ. Mitte 2007 betrug er 0,46 VZÄ, seither nur noch weniger als rd. 0,15 VZÄ.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass die Pensionsversicherungsträger im Zuge der Pensionszuerkennung ohnehin alle wichtigen Bedingungen für die Gewährung einer Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds zu klären hatten; nur das Haushaltseinkommen mussten sie nicht in allen Fällen feststellen.²⁰ Außerdem verfügten sie bereits über alle für die Auszahlung wichtigen Daten der Versicherten, wie bspw. Adresse und Kontoverbindung. Nach Auffassung des RH wäre es daher zweckmä-

¹⁹ gemäß § 291g Abs. 2 ASVG

²⁰ Bei Alleinstehenden, deren Pension über dem Ausgleichszulagen-Richtsatz für Alleinstehende lag, führten die Pensionsversicherungsträger im Zuge der Pensionszuerkennung keine Einkommenserhebung durch.

Biger gewesen, den Pensionsversicherungsträgern die Auszahlung der Zuwendungen aus dem Härteausgleichsfonds zu übertragen; damit hätten Doppelerfassungen und ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Bundessozialamt vermieden werden können.

Der RH empfahl dem BMASK, in Zukunft Aufgaben jenen Stellen zu übertragen, bei denen aufgrund bereits vorhandener Daten der geringste zusätzliche Verwaltungsaufwand zu erwarten ist.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMASK habe der zusätzliche Verwaltungsaufwand aufgrund der effizienten Zusammenarbeit des Bundessozialamtes mit den Pensionsversicherungsträgern gering gehalten werden können.*

Statistik der Geschäftsfälle

- 8.1** Das BMSG ließ sich monatlich Auswertungen über die Fallzahlen, die Erledigungsdauer und die Zuwendungshöhen vorlegen. Diese Statistiken wurden vom Bundesrechenzentrum erstellt, waren aber mangelhaft: In der Mai-Statistik 2005 wurden 74 positive Erledigungen in der Höhe von 1.500 EUR ausgewiesen, die aber nicht ausgezahlt wurden, weil durch den Verlustdeckel nur mehr Zuwendungen von maximal 800 EUR möglich waren (vgl. TZ 4). Auswertungen über die Erledigungsdauer waren verzerrt, weil (regional gehäuft) auf die gesonderte Eingabe des Eingangsdatums des Antrags vergessen wurde. In diesen Fällen wurde vom System das Bearbeitungsdatum als Eingangsdatum gewertet, woraus sich eine Erledigungsdauer von einem Tag ergab.
- 8.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im System erfasste eintägige Bearbeitungsdauer häufig nicht der Realität entsprach. Diese Statistik war daher auch nicht für Steuerungszwecke geeignet.

Der RH empfahl dem BMASK, auf die ordnungsgemäße Erstellung von Auswertungen – sofern diese zu Informations- oder Steuerungszwecken notwendig sind – zu achten oder – um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden – von der Erstellung nicht benötigter Auswertungen abzusehen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme werde das BMASK seine Bemühungen, die Prozessabläufe verwaltungsökonomisch zu gestalten, intensivieren.*

Zuwendungen an „Wiederaufbaufrauen“Rechtliche
Grundlagen

9 Das Bundesgesetz zur Schaffung einer einmaligen Zuwendung in Höhe von 300 EUR für Frauen als Anerkennung für ihre besonderen Leistungen beim Wiederaufbau der Republik Österreich²¹ wurde am 10. August 2005 veröffentlicht. Anspruchsberechtigt waren Frauen mit aktuell österreichischer Staatsbürgerschaft, die vor dem 1. Jänner 1951 mindestens ein Kind in Österreich zur Welt gebracht oder ein vor diesem Zeitpunkt geborenes Kind in Österreich erzogen hatten. Voraussetzung war, dass eine Ausgleichszulage oder ein vergleichbares Einkommen bezogen wurde. Die Ansuchen mussten binnen eines Jahres ab Inkrafttreten des Gesetzes beim Bundessozialamt eingebracht werden.

