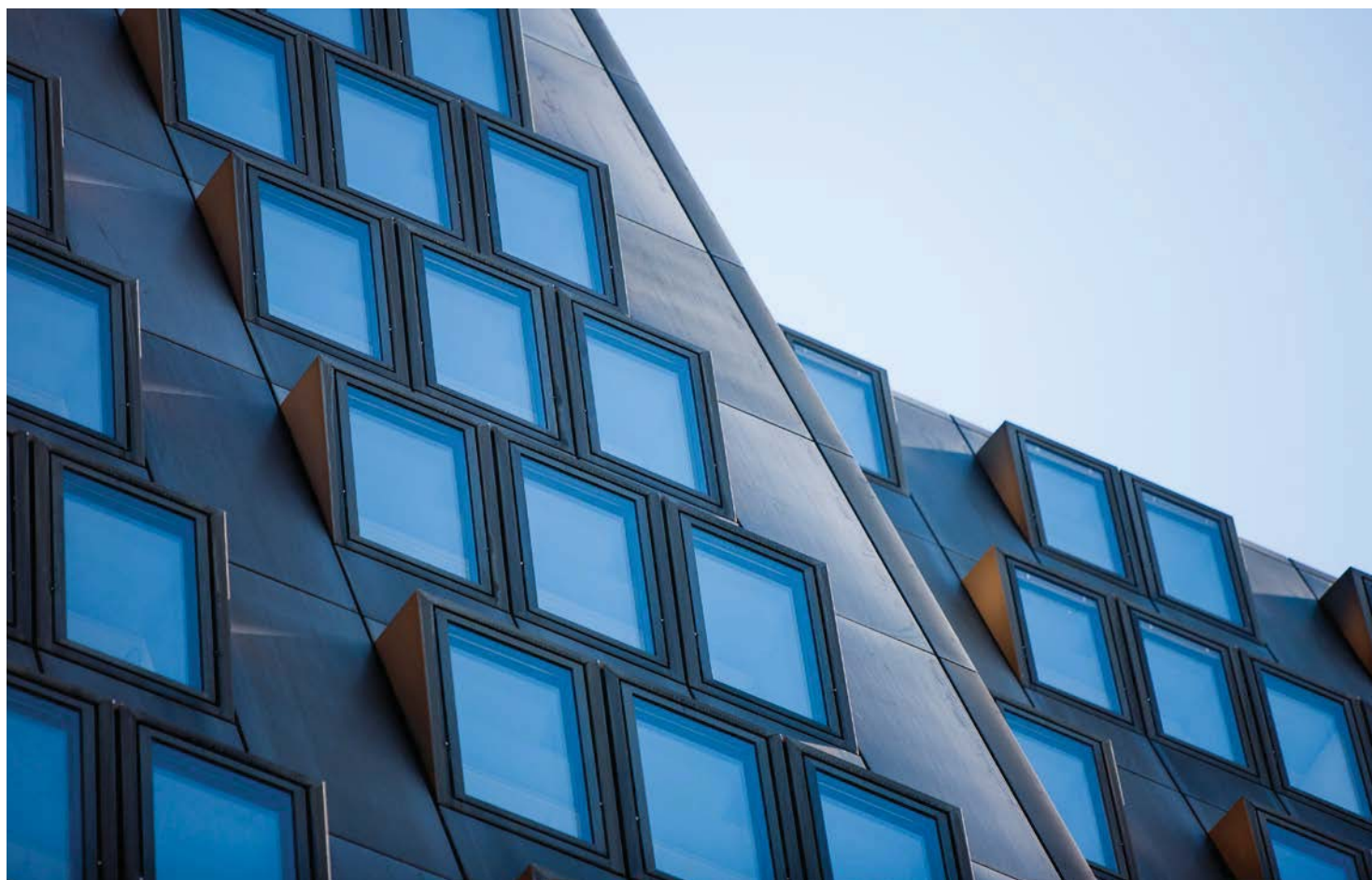




Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Reihe BUND 2022/10

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung 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) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im März 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Glossar	9
Prüfungsziel	13
Kurzfassung	13
Zentrale Empfehlungen	17
Zahlen und Fakten zur Prüfung	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	21
Compliance Management System	23
Compliance Überblick	23
Compliance Management System in der ASFINAG	27
Compliance Management System im ÖBB-Konzern	33
Anforderungen des Ministeriums zu Compliance	40
Compliance im Bereich der Auftragsvergaben	40
Entwicklung der Auftragsvergaben	52
Datenlage	52
Überprüfte Unternehmen	56
Bauauftragsvolumen	57
Verfahrensarten und Volumina der Bauaufträge	60
Geschätzte Auftragswerte	65
Auftragnehmer	73
Entwicklung der Wettbewerbssituation	89
Abwicklung von Vergabeverfahren	91
Überblick	91
Interne Vorgaben für den Vergabeprozess	93
Vergabecontrolling	100
Ausschreibungsunterlagen	107
Auftragswertermittlung	109
Wahl des Vergabeverfahrens	114
Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben	117



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Freigabe Ausschreibungsunterlagen bis Verfahrensgenehmigung _____	119
Berichtigungen _____	121
Angebotsöffnung und –prüfung _____	122
Vergabegenehmigung bis Zuschlagserteilung _____	124
Dokumentation und Archivierung _____	125
Sonstige Feststellungen _____	127
Elektronische Vergabeplattform ProVia _____	128
 Resümee _____	 134
 Schlussempfehlungen _____	 139
 Anhang A _____	 146
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	146
 Anhang B _____	 151
Überprüfte Vergabefälle _____	151
 Anhang C _____	 153
IT-Sicherheit _____	153

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umsetzung der Kernelemente eines Compliance Management Systems bei der ASFINAG bzw. ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-Infrastruktur AG _____	24
Tabelle 2:	Compliance Management System – Maßnahmen in der ASFINAG und ASFINAG Bau Management GmbH _____	28
Tabelle 3:	Compliance Management System – Maßnahmen in der ÖBB-Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG _____	34
Tabelle 4:	Relevante Komponenten und Maßnahmen im Bereich Auftragsvergaben von Bauleistungen _____	41
Tabelle 5:	Anweisungen zur Abwicklung von Vergabeverfahren in der ÖBB-Infrastruktur AG _____	47
Tabelle 6:	Verteilung der Bauaufträge im ASFINAG- bzw. im ÖBB-Konzern _	56
Tabelle 7:	Bauauftragsvolumina im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 _____	57
Tabelle 8:	Vollständig über elektronische Vergabepattformen beschaffte Bauleistungen _____	61
Tabelle 9:	Art der Vergabeverfahren der vollständig über elektronische Plattformen beschafften Bauleistungen _____	62
Tabelle 10:	Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen der ASFINAG Bau Management GmbH (im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019) _____	74
Tabelle 11:	Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen der ÖBB-Infrastruktur AG (im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019) _____	75
Tabelle 12:	Anteil der Bauaufträge von Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 für die jeweils zehn größten Auftragnehmer _____	82

Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Tabelle 13: Vergabeverstöße bzw. Schwachstellen bei den vom RH
überprüften Vergabefällen _____ 92

Tabelle 14: Regelungen der ÖBB-Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG
betreffend elektronische Vergaben _____ 103

