



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/8

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**

Bericht des Rechnungshofes

**Rechnungshof
ZI 860.133/002-1B1/12**

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

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 punktweise 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

Inhalt

**R
H**

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

Tabellen Abbildungen

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

Tabellen Abbildungen

R
H

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

Tabellen Abbildungen

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

Abkürzungen



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

Abkürzungen

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



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)

Kurzfassung

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;

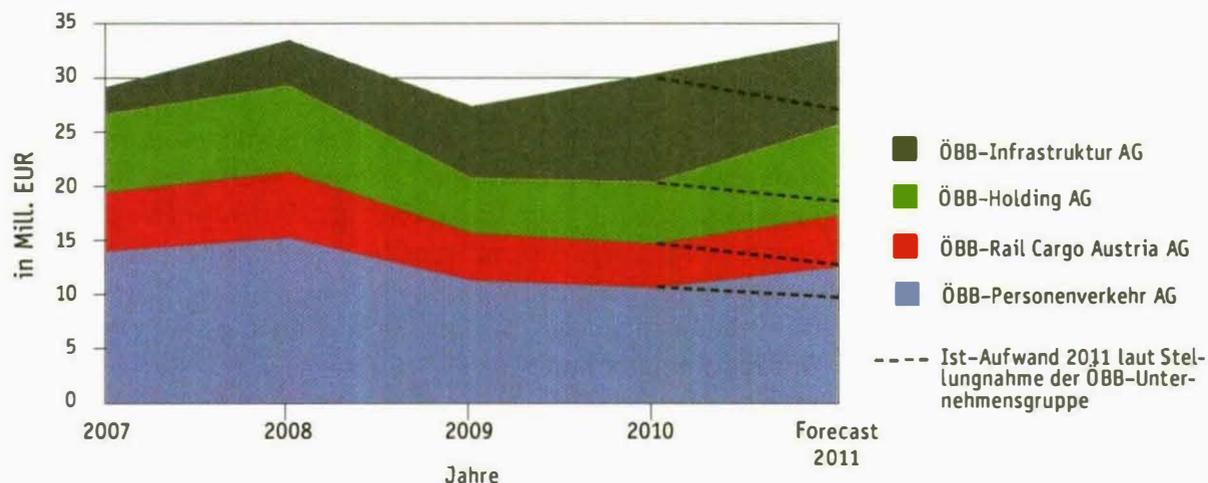
Kurzfassung

- 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)

Kurzfassung

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)

Kurzfassung

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 Gebarungsüberprüfung 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 „ingerichtet“, 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)

Kurzfassung

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-

Kurzfassung

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						
	Aufwand				Prognosewert (Forecast) 2011 ¹	Aufwand 2011 laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe ²
ÖBB-Unternehmensgruppe und Teilkonzerne	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)
davon ÖBB-Postbus GmbH	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 Gebarungüberprüfung 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 Gebarungüberprüfung 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-Cl&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-Cl&M Werbeagentur GmbH – eine konzernübergreifende Stellungnahme ab. Das BMVIT übermittelte seine

Prüfungsablauf und -gegenstand

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 Gebarungsüberprüfung 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 Gebarungsüberprüfung 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 Gebarungsüberprüfung 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 Gebarungsüberprüfung (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.

Prüfungsablauf und –gegenstand

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 stellte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung – 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 Gebarungsüberprüfung 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

**BMVIT****ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit**

- die Bemühungen um eine bessere Steuerung und Transparenz im Bereich Öffentlichkeitsarbeit (Verfahrensanweisung 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.

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

**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 <p>4. Markenwertanalyse 2011: Ziel: Erhöhung Markenwert/Unternehmenswert</p>
ÖBB-Personenverkehr AG	<p>1. Unternehmensstrategie (2009), Bereichsstrategien Marketing (2009) und Kommunikation (2010):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ergebnis-, Markt- und Kundenorientierung als Leitschnur <p>- Zielsetzungen:</p> <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**

ÖBB-Postbus GmbH	<ol style="list-style-type: none"> 1. Marketingplan 2010: <ul style="list-style-type: none"> - Zielsetzungen: <ul style="list-style-type: none"> - 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 2. Kampagnen-Planung: <ul style="list-style-type: none"> - Beliebtester Postbus-Chauffeur (2010) - Pink Ribbon (2010) - Licht ins Dunkel Sternebus (2009 bis 2010) 3. Zeitpläne der Werbekampagnen (2009 bis 2010):
Rail Cargo Austria AG	keine schriftlichen strategischen Konzepte zur Öffentlichkeitsarbeit, Zeitpläne der Werbekampagnen für die Jahre 2007 und 2011
ÖBB-Infrastruktur AG	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kommunikation 2010 – Ziele der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Infrastruktur AG (2010 entwickelt): <ul style="list-style-type: none"> - Investitionen in die Zukunft, - Bahn-Infrastrukturinvestitionen als Konjunkturmotor, - bessere Bahn-Infrastruktur löst Verkehrs- und Umweltprobleme 2. Grundsätze für projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit (2006): <ul style="list-style-type: none"> - Information, Kommunikation, Partizipation - für große Infrastrukturprojekte, Konzept der projektbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit (Planung, Zielsetzung, Informationsprodukte)

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

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

(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).