Von einer Zuwendung ausgeschlossen waren bspw. Frauen, die nicht mehr die österreichische Staatsbürgerschaft besaßen oder gegenwärtig über ein zu hohes Einkommen verfügten. Das BMSG präziserte verschiedene Anspruchsvoraussetzungen mittels eines Durchführungserlasses vom 28. Juli 2005.

Der Aufwand für die Zuwendungen betrug 14,27 Mill. EUR; davon wurden in den Jahren 2005 und 2006 7,00 Mill. EUR aus dem Härteausgleichsfonds und in den Jahren 2005 bis 2008 7,27 Mill. EUR aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung getragen.

Administration durch
das BMSG

Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit

10.1 (1) Das Bundessozialamt lieferte dem BMSG 14-tägig eine umfangreiche Statistik über die Anzahl der positiv erledigten, abgelehnten oder offenen Ansuchen. Am 1. September 2005, also bereits drei Wochen nach Inkrafttreten des Gesetzes, wies das BMSG das Bundessozialamt an, vorerst keine Ansuchen abzulehnen. Zunächst sollten alle Anträge gesammelt und die häufigsten Ablehnungsgründe analysiert werden. Weiters war anzuführen, bei wie vielen Ansuchen das Einkommen um weniger als 10, 50, 70, 100, 200 bzw. 300 EUR über dem Ausgleichszulagenrichtsatz lag.

(2) Das BMSG verwendete diese Statistiken, um einzuschätzen, ob die veranschlagten rd. 15 Mill. EUR²² ausreichen würden und welcher

²¹ BGBl. I Nr. 89/2005

²² Rund 8 Mill. EUR waren aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung gemäß § 22 des Bundesbehindertengesetzes, BGBl. Nr. 283/1990, vorgesehen, der Rest aus dem Härteausgleichsfonds der Bundesministerin für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz in der Pensionsversicherung.

Zuwendungen an „Wiederaufbaufrauen“

finanzielle Spielraum bei der Beurteilung des „vergleichbaren Einkommens“ bestand. Daraufhin lockerte es mittels Erlass schrittweise die Anspruchsvoraussetzungen:

- Das BMSG wies am 11. Mai 2006 das Bundessozialamt an, Einkommen, die den Ausgleichszulagenrichtsatz um bis zu 30 EUR überstiegen, als vergleichbares Einkommen anzusehen. Fälle mit einer Einkommensüberschreitung bis 100 EUR sowie Fälle mit bäuerlichem Einkommen waren vorläufig nicht abzuweisen.
- Mit Weisung vom 5. Juli 2006 wurde die Einkommensgrenze auf 100 EUR über dem Ausgleichszulagenrichtsatz angehoben. Fälle mit bäuerlichem Einkommen waren weiterhin nicht abzuweisen.
- Am 31. Oktober 2006 (nachdem die Frist für die Antragstellung bereits am 10. August 2006 abgelaufen war) erging die Weisung, die land- und forstwirtschaftlichen Pauschalwerte nicht als Einkommen anzurechnen.

Eine Veröffentlichung der durch die „Kulanzerlässe“ gelockerten Anspruchsvoraussetzungen unterblieb jedoch.

(3) Nach Ablauf der Antragstellungsfrist wurden noch 1.716 Ansuchen positiv erledigt. Davon erhielten 1.133 Frauen eine Zuwendung aufgrund eines vergleichbaren Einkommens, ihre Anträge waren zu einem Großteil fristgerecht eingelangt, wurden aber aufgrund der „Kulanzerlässe“ erst später genehmigt.

Insgesamt gewährte das Bundessozialamt aufgrund der erlassmäßig vorgenommenen Lockerungen der Anspruchsvoraussetzungen 6.638 Frauen mit einem vergleichbaren Einkommen eine Zuwendung.

10.2 Der RH kritisierte, dass die erlassmäßig vorgenommenen Lockerungen der Anspruchsvoraussetzungen nicht publik gemacht wurden.

Der RH empfahl dem BMASK, in ähnlichen Fällen künftig Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen in geeigneter Form zu veröffentlichen, um eine Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden.