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organigramm ASFINAG-Konzern und wesentliche Unternehmen des ÖBB-Konzerns _____	22
Abbildung 2:	Verteilung der Anzahl der Aufträge und Summe der Auftragswerte nach Größenklassen bei der ASFINAG Bau Management GmbH _____	63
Abbildung 3:	Verteilung der Anzahl der Aufträge und Summe der Auftragswerte nach Größenklassen bei der ÖBB-Infrastruktur AG _____	64
Abbildung 4:	Verteilung der geschätzten Auftragswerte von 40.000 EUR bis 159.999 EUR bei der ASFINAG Bau Management GmbH ____	66
Abbildung 5:	Verteilung der geschätzten Auftragswerte von 40.000 EUR bis 159.999 EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG _____	67
Abbildung 6:	Verteilung der geschätzten Auftragswerte von 400.000 EUR bis 1.599.999 EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG _____	68
Abbildung 7:	Vergleich der tatsächlichen und geschätzten Auftragswerte in der Größenklasse 90.000 EUR bis 100.000 EUR bei der ASFINAG Bau Management GmbH _____	69
Abbildung 8:	Vergleich der tatsächlichen und geschätzten Auftragswerte in der Größenklasse 90.000 EUR bis 100.000 EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG _____	70
Abbildung 9:	Vergleich der tatsächlichen und geschätzten Auftragswerte in der Größenklasse 900.000 EUR bis 1 Mio. EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG _____	71
Abbildung 10:	Verteilung der Bauaufträge (nach Auftragswert) auf Auftragnehmer _____	76
Abbildung 11:	Verteilung der Bauaufträge (nach Anzahl der Aufträge) auf Auftragnehmer _____	77

Abbildung 12:	Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an den Auftragswerten bei der ASFINAG Bau Management GmbH – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019 _____	78
Abbildung 13:	Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an den Auftragswerten bei der ÖBB–Infrastruktur AG – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019 _____	79
Abbildung 14:	Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an der Anzahl der Aufträge bei der ASFINAG Bau Management GmbH – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019 _____	80
Abbildung 15:	Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an der Anzahl der Aufträge bei der ÖBB–Infrastruktur AG – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019 _____	81
Abbildung 16:	Entwicklung der Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung _____	89
Abbildung 17:	Entwicklung der Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung und ausgewählter Bauindizes _____	90



Abkürzungsverzeichnis

A	Autobahn
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
ETCS	European Train Control System
EU	Europäische Union
EUR	Euro
e.V.	eingetragener Verein
f(f).	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations– und Kommunikationstechnologie
ISO	International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)
IT	Informationstechnologie
K3–Blatt	Kalkulationsformblatt Mittellohnpreis, Regielohnpreis und Gehaltspreis
K7–Blatt	Kalkulationsformblatt Preisermittlung
Lkw	Lastkraftwagen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖNACE	Österreichische Systematik der Wirtschaftstätigkeiten
ONR	Österreichisches Normungsinstitut–Regel
PS	Prüfungsstandard
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S	Schnellstraße
S.	Seite
SAP	Systemanalyse Programmentwicklung
SE	Societas Europaea (Europäische Aktiengesellschaft)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Anti-Claim-Management

Unter Anti-Claim-Management sind Maßnahmen zur Abwehr unberechtigter Vergütungsansprüche der Auftragnehmer bei öffentlichen Vergabeverfahren zu verstehen.

AVA-Online

AVA-Online ist eine Plattform zur elektronischen Abwicklung von Vergabeverfahren der ÖBB-Holding AG und der ASFINAG. Diese Vergabeplattform wurde im Jahr 2015 in die Nachfolgeversion ProVia übergeführt.

Chancen- und Risikomanagementsystem

Unter Risiko ist die Gefahr einer möglichen negativen Abweichung eines zukünftig realisierten (ökonomischen) Werts von einem erwarteten Wert zu verstehen. Chance ist demgegenüber eine positive Abweichung. Das Chancen- und Risikomanagementsystem einer Organisation umfasst sämtliche koordinierten Aktivitäten zur Lenkung und Steuerung von Chancen und Risiken und besteht in der Regel aus den Phasen Identifikation, Analyse und Bewertung. Das Ziel ist, Möglichkeiten und Gefahren für die Organisation zu erkennen und daraus geeignete Maßnahmen zur Realisierung der Chancen bzw. zur Bewältigung der Risiken abzuleiten.

Compliance

Unter Compliance ist die Einhaltung von allgemein verbindlichen (Rechts-) Normen sowie Statuten, Richtlinien, freiwilligen (inter-)nationalen Normen, die sich eine Organisation selbst gibt, zu verstehen. Dazu zählen auch Werte und Themen wie Ethik, Integrität, soziale Verantwortung und Korruptionsprävention.

Compliance Management System

Unter einem Compliance Management System ist die Gesamtheit der Grundsätze, Maßnahmen, Strukturen und Prozesse in einer Organisation zu verstehen, die auf die Sicherstellung eines rechts- und regelkonformen Verhaltens der gesetzlichen Vertreter und der Bediensteten einer Organisation sowie gegebenenfalls von Dritten abzielen.

Corporate Governance

Corporate Governance stellt den Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens (des Bundes) dar. Dieser Rahmen wird hauptsächlich durch Vorgaben des Gesetzgebers bzw. durch den Eigentümer definiert.

Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Eventualposition

Eine Eventualposition beschreibt im Leistungsverzeichnis eine zusätzliche Leistung, die nur auf besondere Anordnung des Auftraggebers zur Ausführung kommt. Eventualpositionen werden im Gesamtpreis nicht berücksichtigt.

Internes Kontrollsystem

Das Interne Kontrollsystem ist der interne Teil des gesamtbetrieblichen Überwachungssystems, bestehend aus festgelegten aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen und Methoden, prozessintegrierten Maßnahmen und einem prozessunabhängigen Prüforgan (Interne Revision).

Lobbying

Lobbying ist jeder organisierte und strukturierte Kontakt mit Funktionsträgerinnen und -trägern zur unmittelbaren Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände.

ProVia

ProVia ist die Nachfolgeversion der Vergabeplattform AVA-Online. Diese Vergabeplattform dient der elektronischen Abwicklung von Vergabeverfahren unter Einhaltung der österreichischen Rechtsvorschriften sowie unternehmensinterner Richtlinien und Vorschriften.

Prozessmanagementsystem

Das Prozessmanagement umfasst die Planung, Durchführung, das Controlling sowie die Optimierung von miteinander verbundenen Aufgaben in einer Organisation.

Sektorenauftraggeber

Öffentliche Auftraggeber, öffentliche Unternehmen und private Auftraggeber sind Sektorenauftraggeber, wenn sie eine Sektorentätigkeit ausüben. Sektorenauftraggeber werden zur Versorgung der Allgemeinheit in den Bereichen Gas, Wärme, Elektrizität, Wasser, Verkehr, Postdienste und Energiegewinnung tätig.

Sponsoring

Sponsoring ist die Zuwendung von Geld oder geldwerten Leistungen durch einen Sponsor (juristische oder natürliche Person), der in der Regel neben der Förderung der öffentlichen Aufgabe bzw. Einrichtung auch gerechtfertigte wirtschaftliche Interessen verfolgt. Dem Sponsor kommt es u.a. darauf an, für seine Leistung einen Image- und Ansehensgewinn sowie Präsenz in der Öffentlichkeit zu erlangen.

Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Subunternehmer

Ein Subunternehmer ist ein Unternehmer, der Teile von an den Auftragnehmer übertragenen Leistungen ausführt und vertraglich an den Auftragnehmer gebunden ist. Die bloße Lieferung von Materialien oder Bestandteilen, die zur Erbringung einer Leistung erforderlich ist, stellt keine Subunternehmerleistung dar.



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Vergabe von Bauaufträgen und den Bereich Compliance der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft sowie ihres Tochterunternehmens ASFINAG Bau Management GmbH. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 letzter Satz Bundes-Verfassungsgesetz aufgrund eines Ersuchens des damaligen Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie, Mag. Andreas Reichhardt. Der RH erweiterte die Gebarungsüberprüfung auch auf die Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und ihre Tochterunternehmen ÖBB-Business Competence Center GmbH sowie ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft.

Der überprüfte Zeitraum reichte von Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019. Der RH bezog aber auch aktuelle Entwicklungen bis einschließlich April 2021 in die Überprüfung mit ein.

Kurzfassung

Grundlage

Im Rahmen dieser Sonderprüfung analysierte der RH die Daten der – von der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft (in der Folge: **ÖBB-Infrastruktur AG**) durchgeführten – Auftragsvergaben im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 für Bauaufträge von 5,305 Mrd. EUR und wählte zur Beurteilung der Vergabeprozesse 22 Vergabefälle mit einem Auftragsvolumen von 281,27 Mio. EUR nach risikoorientierten Gesichtspunkten aus. Bei den 22 überprüften Vergabefällen traten 13 Verstöße gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes auf. Der RH identifizierte in den Bereichen der Auftragswertermittlung, der Wahl des Vergabeverfahrens und der Qualität der Ausschreibungsunterlagen die größten Risikopotenziale.

Compliance Management System

Sowohl die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (**ASFINAG**) als auch die Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft (in der Folge: **ÖBB-Holding AG**) verfügten grundsätzlich über die als wesentlich erachteten Compliance Management System-Komponenten. Die ASFINAG hatte jedoch – im Unterschied zur ÖBB-Holding AG – keinen Verhaltenskodex in Verwendung und die Regelung zur Verankerung des Compliance-Beauftragten war widersprüchlich. Beim ÖBB-Konzern erfolgte im überprüften Zeitraum keine Prüfung des Compliance Management Systems durch die Konzernrevision und durch externe Auditoren. Anders als bei der ASFINAG konnten bei der ÖBB-Holding AG externe oder interne Personen Hinweise zu Compliance-Verstößen nicht anonym melden, sofern sie nicht selbst über einen anonymisierten E-Mail-Account verfügten. Dies könnte die Weitergabe von Hinweisen erschweren. (TZ 2, TZ 3, TZ 4)

Die Zuständigkeit für die ASFINAG und die ÖBB-Holding AG lag im überprüften Zeitraum bis 28. Jänner 2020 beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, seit 29. Jänner 2020 beim Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (beide in der Folge: **Ministerium**). Die Eigentümerstrategie des Ministeriums für die ASFINAG und ÖBB-Holding AG enthielt auch Vorgaben zum Thema Compliance. Die ASFINAG und ÖBB-Holding AG berichteten dem Ministerium regelmäßig zu Compliance-relevanten Themen in den jeweiligen Eigentümer-Jours-fixes. (TZ 5)

Vergaben

Die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB-Infrastruktur AG haben bei Auftragsvergaben von Bauleistungen dafür zu sorgen, dass die gesetzlichen und unternehmensinternen Vorschriften zur Auftragsvergabe und Korruptionsprävention eingehalten werden. Der Prozess, durch den die Einhaltung der relevanten Regelungen überwacht und kontrolliert wird, ist Teil des Internen Kontrollsystems. (TZ 6)

Das Prozessmanagementsystem der ASFINAG sowie die bestehenden schriftlichen Regelwerke, internen Kontrollvorgaben zum Vergabeprozess sowie das Beschwerdemanagement waren praxistaugliche Instrumente, um die Nachvollziehbarkeit der (Teil-)Prozesse darzulegen. Auch die internen Vorgaben und Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG zur Abwicklung von Auftragsvergaben von Bauleistungen und zu ihren internen Kontrollen waren grundsätzlich praxistauglich und geeignet, die Ordnungsmäßigkeit der Auftragsvergaben zu gewährleisten und die Nachvollziehbarkeit der (Teil-)Prozesse sicherzustellen. Nach Ansicht des RH stellten eine systematische Herangehensweise und entsprechende interne Vorgaben eine wertvolle Basis dar, diese entfalten jedoch für sich alleine noch keine korruptionspräventive Wirkung; die Vorgaben müssen gelebt und umgesetzt werden. (TZ 7, TZ 8)

Die Summen der im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 vergebenen Bauauftragsvolumina der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG waren ähnlich hoch: 2,609 Mrd. EUR bzw. 2,696 Mrd. EUR. Der Anteil der nicht vollständig über die elektronischen Vergabeplattformen beschafften Bauleistungen und der sonstigen Beschaffungen war jedoch unterschiedlich; 7 % bei der ASFINAG Bau Management GmbH und 23 % bei der ÖBB-Infrastruktur AG. (TZ 11)

Nur bei offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung und Verfahren mit Prüfsystem bestehen – nach Ansicht des RH – größtmöglicher Wettbewerb sowie maximale Transparenz. Die ASFINAG Bau Management GmbH vergab ihre Bauleistungen gemessen am Auftragsvolumen fast ausschließlich durch offene Verfahren (98 %). Bei Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung kommt den Auftraggebern hingegen eine größere Einflussmöglichkeit zu, da eine Auswahl der eingeladenen Bieter erfolgt. Bei der ÖBB-Infrastruktur AG kam dieser Form des Verfahrens mit einem Auftragsvolumen von 0,643 Mrd. EUR bzw. 31 % größere Bedeutung zu, gemessen an der Anzahl erreichte der Wert sogar 91 % (5.577 Verträge). Unterschiede gab es auch bei der Gesamtzahl der Aufträge. 874 Aufträgen bei der ASFINAG Bau Management GmbH standen 6.224 Aufträge bei der ÖBB-Infrastruktur AG gegenüber. Der durchschnittliche Auftragswert war bei der ASFINAG Bau Management GmbH mit 2,77 Mio. EUR fast achtmal so hoch wie bei der ÖBB-Infrastruktur AG mit 0,33 Mio. EUR. (TZ 12, TZ 14)

Im Zeitraum 2011 bis 2019 sank die durchschnittliche Anzahl der abgegebenen Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung; dies verschlechterte aus Sicht der Auftraggeber die Wettbewerbssituation. Während die Umsätze im Bausektor zunahmen, sank die Bereitschaft der Unternehmen, an öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen. Das führt nach den Marktmechanismen u.a. zu höheren Baupreisen. (TZ 15)

In der Risikoliste für den ASFINAG-Konzern waren Gefahren bei der Vergabe von Aufträgen, wie auffällig niedrige Preise, mangelnde Ausschreibungsqualität oder Preisabsprachen, nicht als Risiken identifiziert. Inwiefern die Vergabeverfahren der öffentlichen Bauherren durch allfällige Preisabsprachen zwischen den Auftragnehmern beeinflusst waren, konnte der RH mangels Prüfungszuständigkeit für private Auftragnehmer nicht feststellen. (TZ 7, TZ 14)