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

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 (Entscheidungsträgern) 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 quantifizierten 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 Konzern-einkaufs – 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.

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

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 Gebärungshandeln 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.

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

- 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

Strategie der Öffentlichkeitsarbeit

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 Gesamtreduktion 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.



Organisation der Öffentlichkeitsarbeit
in der ÖBB-Unternehmensgruppe

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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 Auftretens 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 Werbedienstleister 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.



Organisation der Öffentlichkeitsarbeit
in der ÖBB-Unternehmensgruppe

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- 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-Cl&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-Cl&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 konzernerigenen ÖBB-Cl&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-Cl&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.



Organisation der Öffentlichkeitsarbeit
in der ÖBB-Unternehmensgruppe

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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.

Mitteinsatz 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 beitragen.

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.

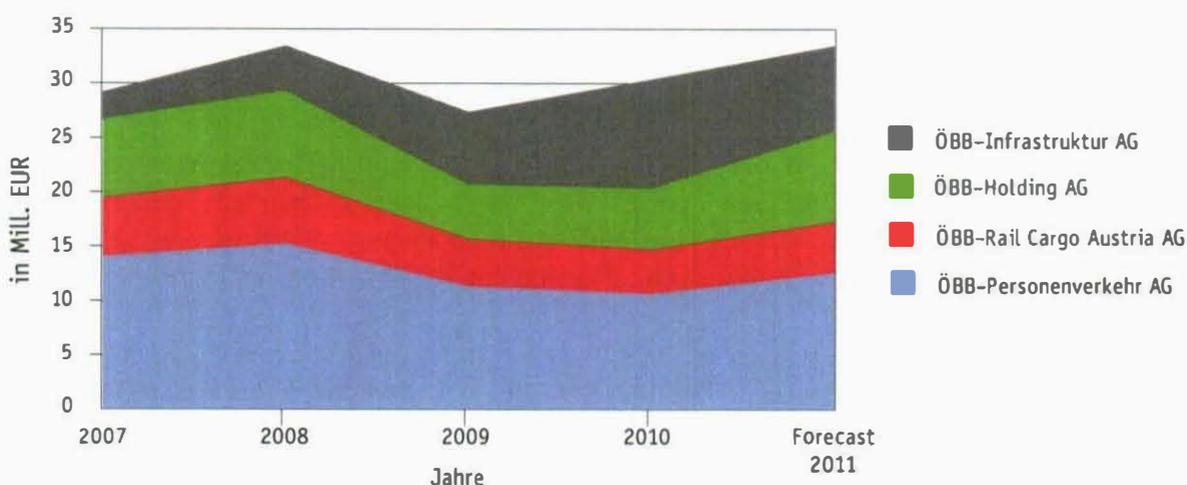
¹⁷ Der RH verwendet im weiteren Prüfungsergebnis die Begriffe „Aufwand“ bzw. „Aufwendungen“, auch wenn Teilbeträge aufgrund der vorgenommenen Aktivierung im Bereich Infrastruktur nicht sofort aufwandswirksam wurden.