10.3 *Das BMASK sagte zu, künftig für eine umfassende Information der Betroffenen – sowohl in inhaltlicher als auch regionaler Hinsicht – Sorge zu tragen.*

Informationskampagne

11.1 (1) Bei den Wiederaufbaufrauen war im Unterschied zu den Härteausgleichsfällen keine automatische Information potenziell Berechtigter möglich. Obwohl es im Sommer und Herbst 2005 eine intensive redaktionelle Berichterstattung rund um die Zuwendung für Wiederaufbaufrauen gab, informierten das BMSG und das Bundessozialamt mit zahlreichen Medieninseraten zusätzlich die Öffentlichkeit. Diese Imagekampagne für die damalige Ressortleitung beschränkte sich schwerpunktmäßig auf das dritte Quartal 2005. Im Jahr 2006 wurde sie nicht fortgesetzt, weshalb eine mediale Information der Bevölkerung über diverse Lockerungen der Anspruchsvoraussetzungen nicht erfolgte.

(2) Für Inserate wurden insgesamt rd. 254.000 EUR aufgewendet. Während nur rd. 18 % auf überregionale Inserate entfielen, wurden rd. 82 % für regionale Inserate verwendet. Diese verteilten sich wie folgt:

Tabelle 2: Anzahl und Kosten der Inserate je Bundesland			
Region	Anzahl	Betrag	Anteil am Inseratenaufwand
		in EUR	in %
Wien, Niederösterreich, Burgenland	12	42.843,74	21
Kärnten	12	20.191,13	10
Oberösterreich	8	31.455,87	15
Steiermark	17	88.832,70	43
Salzburg, Tirol, Vorarlberg	8	23.688,56	11
Gesamt	57	207.012,00	100

Quellen: BMASK; Bundessozialamt

Demgegenüber waren die Frauen über 75 Jahre im 3. Quartal 2005 wie folgt auf die einzelnen Bundesländer verteilt:

Zuwendungen an „Wiederaufbaufrauen“

Tabelle 3: Anzahl der Frauen über 75 Jahre im 3. Quartal 2005		
	Frauen über 75 Jahre	Anteil
	Anzahl	in % ¹
Burgenland	16.550	4
Kärnten	30.983	7
Niederösterreich	82.334	20
Oberösterreich	68.133	16
Salzburg	22.835	5
Steiermark	66.460	16
Tirol	29.641	7
Vorarlberg	13.993	3
Wien	90.143	21
Gesamt	421.072	100

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Statistik Austria

- 11.2** Der RH wies darauf hin, dass bspw. in der Steiermark der regionale Inseratenaufwand mit rd. 43 % des Gesamtaufwands fast dreimal so hoch war wie der Anteil der Frauen über 75 Jahre (rd. 16 %).

Der RH kritisierte, dass bei der Imagekampagne nicht auf den konkreten Informationsbedarf der Bevölkerung abgestellt wurde und empfahl dem BMASK, künftig auf eine regional ausgewogenere Verteilung der Inserate zu achten.

- 11.3** *Das BMASK sagte zu, künftig für eine umfassende Information der Betroffenen – sowohl in inhaltlicher als auch regionaler Hinsicht – Sorge zu tragen.*

Administration durch das Bundessozialamt

Erledigungsdauer

- 12.1** Anhand der im Bundessozialamt geführten Unterlagen ließ sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer nicht zuverlässig ermitteln. Zum einen langten Ansuchen bereits ab Mai 2005 ein, konnten jedoch erst ab 1. September 2005 im Verrechnungssystem bearbeitet werden bzw. erst nach den „Kulanzerlässen“ des Jahres 2006 (TZ 10) positiv bearbeitet werden. Zum anderen wurde das Antragsdatum nicht in allen

Fällen korrekt in die Datenbank eingegeben bzw. als Antragsdatum das Bearbeitungsdatum erfasst.