Die Bundeswettbewerbsbehörde beantragte im Oktober 2020 gegen Unternehmen des Bausektors und im April 2021 gegen Gesellschaften eines österreichischen Baukonzerns beim Kartellgericht die Verhängung einer Geldbuße wegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilung und anderer wettbewerbswidriger Handlungen. (TZ 14)

Mit Beschluss vom Oktober 2021 verhängte das Kartellgericht gegen einen österreichischen Baukonzern eine Geldbuße von 45,37 Mio. EUR; ein weiterer österreichischer Baukonzern gab – laut Mitteilung der Bundeswettbewerbsbehörde vom September 2021 – ein Anerkenntnis zur Zahlung einer Geldbuße von 62,35 Mio. EUR wegen Absprachen in der Bauwirtschaft ab. (TZ 14)

Der RH erachtete in diesem Zusammenhang eine Analyse durch die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG der Angebote bzw. Bauaufträge der betroffenen Baukonzerne für zweckmäßig, bei denen es laut Bundeswettbewerbsbehörde nachweislich zu Preisabsprachen gekommen war. Insbesondere durch Preisabsprachen können dem Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie öffentlichen Unternehmen finanzielle Nachteile aufgrund überhöhter Preise entstehen. (TZ 14)

Die ÖBB–Infrastruktur AG verfügte über keine exakten Vorgaben für die Ablage der Vergabeunterlagen auf der elektronischen Vergabepattform, eine Archivierung der Vergabeunterlagen – zusätzlich zur elektronischen Vergabepattform – erfolgte freiwillig. Weiters konnte die ÖBB–Infrastruktur AG die Einhaltung der Vorgaben für die Verwendung der elektronischen Vergabepattform nicht durchgehend kontrollieren, da zum einen eine Auswertung aller Bauaufträge des Buchhaltungssystems und zum anderen eine automatisierte Kontrolle auf Übereinstimmung nicht möglich waren. (TZ 20, TZ 23)

Die ASFINAG Bau Management GmbH hielt in einem Vergabefall den internen Schwellenwert für die „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ nicht ein. Die ÖBB–Infrastruktur AG wich in einem Vergabefall von ihren internen Verfahrensanweisungen ab und holte keine Vergleichsangebote ein. Dabei wären bei Direktvergaben grundsätzlich mehrere Preisauskünfte bzw. Vergleichsangebote einzuholen, um durch Nutzung der Wettbewerbsvorteile die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Leistungsbeschaffung zu erhöhen. (TZ 27, TZ 28)

Die ASFINAG Bau Management GmbH, die ÖBB–Holding AG und die ÖBB–Infrastruktur AG vereinbarten 2014 die Zusammenführung ihrer Vorgängerplattformen für elektronische Vergabeverfahren in die neue elektronische Vergabepattform ProVia. Diese wurde damit für beide Konzerne die Vergabepattform für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz. Für die Entwicklung, den Betrieb und die Wartung der Vergabepattform ProVia war die ÖBB–Business Competence Center GmbH zuständig. Die Qualität der Plattform-sicherheit von ProVia überprüften im Auftrag der ÖBB–Business Competence Center GmbH regelmäßig externe Unternehmen im Rahmen von Security–Assessment–Audits mit sogenannten Penetrationstests. Die in diesen Tests aufgezeigten moderaten Schwachstellen und Verbesserungen wurden nicht konsequent behoben bzw. umgesetzt. (TZ 35, TZ 36)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Die Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft sollte einen Verhaltenskodex (Code of Conduct) erstellen und diesen künftig neben dem Intranet auch auf der Konzern–Website veröffentlichen. (TZ 3)
- Die Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft sollte ein elektronisches Hinweisgeber–System einrichten, das auch anonyme Meldungen zulässt. (TZ 4)
- Die ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft sollten – als Maßnahme der öffentlichen Auftraggeber gegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen und andere wettbewerbswidrige Handlungsweisen – besonderes Augenmerk auf die Angebotsprüfung legen, um dadurch die Plausibilität der Preiskalkulation beurteilen sowie Auffälligkeiten hinsichtlich Preisabsprachen erkennen zu können. (TZ 14)
- Die ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft sollte für nicht über die elektronische Vergabepattform abgewickelte Vergabeverfahren eine Minstdokumentenablage auf einer digitalen Plattform und für über die elektronische Vergabepattform abgewickelte Vergabeverfahren Mindestanforderungen für eine Dokumentenablage auf der Vergabepattform festlegen. (TZ 20)
- Die ASFINAG Bau Management GmbH sollte bei Direktvergaben Vergleichsangebote aus Wettbewerbsgründen einholen. Zudem wären Bieteranfragen bzw. eingelangte Vergleichsangebote zu dokumentieren. (TZ 28)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

ASFINAG Bau Management GmbH					
Rechtsgrundlagen	Gründung mit Notariatsakt am 17. November 2004				
Eigentümer	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft (ASFINAG)				
Stammkapital	2,60 Mio. EUR				
Unternehmensgegenstand	Management von Bauprojekten im österreichischen Streckennetz der ASFINAG und von weiteren Bauprojekten				
Gebahrung	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	in Mio. EUR				in %
Infrastrukturinvestitionen ¹	906	956	935	1.056	16,3
Gesamterträge	30,35	32,69	34,52	39,58	30,4
Betriebserfolg	-0,08	1,34	0,90	2,53	–
Bilanzgewinn/–verlust ²	0	0	0	0	0
	in Vollzeitäquivalenten				in %
Personal ³	284	286	302	328	15,5
davon					
Frauen	80	86	92	106	32,5
Männer	204	200	210	222	8,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ASFINAG; ASFINAG Bau Management GmbH

¹ Investitionen der ASFINAG, umgesetzt durch die ASFINAG Bau Management GmbH; diese Investitionen beinhalteten u.a. Grundpreise, Bau- und Planungsleistungen, Nebenkosten und interne Kosten.

² Zwischen der ASFINAG Bau Management GmbH und der ASFINAG bestand ein Ergebnisabführungsvertrag.

³ Stichtag 31. Dezember; inklusive der überlassenen Landesmitarbeiterinnen und –mitarbeiter



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft					
Rechtsgrundlagen	Gründung ex lege mit 1. Jänner 2009 gemäß Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen, BGBl. 825/1992 i.d.F. BGBl. I 95/2009				
Eigentümer	Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft				
Grundkapital	500 Mio. EUR (100.000 Stückaktien)				
Unternehmensgegenstand	Planung, Bau, Instandhaltung (Wartung, Inspektion, Entstörung, Instandsetzung und Reinvestition), Bereitstellung und Betrieb der bedarfsgerechten und sicheren Schieneninfrastruktur (einschließlich Hochleistungsstrecken) sowie Verschubleistungen				
Gebahrung	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	in Mio. EUR				in %
Neubauinvestitionen ¹	1.833	1.779	1.960	2.110	15,1
Gesamterträge	3.168,6	3.213,6	3.317,3	3.416,5	7,8
Ergebnis vor Steuern	39,25	53,97	51,05	52,89	34,8
Bilanzgewinn	119,29	154,89	202,92	253,55	112,5
	in Vollzeitäquivalenten				in %
Personal ²	16.221	16.241	16.181	16.340	0,7
davon					
Frauen	943	1.000	1.075	1.133	20,1
Männer	15.278	15.241	15.106	15.207	-0,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ÖBB–Infrastruktur AG

¹ Diese Investitionen beinhalteten Neubauten inklusive Kostenbeiträgen Dritter bzw. EU–Subventionen.