Mitteinsatz 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

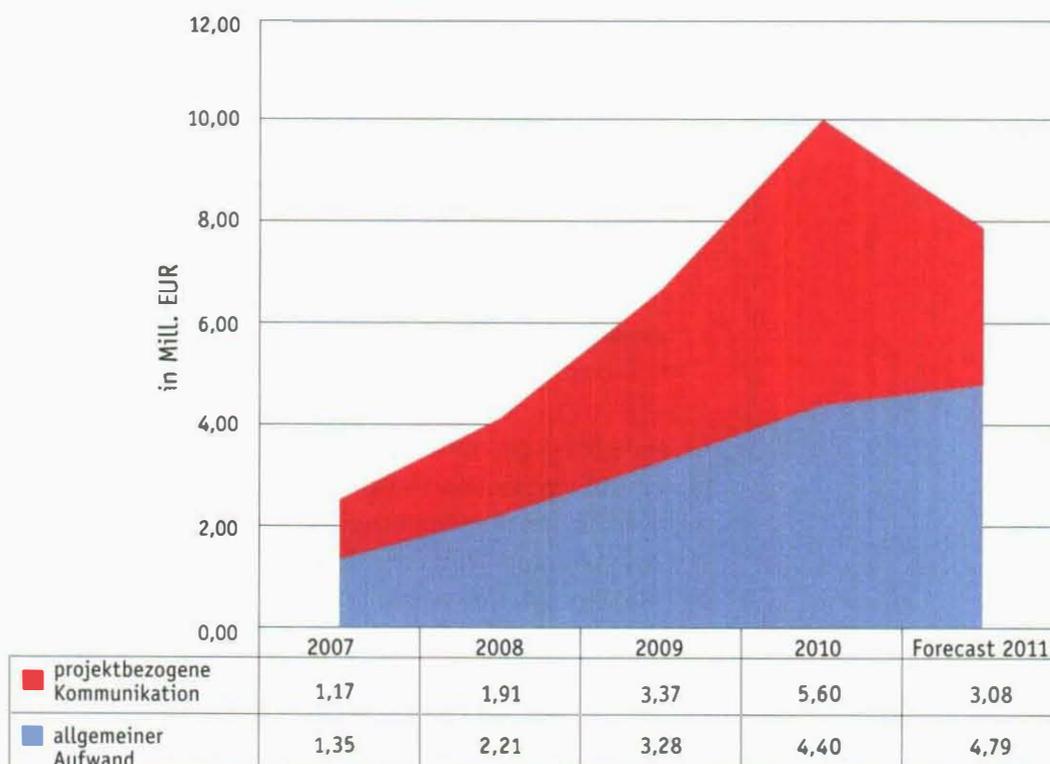
- dem Aufwand für projektbezogene Kommunikation, also jenen Kommunikationsmaßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang zu konkreten Infrastrukturprojekten²⁰ standen und diesen direkt zugerechnet wurden und
- dem allgemeinen (nicht-projektbezogenen) Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit.

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.

Mitteleinsatz 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 Gebarungüberprüfung 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 Gebarungüberprüfung 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 Schaltungsumfanges – 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 daraufhin, 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).



Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Aufwandsanalyse



ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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 Mitteleinsatzes 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.

Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

**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.

Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

- *Direct-Marketing Vorteilscard/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 (zB. NFC, Scotty-mobil)*
- *Kundenbezogene Social Media Betreuung (Facebook, Twitter, YouTube)*



Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Aufwandsanalyse

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- *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 Gebarungsüberprüfung 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 Gebarungsüberprüfung, wie auch zur Zeit der Erstellung des Prüfungsergebnisses lagen nur Prognosewerte (Forecast) für 2011 vor. Die nunmehr genannten Zahlen des Mitteleinsatzes für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2011 waren nicht mehr Gegenstand der Gebarungsüberprüfung 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 Gebarungsüberprüfung (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.

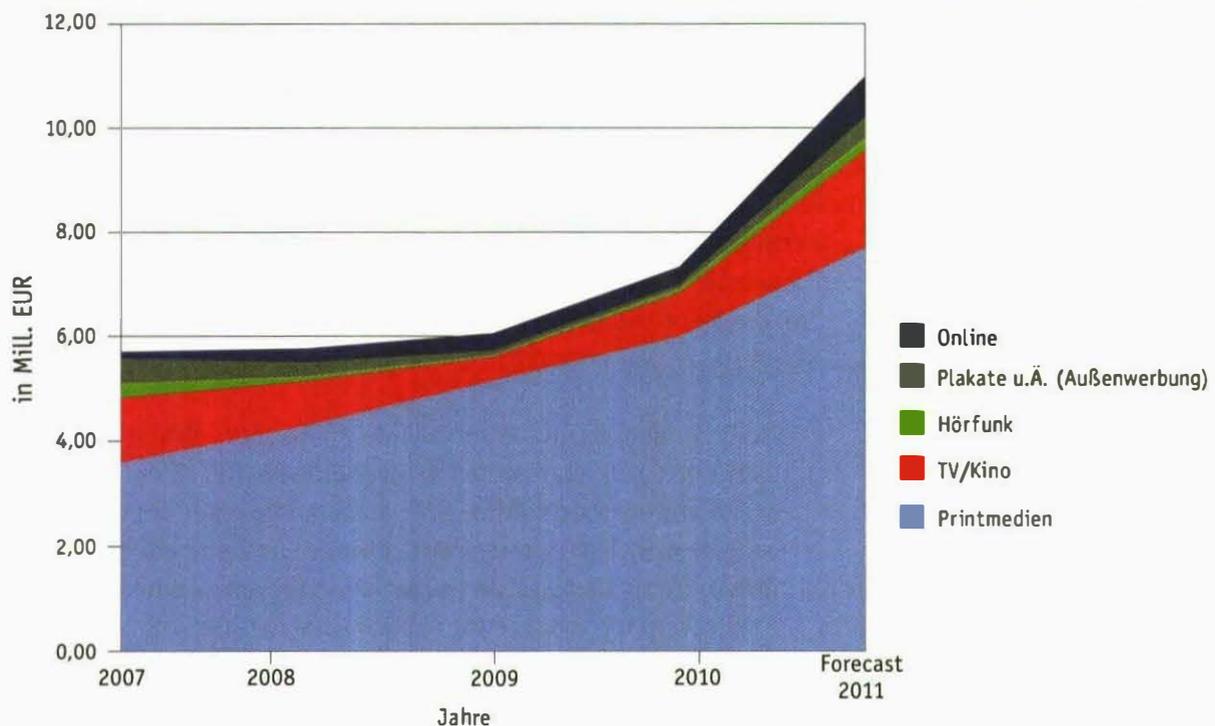
Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwandsanalyse

Mitteleinsatz 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 unverhältnismäßig 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.

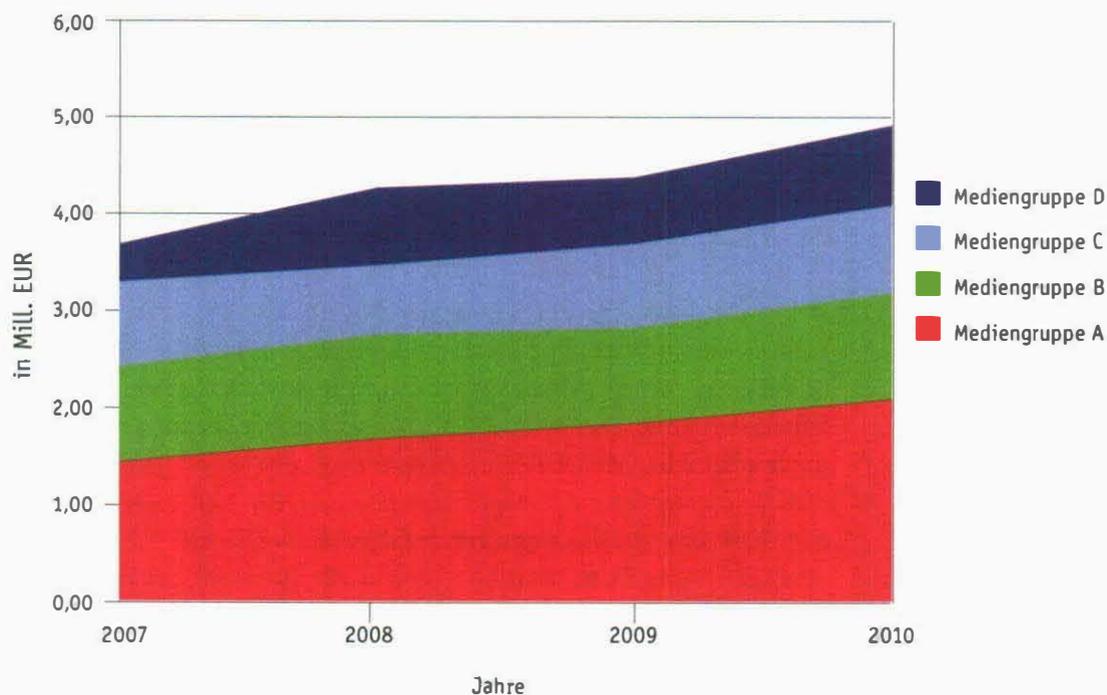
- 9.4 Der RH merkte an, dass nach seinen Feststellungen der Anteil am Aufwand der über die ÖBB-CI&M Werbeagentur GmbH und die ÖBB-Holding AG durchgeführten Schaltungen für die drei genannten Mediengruppen (Mediengruppen A, B, C) in den Jahren 2009 und 2010 bei über 40 % lag.

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 Gebarungsüberprüfung 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 beinhaltet; 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.

Mitteleinsatz 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-Cl&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-Cl&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).



Mitteleinsatz für Öffentlichkeitsarbeit –
Benchmark und Budgetierung



ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- 11.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe zeige der Hinweis des RH auf den relativ hohen Mitteleinsatz 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 AG ¹	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).



Mittelherkunft – Finanzierung der ÖBB-
Unternehmensgruppe durch Bund und Länder



ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- 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 Gebarungsüberprüfung 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).



Schnittstelle ÖBB – BMVIT
(Regierungsarbeit)

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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



Schnittstelle ÖBB – BMVIT
(Regierungsarbeit)

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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

Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit)

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.



Schnittstelle ÖBB – BMVIT
(Regierungsarbeit)

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- (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 Gebarungüberprüfung 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 zeigte 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-



Schnittstelle ÖBB – BMVIT
(Regierungsarbeit)

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

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 Gebarungsüberprüfung 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



Schnittstelle ÖBB – BMVIT
(Regierungsarbeit)

ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit

- 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 Kommunikationsbera- tungen	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- tungen, 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. Mdia-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-