Das Bundessozialamt informierte das BMSG Mitte Februar 2006 darüber, dass das Antragsdatum oftmals nicht richtig eingegeben wurde; es schätzte die durchschnittliche Bearbeitungszeit auf rund zwei Monate.²³ In einigen Bundesländern kam es auch in der Folge zu keiner Verbesserung der Datenqualität.

- 12.2** Nach Auffassung des RH hätte das BMSG spätestens ab Mitte Februar 2006 die Probleme bei der Datenerfassung erkennen müssen.

Der RH empfahl dem BMASK neuerlich (siehe TZ 8), entweder auf die ordnungsgemäße Erstellung von Auswertungen – sofern diese zu Informations- oder Steuerungszwecken notwendig sind – zu achten oder – um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden – von der Erstellung nicht benötigter Auswertungen abzusehen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme werde das BMASK seine Bemühungen, die Prozessabläufe verwaltungsökonomisch zu gestalten, intensivieren.*

Übersicht über Anträge und Erledigungen

- 13** Insgesamt beantragten 59.702 Frauen eine Unterstützung, davon wurden 47.556 Anträge positiv erledigt. 11.395 Anträge wurden abgelehnt, 95 % davon wegen eines zu hohen Einkommens.

Regional verteilten sich die Ansuchen auf die Landesstellen des Bundessozialamtes wie folgt:

²³ Laut einer Datenbankauswertung des Bundesrechenzentrums wurden rd. 62 % der abgewiesenen und rd. 56 % der zuerkannten Anträge binnen eines Tages erledigt.

Zuwendungen an „Wiederaufbaufrauen“

Tabelle 4: Regionale Verteilung der Ansuchen je Bundesland					
	Gewährungen	Ablehnungen	Einstellungen wegen Ablebens	Summe	Zuwendungen
	Anzahl				in EUR
Burgenland	3.809	528	43	4.380	1.142.700,00
Kärnten	4.759	693	26	5.478	1.427.700,00
Niederösterreich	10.143	2.202	127	12.472	3.042.900,00
Oberösterreich	7.892	2.441	87	10.420	2.367.600,00
Salzburg	2.138	795	55	2.988	641.400,00
Steiermark	10.317	1.969	285	12.571	3.095.100,00
Tirol	3.465	796	47	4.308	1.039.500,00
Vorarlberg	863	247	14	1.124	258.900,00
Wien	4.170	1.724	67	5.961	1.251.000,00
Gesamt	47.556	11.395	751	59.702	14.266.800,00

Quelle: Bundessozialamt

Verspätete Antragstellung

- 14.1** Auch nach Ablauf der Jahresfrist war eine Antragstellung möglich, sofern glaubhaft gemacht wurde, dass eine frühere Einbringung aus triftigen Gründen nicht möglich war.

43 Ansuchen wurden erst nach dem Jahr 2006 genehmigt, das letzte am 19. Februar 2008. In vielen Fällen der zu spät eingebrachten Ansuchen fehlte eine Begründung dafür; Ablehnungen wegen verspäteter Einbringung gab es dennoch keine.

- 14.2** Der RH verwies auf die geltende Rechtslage und kritisierte die Bewilligung der ohne Begründung verspätet eingebrachten Anträge.

Arbeitsablauf im Bundessozialamt

- 15** (1) Dem Bundessozialamt oblag die Verantwortung für die vollständige Erhebung des Einkommens, die Pensionsversicherungsträger traf eine diesbezügliche Mitwirkungspflicht. Im Gegensatz zur Antragstellung beim Härteausgleich in der Pensionsversicherung hatten die Pensionsversicherungsträger nämlich keinen vollständigen Überblick über den anspruchsberechtigten Personenkreis.

Um den Informationsaustausch möglichst effizient abzuwickeln, erhielt das Bundessozialamt Zugriff auf den Pensions- und Rentendatenbestand des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Die Landesstellen konnten sich so unmittelbar einen Überblick über die pensionsauszahlende(n) Stelle(n), die Pensionshöhe und einen etwaigen Ausgleichszulagenbezug aber auch Pensionsansprüche des Ehemannes verschaffen.