² Stichtag 31. Dezember



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte gemäß Art. 126b Abs. 4 letzter Satz Bundes–Verfassungsgesetz aufgrund eines Ersuchens des damaligen Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie, Mag. Andreas Reichhardt, die Gebarung der Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft (**ASFINAG**) und ihres Tochterunternehmens, der ASFINAG Bau Management GmbH. Die Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung lagen auf der Vergabe von Bauaufträgen und dem Bereich Compliance. Der RH erweiterte die Gebarungsüberprüfung auch auf die Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft (in der Folge: **ÖBB–Holding AG**) sowie ihre Tochterunternehmen ÖBB–Business Competence Center GmbH und ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (in der Folge: **ÖBB–Infrastruktur AG**).

Die Bezeichnung Konzern wird im Folgenden verwendet, wenn auf das jeweilige Unternehmen als Zusammenschluss rechtlich selbstständiger, aber wirtschaftlich abhängiger Unternehmen (Tochterunternehmen) unter einer einheitlichen Leitung Bezug genommen wird. Die ASFINAG Bau Management GmbH bzw. die ÖBB–Infrastruktur AG vergaben 98,2 % bzw. 95 % des Bauauftragsvolumens ihres jeweiligen Konzerns (TZ 10).

Die Zuständigkeit für die ASFINAG und die ÖBB–Holding AG lag im überprüften Zeitraum bis 28. Jänner 2020 beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, seit 29. Jänner 2020¹ beim Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (beide in der Folge: **Ministerium**).

Die Projektgesellschaft Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE, die zu 50 % im Eigentum der ÖBB–Infrastruktur AG stand, war aufgrund des Beteiligungsverhältnisses, der Nichtanwendung der konzernübergreifenden Vergabeplattform und der teilweise verpflichtenden Anwendung des italienischen Vergaberegimes nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Kernelemente des Compliance Management Systems als Teil der Corporate Governance,
- der internen Regelungen zu den Auftragsvergaben von Bauleistungen,
- ausgewählter Vergabefälle und
- der Grundzüge des Sicherheitskonzepts der Vergabeplattform.

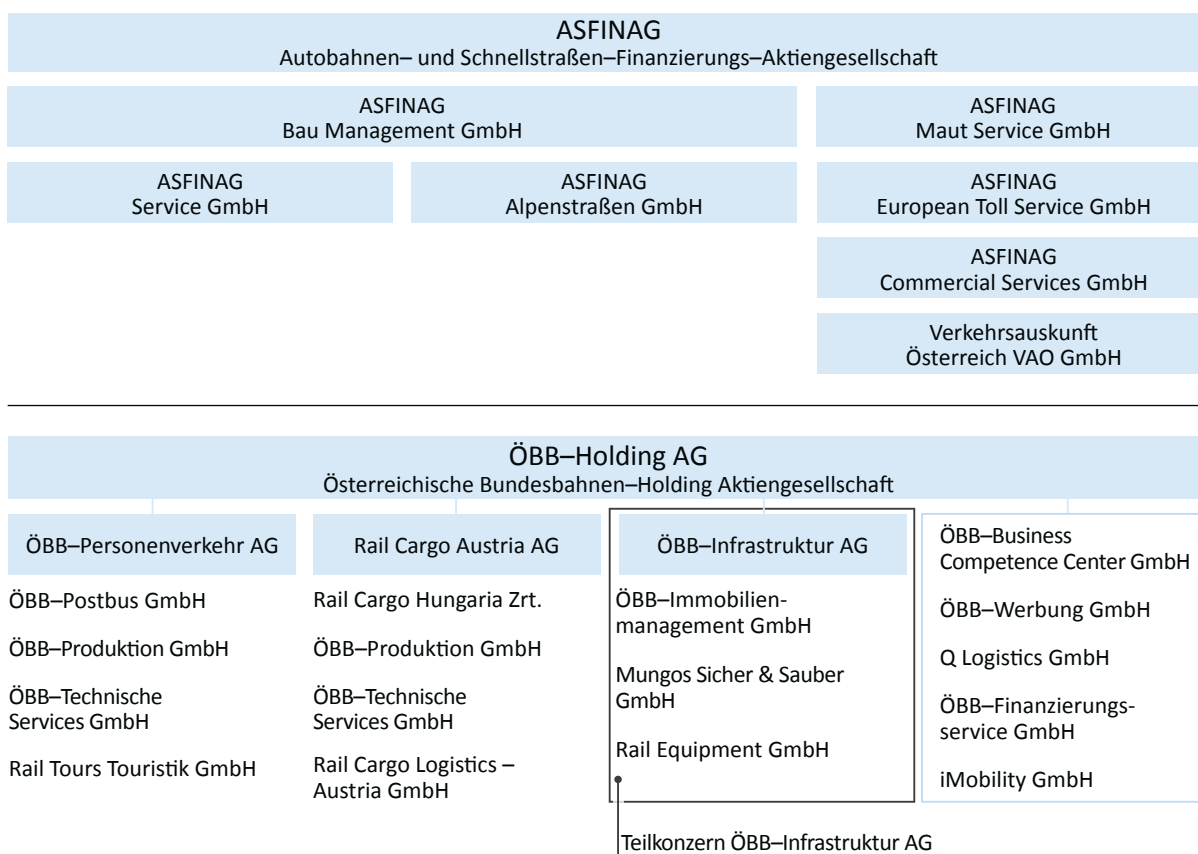
¹ BGBl. I 8/2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

Nicht-Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und Beurteilung von einzelnen Compliance-Fällen im ASFINAG- und ÖBB-Konzern sowie die Rolle der jeweiligen Aufsichtsräte.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich vom 1. Jänner 2016 bis 31. Mai 2019. Der RH bezog aber auch aktuelle Entwicklungen bis einschließlich April 2021 in die Überprüfung mit ein.

(3) Die Aufbauorganisation des ASFINAG- und des ÖBB-Konzerns stellte sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wie folgt dar:

Abbildung 1: Organigramm ASFINAG-Konzern und wesentliche Unternehmen des ÖBB-Konzerns



Quellen: ASFINAG; ÖBB-Holding AG; Darstellung: RH

Um konzernweite Synergien zu nutzen, legte der ÖBB-Konzern über Gruppenvereinbarungen fest, dass innerhalb des Konzerns einzelne Tochterunternehmen aufgrund der bei ihnen vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen für die Abwicklung bestimmter Einkaufskategorien zuständig waren. Die ÖBB-Infrastruktur AG war im ÖBB-Konzern führend u.a. für die Bauleistungen für Hoch- und Tiefbau und die zugehörigen Dienstleistungen verantwortlich.

(4) Die im Bericht angeführten Beträge beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer und keine Preisleitung.

(5) Zu dem im Juli 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ASFINAG Bau Management GmbH, die ÖBB-Holding AG, die ÖBB-Infrastruktur AG und die ÖBB-Business Competence Center GmbH im August 2021 Stellung. Die Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH enthielt auch die Standpunkte der ASFINAG. Das Ministerium nahm das übermittelte Prüfungsergebnis im Oktober 2021 zur Kenntnis und gab dazu keine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2022.

Compliance Management System

Compliance Überblick

- 2.1 (1) Ein Compliance Management System soll rechts- und regelkonformes Verhalten in einer Organisation gewährleisten und sicherstellen, dass Risiken für wesentliche Regelverstöße erkannt und durch geeignete Maßnahmen minimiert werden. Dennoch auftretende Verstöße sollen aufgedeckt werden.²

Ein funktionierendes Compliance Management System trägt auch zu einer gerichts-festen Organisation³ bei und ermöglicht den Nachweis, dass zweckmäßige und zumutbare Maßnahmen getroffen wurden, um Schadensfälle zu verhindern. Es vermindert das Risiko eines Organisationsverschuldens sowie von Unternehmens-, Haftungs- und Reputationsschäden.

² *Petsche/Neuper/Tojfl*, Compliance Management Standards. Praxiskommentar zur ONR 192050, ONR 192051, ISO 19600 und ISO 37001 (2017)

³ „Gerichtsfest“ beinhaltet den Nachweis, alles „Mögliche und Zumutbare“ getan zu haben, um Schadensfälle zu verhindern; eine gerichtsfeste Organisation soll vor Organisationsverschulden bewahren und weitgehend ausschließen, dass Vorgesetzte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Schadensfall wegen eines Anweisungs-, Delegations- oder Überwachungsverschuldens zur Verantwortung gezogen werden, sie dient der Vermeidung von haftungsrechtlichen Ansprüchen.

(2) Nachfolgende Tabelle zeigt die Kernelemente eines Compliance Management Systems⁴, deren Zielsetzungen und die Umsetzung dieser Kernelemente

- bei der ASFINAG bzw. der ASFINAG Bau Management GmbH, die 98,2 % des konzernweiten Bauauftragsvolumens vergab, und
- bei der ÖBB-Holding AG, die den Überbau und die zugehörigen Maßnahmen zum Thema Compliance im ÖBB-Konzern festlegte, bzw. bei der ÖBB-Infrastruktur AG, die 95 % des konzernweiten Bauauftragsvolumens vergab.

Tabelle 1: Umsetzung der Kernelemente eines Compliance Management Systems bei der ASFINAG bzw. ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-Infrastruktur AG

Kernelemente	Beschreibung	wesentliche Maßnahmen zur Umsetzung der Kernelemente	
		ASFINAG bzw. ASFINAG Bau Management GmbH	ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-Infrastruktur AG
1. Strategie und Ziele	nähere Festlegung von Zielen und Zweck eines Compliance Management Systems	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance-Richtlinie – Ziele: Vermeidung von wirtschaftskriminellen Handlungen, frühzeitiges Erkennen derartiger Handlungen und Schaffung geeigneter Meldesysteme, konsequente Aufklärung von Verdachtsfällen mittels standardisierter Prozesse 	<ul style="list-style-type: none"> – Konzernrichtlinie Compliance – Ziele: Wirtschaftskriminalität und Korruption bekämpfen sowie Wirtschaftskriminalitäts- und Korruptionsrisiken minimieren
2. Risiko-management (Risikoanalyse)	Identifikation von unternehmensspezifischen Compliance-Risiken und Bewertung nach Eintrittswahrscheinlichkeit und möglichen Konsequenzen	<ul style="list-style-type: none"> – spezifische Risikoanalyse zu Compliance- und Korruptions-Risiken, Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – spezifische Gefährdungsanalysen zu Compliance- und Korruptions-Risiken
3. Organisation	Festlegung in der Aufbau- und Ablauforganisation, welchen Stellen im Unternehmen welche Compliance-Verantwortlichkeiten obliegen und wie Compliance-relevante Prozesse ablaufen sollen	<ul style="list-style-type: none"> – widersprüchliche Regelung zur organisatorischen Verankerung des Compliance-Beauftragten in der Rechtsabteilung der ASFINAG – jedes Tochterunternehmen der ASFINAG hat eine Compliance-Ansprechperson; die ASFINAG Bau Management GmbH hat zusätzlich einen eigenen Anti-korruptions-Beauftragten 	<ul style="list-style-type: none"> – organisatorische Verankerung Chief Compliance-Officer in der ÖBB-Holding AG und Compliance-Officer in der ÖBB-Infrastruktur AG als weisungsfreie Stabsstellen

⁴ Diese finden sich in unterschiedlicher Ausprägung in der Mehrheit der Prüfungsstandards und Leitfäden wieder, so z.B. International Organization for Standardization (ISO), 19600 „Compliance Management Systeme – Richtlinien“ (2014); Austrian Standards (ONR) 192050 „Compliance Management Systeme – Anforderungen und Anleitung zur Anwendung“ (2013); Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW), PS 980 „Grundsätze ordnungsgemäßer Prüfung von Compliance Management Systemen“ (2011).



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Kernelemente	Beschreibung	wesentliche Maßnahmen zur Umsetzung der Kernelemente	
		ASFINAG bzw. ASFINAG Bau Management GmbH	ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-Infrastruktur AG
4. ausgewählte Maßnahmen des Compliance Management System-Programms	Festlegung von Maßnahmen, um die Erreichung der Compliance-Ziele zu gewährleisten	<ul style="list-style-type: none"> – kein Verhaltenskodex (Code of Conduct) – Melde- bzw. Genehmigungspflichten bei Interessenkonflikten und Nebenbeschäftigungen – Compliance-Schulungen – elektronisches Hinweisgeber-System für die (anonyme) Abgabe von vertraulichen Meldungen durch Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter oder Externe 	<ul style="list-style-type: none"> – Verhaltenskodex (Code of Conduct) – Leitfäden zu Compliance-relevanten Themen – Meldepflichten – Compliance-Schulungen – kein elektronisches Hinweisgeber-System für die anonyme Abgabe von vertraulichen Meldungen
5. Kommunikation	Bekenntnis der Unternehmensleitung zu rechts- und regelkonformem Verhalten; interne und gegebenenfalls externe Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> – Berichtspflicht Compliance-Beauftragter an den Vorstand und den Aufsichtsrat (Prüfungsausschuss) – Kommunikation Compliance-relevanter Inhalte über die Mitarbeiterzeitung und im Intranet – Compliance-Gruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen Gesellschaften der ASFINAG 	<ul style="list-style-type: none"> – Berichtspflicht Compliance-Officer an den Vorstand und den Aufsichtsrat (Prüfungsausschuss) – Verhaltenskodex (Code of Conduct) auf Konzern-Website – detaillierte Darstellung des Compliance Management Systems in den veröffentlichten Geschäftsberichten – Compliance-Jours-fixes Compliance Officer mit Vorstand in der ÖBB-Infrastruktur AG
6. Überwachung und Verbesserung	laufende Prüfung (z.B. durch die Interne Revision); Evaluierung, ob das System angemessen und wirksam ist	<ul style="list-style-type: none"> – Interne Revision prüft Compliance- und risikorelevante Vorgänge (u.a. Abwicklung ausgewählter Beschaffungen, Verkauf ausgewählter Grundstücke) und „Formalprüfungen“ von Führungskräften – externe Prüfung (Evaluierung) des Compliance Management Systems 	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung, dass Konzernrevision das Compliance Management System prüft – keine externe Prüfung
7. Compliance-Kultur	Ergebnis aller Compliance-Maßnahmen; zeigt sich im regelkonformen Verhalten der Gesellschaftsorgane, der Führungskräfte sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> – Bündel der unter 1. bis 6. dargestellten Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> – Bündel der unter 1. bis 6. dargestellten Maßnahmen

in blauer Schrift: Verbesserungspotenziale, Schwachstellen bzw. Mängel bei der Umsetzung der Kernelemente eines Compliance Management Systems

Quellen: Austrian Standards Institute; Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.; ASFINAG; ÖBB-Holding AG



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

In der Folge (TZ 3 und TZ 4) analysiert der RH die Umsetzung der einzelnen Kernelemente der vorhandenen Compliance Management Systeme.