(2) Im Bundessozialamt beschränkte sich der Aufwand für die Administration der Zuwendungen an die Wiederaufbaufrauen aufgrund der limitierten Antragsfrist auf knapp zwei Jahre. Der Personaleinsatz lag im Herbst 2005 bei rd. 13 VZÄ und sank im Laufe des Jahres 2006 von rd. 13 auf rd. 6 VZÄ ab. In den ersten beiden Quartalen 2007 betrug der Personaleinsatz nur noch rd. 0,75 bzw. 0,14 VZÄ, danach wurde kein Personaleinsatz mehr ausgewiesen.

Gebahrung des Härteausgleichsfonds

Dotierung und
Aufwendungen

16.1 (1) Der Härteausgleichsfonds wurde entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wie folgt mit insgesamt 44 Mill. EUR dotiert:

- 8. Jänner 2004: 10,00 Mill. EUR,
- 10. Jänner 2005: 16,00 Mill. EUR,
- 10. Jänner 2006: 18,00 Mill. EUR.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die aus dem Härteausgleichsfonds gewährten Zuwendungen:

Tabelle 5: Zuwendungen aus dem Härteausgleichsfonds								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004 – 2010 gesamt
	in EUR							
Zuwendungen Härteausgleich in der Pensionsversicherung	556.977,50	984.099,00	1.333.369,60	467.956,20	46.267,30	6.390,00	400,00	3.395.459,60
Zuwendungen an Wiederaufbaufrauen		6.852.900,00	147.100,00					7.000.000,00

Quellen: Rechnungsabschlüsse Härteausgleichsfonds

Gebarung des Härteausgleichsfonds

16.2 Der RH stellte fest, dass der Härteausgleichsfonds insgesamt mit 44 Mill. EUR dotiert wurde. Davon wurden von 2004 bis 2010 rd. 3,40 Mill. EUR für Zuwendungen zum Ausgleich der Härten aus der Pensionssicherungsreform 2003 und in den Jahren 2005 und 2006 weitere 7,00 Mill. EUR für Zuwendungen an Wiederaufbaufrauen aufgewendet.

Im Hinblick darauf, dass die Antragsfrist für die Gewährung von Zuwendungen bereits im Jahr 2009 abgelaufen ist (vgl. TZ 1 und 3) und die letzte Zuwendung im Jahr 2010 gewährt wurde²⁴, empfahl der RH dem BMASK, den Fonds umgehend aufzulösen.

16.3 *Laut Stellungnahme arbeite das BMASK derzeit an einer Novelle zum ASVG, um dieser Empfehlung Rechnung zu tragen.*

Veranlagung und Rückzahlung

17.1 (1) Das BMSG wählte aus den monatlich eingeholten Angeboten für die Veranlagung der Mittel verschiedener Fonds nach Rücksprache mit der österreichischen Bundesfinanzierungsagentur das beste Angebot aus. Die Veranlagung kurzfristig nicht benötigter Mittel erfolgte aufgrund der Richtlinien des BMSG stets als Termineinlage für maximal einen Monat. Zur Abwicklung der laufenden Zahlungen blieben die dafür notwendigen Fondsmittel auf einem Geldverkehrskonto der BAWAG P.S.K. mit einem geringeren Zinssatz täglich fällig veranlagt. Die Mittel des Härteausgleichsfonds²⁵ waren bis Mitte November 2011 stets zur Gänze auf diesem Geldverkehrskonto der BAWAG P.S.K. veranlagt.

(2) Am 19. November 2005 trat das Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2005 in Kraft. Dieses sah vor, dass 34,00 Mill. EUR des Härteausgleichsfonds bis 30. Juni 2006 an den Bund zurückzuzahlen waren. Die Überweisung erfolgte am 26. Juni 2006. Bis dahin blieben die Gelder auf dem Geldverkehrskonto bei der BAWAG P.S.K. täglich fällig veranlagt.

Seit 2007 verfügt der Härteausgleichsfonds über ein Vermögen von mehr als 750.000 EUR.