2.2 (1) Die ASFINAG und die ASFINAG Bau Management GmbH sowie die ÖBB-Holding AG und die ÖBB-Infrastruktur AG verfügten weitgehend über die als wesentlich erachteten Compliance Management System-Komponenten.

(2) Die ASFINAG setzte eine Reihe von Maßnahmen, um Compliance und Antikorruption im ASFINAG-Konzern und in der ASFINAG Bau Management GmbH zu verankern. Dies betraf u.a. die regelmäßige Berichterstattung über Compliance und Antikorruption an den Vorstand bzw. Aufsichtsrat (Prüfungsausschuss), den konzernweiten Wissensaustausch zu Compliance und Antikorruption, die Information der Beschäftigten sowie Regelungen zur Vorgehensweise bei Interessenkonflikten und Nebenbeschäftigungen. Bei einzelnen Komponenten stellte der RH jedoch Verbesserungspotenziale (TZ 3) fest, das betraf u.a.

- das Fehlen eines Verhaltenskodex (Code of Conduct) und
- die Regelung zur organisatorischen Verankerung des Compliance-Beauftragten im Unternehmen.

Der RH verwies hinsichtlich der Verbesserungspotenziale betreffend die ASFINAG auf seine Empfehlungen in TZ 3.

(3) Zur Verankerung der Compliance-Kultur im ÖBB-Konzern und dem Bekenntnis der Unternehmensleitung zum rechts- und regelkonformen Verhalten innerhalb des Unternehmens war nach Ansicht des RH dabei insbesondere hervorzuheben, dass Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB-Infrastruktur AG Compliance-Themen beständig in den Prüfungsausschüssen des Aufsichtsrats und in den Compliance-Jours-fixes behandelten. Bei einzelnen Komponenten stellte der RH jedoch Verbesserungspotenziale (TZ 4) fest. Das betraf u.a.

- die fehlenden Prüfungen des Compliance Management Systems, sowohl durch die Konzernrevision als auch mittels externer Auditoren und
- das elektronische Hinweisgeber-System, das anonyme Meldungen nur über Umwege zuließ.

Der RH verwies hinsichtlich der Verbesserungspotenziale betreffend die ÖBB-Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG auf seine Empfehlungen in TZ 4.

Compliance Management System in der ASFINAG

- 3.1 (1) Die ASFINAG verfügte seit dem Jahr 2010 über ein konzernweites Compliance Management System und seit 2011 über ein eigenes Antikorruptionssystem, das mit dem Compliance Management System abgestimmt agierte. Die wesentlichen Compliance-relevanten Maßnahmen zur Vorbeugung (z.B. Schulungen), Sicherstellung (z.B. elektronisches Hinweisgeber-System) und Kontrolle (z.B. Berichtspflichten) waren neben den organisatorischen Strukturen in der Compliance-Richtlinie geregelt. Für die Umsetzung der Vorgaben und Koordinierung waren ein jeweils konzernweit tätiger Compliance-Beauftragter und Antikorruptions-Beauftragter hauptverantwortlich. Zusätzlich hatten alle Tochterunternehmen eigene Compliance-Ansprechpersonen (sogenannte „Vertrauenspersonen“) ernannt, die ASFINAG Bau Management GmbH als einziges Unternehmen auch einen eigenen Antikorruptions-Beauftragten. Der Compliance-Beauftragte war gemäß Compliance-Richtlinie „in seiner Aufgabenwahrnehmung unabhängig und nur dem Vorstand gegenüber fachlich weisungsgebunden“ und gemeinsam mit dem Antikorruptions-Beauftragten des Konzerns in der Rechtsabteilung der ASFINAG angesiedelt. Insgesamt waren 13 Personen mit den Bereichen Compliance und Antikorruption im ASFINAG-Konzern befasst.

Zu den Aufgaben des Compliance-Beauftragten gehörte u.a. die regelmäßige Berichterstattung über die Umsetzung der Compliance-relevanten Maßnahmen an den Vorstand und den Prüfungsausschuss, anlassbezogen erfolgten auch Berichte an Führungskräfte. Der Compliance-Beauftragte berichtete dem Vorstand u.a. über gesetzte Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption, den Verfahrensstand der Untersuchungen durch die Bundeswettbewerbsbehörde wegen Preisabsprachen im Bausektor sowie über bereits getroffene Maßnahmen zur Verhinderung von Preisabsprachen und über Schulungsmaßnahmen zu Compliance und Antikorruption.

Der Antikorruptions-Beauftragte erstellte einen jährlichen Bericht an den Vorstand und an den Compliance-Beauftragten des Konzerns. Darin informierte er u.a. über das Verfahren der Bundeswettbewerbsbehörde wegen Preisabsprachen, über eigene getroffene Maßnahmen zur Verhinderung bzw. Erschwerung von Preisabsprachen und über im Berichtszeitraum aufgetretene Anlass- und Verdachtsfälle (z.B. Fehlbetrag von Bargeld, Unregelmäßigkeiten bei der Entsorgung bzw. dem Verkauf von Altmaterial).



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

(2) Das Compliance Management System der ASFINAG und der ASFINAG Bau Management GmbH umfasste die aus nachstehender Tabelle ersichtlichen präventiven Maßnahmen, Kontrollmaßnahmen und reaktiven Maßnahmen⁵:

Tabelle 2: Compliance Management System – Maßnahmen in der ASFINAG und ASFINAG Bau Management GmbH