(3) Erst ab November 2011 wurden auf Empfehlung des RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung vom BMASK Teile der Mittel des Härteausgleichsfonds als Termineinlage zunächst für einen Monat und ab Dezember 2011 für sechs Monate gebunden veranlagt. Der Zinssatz

²⁴ Nur mehr ein Fall ist (seit 2008) offen; trotz mehrerer Urgezen lagen die ausländischen Versicherungszeiten seit Jänner 2008 nicht vor.

²⁵ rd. 760.000 EUR seit dem Jahr 2007

betrug dabei 2,40 % statt 0,55 %; dies führte alleine in einem halben Jahr zu einem Mehrertrag i.H.v. rd. 7.600 EUR.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass die Mittel des Härteausgleichsfonds bis Mitte November 2011 nur am Geldverkehrskonto der BAWAG P.S.K. täglich fällig veranlagt waren. Aufgrund des Fondsvolumens wären bei einer anderen Veranlagungsform und –dauer höhere Zinserträge erzielbar gewesen.

Der RH bemängelte außerdem, dass auch im ersten Halbjahr 2006 keine bessere Veranlagung für die nicht mehr benötigten Mittel i.H.v. 34,00 Mill. EUR gewählt wurde.

Nach Ansicht des RH hätte die Rückzahlung der 34,00 Mill. EUR auch bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen können, um die Mittel dem Bundeshaushalt zur Verfügung zu stellen.

- 17.3** *Das BMASK teilte mit, es habe aufgrund der Empfehlungen des RH bereits während der Gebarungsüberprüfung seine Veranlagungspraxis geändert und längerfristig nicht benötigte Mittel als fixe Termineinlage veranlagt. Es merkte an, dass in der Hochzinsphase vor Beginn der Finanzkrise die Verzinsung auf Basis der variablen Termineinlage bei der BAWAG P.S.K. meist nur marginal niedriger war als auf Basis einer fixen Termineinlage.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMASK hervor:

(1) Der Härteausgleichsfonds wäre umgehend aufzulösen. (TZ 16)

(2) Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen bei Unterstützungsleistungen wären in geeigneter Form zu veröffentlichen, um eine Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden. (TZ 10)

(3) Aufgaben wären jenen Stellen zu übertragen, bei denen aufgrund bereits vorhandener Daten der geringste zusätzliche Verwaltungsaufwand zu erwarten ist. (TZ 7)

(4) Es wäre entweder auf die ordnungsgemäße Erstellung von Auswertungen – sofern diese zu Informations- oder Steuerungszwecken notwendig sind – zu achten oder – um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden – von der Erstellung nicht benötigter Auswertungen abzusehen. (TZ 8, 12)

(5) Es wäre künftig auf eine regional ausgewogenere Verteilung der Inserate über Leistungsansprüche zu achten. (TZ 11)

Wien, im August 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2012/1 Bericht des Rechnungshofes
- Salzburger Festspielfonds
 - Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot
 - Drittmittelverwaltung sowie Forschungsverwertung an den Technischen Universitäten Graz und Wien; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung
 - Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/2 Bericht des Rechnungshofes
- Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol
 - Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten
 - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol
 - Künstlerhilfe-Fonds
 - Berufsberatungseinrichtungen an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien
- Reihe Bund 2012/3 Bericht des Rechnungshofes
- Beschaffungsvorgang „Elektronische Aufsicht“
 - Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug
 - Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung
 - Sanitätswesen im Bundesheer; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/4 Bericht des Rechnungshofes
- Finanzierung der Landeslehrer
- Reihe Bund 2012/5 Bericht des Rechnungshofes
- Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“
 - Österreichisches Institut für Sportmedizin
 - Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen
 - Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung
- Reihe Bund 2012/6 Bericht des Rechnungshofes
- Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)
 - ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung
 - AIT Austrian Institute of Technology; Follow-up-Überprüfung
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
 - Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

Reihe Bund 2012/7

Bericht des Rechnungshofes

- Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen
- EU-Finanzbericht 2010
- LEADER 2007 bis 2013
- Österreichisches Patentamt