Zahl	Maßnahme	Inhalt
präventive Maßnahmen		
1	Compliance-Richtlinie kein Verhaltenskodex (Code of Conduct)	<ul style="list-style-type: none"> – Regelungen u.a. zu Melde- und Genehmigungspflichten bei Nebenbeschäftigungen, Interessenkonflikten sowie Vorteilsannahmen bzw. –zuwendungen samt Musterschreiben – Beilagen zur Richtlinie über u.a. Antikorruption, Corporate Governance, Arbeitsrecht und Vergaberecht/Wettbewerbsrecht – keine ausdrückliche Kenntnisnahme der Compliance-Richtlinie durch die Bediensteten der ASFINAG
2	Formulare und Informationen	<ul style="list-style-type: none"> – Meldung von Interessenkonflikten und Nebentätigkeiten – Information zum Umgang mit Weihnachtsgeschenken – Merkblatt für Angebotsprüfungen bei Verdacht auf Verstoß gegen die Grundsätze des freien, fairen und lauten Wettbewerbs – Meldungen zu Organfunktionen – Einholung der Zustimmung zu Geschäften von Bediensteten mit Unternehmen des ASFINAG-Konzerns – Meldung bei Aufnahme von Geschäftsbeziehungen im privaten Bereich zu Vertragspartnern oder Bietern des ASFINAG-Konzerns – Meldung von verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen Bediensteten im Konzern
3	Meldepflichten für Mitglieder der Geschäftsleitung und leitende Angestellte (Abteilungsleitung)	<ul style="list-style-type: none"> – Personalabteilung fragt bei obersten Führungskräften jährlich aktiv Nebenbeschäftigungen nach bzw. fordert Leermeldungen ein – von 2016 bis 2018 27 Meldungen von Nebenbeschäftigungen
4	Meldepflichten für die Bediensteten	<ul style="list-style-type: none"> – Nebenbeschäftigungen sind der Personalabteilung zu melden und bedürfen einer Genehmigung – im Intranet war ein Formular zur Meldung von Interessenkonflikten und Nebentätigkeiten bereitgestellt
5	Schulungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – zielgruppenorientierte verpflichtende Rechtsschulungen zum Thema Compliance; eine verpflichtende Schulung innerhalb von drei Jahren – Schulungsquote der ASFINAG Bau Management GmbH zu den Themen Compliance und Antikorruption: 91 % (Stand 31. Mai 2019) – Compliance-Schulungen „Ethik und Integrität“ (ab 2019 „Integrität und Antikorruption“) in Form von mehrstündigen Präsenzs Schulungen – freiwillige Präsenzs Schulung „Compliance leicht verstehen“ – Angebot des Fachbereichs Bauwirtschaft und Vergabe der ASFINAG Bau Management GmbH für ergänzende fachspezifische Schulungen zu Compliance und Antikorruption
6	schnittstellenübergreifender Wissensaustausch	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance-Gruppe bestehend aus Vertretern aller Gesellschaften der ASFINAG zur laufenden wechselseitigen Information und Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen

⁵ Kategorisierung der Maßnahmen gemäß RH-Bericht „Wien Energie GmbH“ (Reihe Bund 2016/5)



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Zahl	Maßnahme	Inhalt
7	Bietererklärung	– Erklärung des Bieters, alle erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption zu ergreifen; Erklärung beinhaltet auch die Vermeidung von Interessenkonflikten bzw. den Umgang bei Interessenkonflikten sowie das Anbieten von Zuwendungen und Vorteilen
8	Fraud Management	– Fraud–Risk–Analyse durch externen Dienstleister
9	Transparenz für Lobbying– und Interessenvertretungen	– Verhaltenskodex für verantwortungsvolles Lobbying auf der Konzern–Website – Eintragung der Unternehmenslobbyistinnen und Unternehmenslobbyisten ins öffentliche Lobbying– und Interessenvertretungsregister
10	Minimierung der Compliance– Risiken im Bereich Personal– aufnahme	– im Recruitingprozess wird das Thema Compliance angesprochen; u.a. wird im Fachbereich Bauwirtschaft und Vergabe durch konkrete Fragestellungen der Standpunkt bzw. Zugang der Bewerberinnen und Bewerber zum Thema Anti– korruption und Compliance beleuchtet
11	Kommunikation	– eigener Bereich zu Compliance im Intranet – Intranet–News zu „Achtung bei beruflichen Weihnachtsgeschenken“ und „Das neue Hinweisgebersystem“ – Beiträge in der Mitarbeiterzeitung „unterwegs“, z.B. „Unser gemeinsames Verständnis von Integrität in der ASFINAG“ – interner Informationsfolder zum Antikorruptionssystem
Kontrollmaßnahmen		
12	jährlich erstellte Risikomatrix Compliance und Anti– korruption	– die jährliche Risikomatrix beinhaltet das jeweilige zentrale Compliance Risiko, wesentliche eingetretene Ereignisse und wesentliche Vorkehrungen zur Verhinderung des Risikoeintritts – Risikomanagement beinhaltet die Risiken Compliance und Korruption – Maßnahmen zur Reduktion der Risiken wurden dokumentiert; die Maßnahmen umfassten u.a. Schulungen, Prozessadaptierungen und Evaluierungen von Ausschreibungsunterlagen
13	Berichterstattung an den Aufsichtsrat und den Vorstand	– jährliche Berichte zu Antikorruption – vierteljährliche Berichterstattung des Compliance–Beauftragten an den Vorstand der ASFINAG – halbjährliche Berichterstattung des Compliance–Beauftragten an den Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats
14	institutionelle Besprechungen	– jährliche Besprechungen zum „Review Antikorruption“ – jährliche Besprechungen und Erfahrungsaustausch der Vertrauenspersonen
15	Prüfung durch Interne Revision	– Revisionsordnung: Compliance, Korruption und Integrität im Fokus der Internen Revision – 2016 bis 2019: zwölf Prüfungen von Vergaben von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen durch die Interne Revision
16	Prüfung durch Externe	– 2017: Prüfung bzw. Evaluierung des Compliance Management Systems durch externes Unternehmen
reaktive Maßnahmen		
17	Umgang mit Verdachtsfällen	– formales Verfahren für die Behandlung von Verstößen; Einrichtung einer Untersuchungsgruppe, eventuell Einbindung von externen Expertinnen und Experten (Fall–Management) – nach Lagebeurteilung Entscheidung über disziplinare bzw. arbeitsrechtliche Schritte und allfällige Information der Behörden, eventuell Einleitung einer Beweissicherung mit dem Ziel, gerichtsverwertbare Beweise zu erhalten – Untersuchungsbericht am Ende des Untersuchungsprozesses; endgültige Entscheidung, ob eine polizeiliche Anzeige durchgeführt bzw. disziplinare oder arbeitsrechtliche Schritte eingeleitet werden

Zahl	Maßnahme	Inhalt
18	Meldung von Verstößen	<ul style="list-style-type: none"> – elektronisches Hinweisgeber-System für die (anonyme) Abgabe von vertraulichen Meldungen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Externe – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Externe wenden sich an eine Vertrauensperson; diese pflegt den Hinweis in das elektronische Hinweisgeber-System ein – Möglichkeit der Einbringung über Vorstände, Geschäftsführungen oder andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

in blauer Schrift: Verbesserungspotenziale, Schwachstellen bzw. Mängel des Compliance Management Systems

Quellen: ASFINAG; ASFINAG Bau Management GmbH;
Zusammenstellung: RH

3.2 (1) Der RH hob hervor, dass die ASFINAG und die ASFINAG Bau Management GmbH eine Reihe von präventiven, überwachenden und reaktiven Compliance-Maßnahmen setzten. Er beurteilte das von ihnen eingerichtete Compliance Management System als in der praktischen Anwendung geeignet, Verdachtsfälle auf Compliance-Verstöße im Rahmen des Fall-Managements systematisch zu verfolgen. Die internen Regelungen samt weiterführenden Dokumenten und Beilagen sowie die regelmäßige Befassung von Vorstand und Aufsichtsrat mit Compliance-relevanten Themen sah der RH als geeignet, um die verankerte Compliance-Kultur in den Unternehmen auch künftig umzusetzen und zu fördern.

(2) Der RH wies allerdings darauf hin, dass die ASFINAG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über keinen Verhaltenskodex (Code of Conduct) verfügte und keine ausdrückliche Kenntnisnahme von Compliance-Regelungen (z.B. der Compliance-Richtlinie) durch ihre Bediensteten vorsah. Der RH sah im Einsatz von Meldepflichten für Bedienstete (insbesondere für Führungskräfte) eine weitere Möglichkeit, das Bewusstsein für die verbindliche Einhaltung von internen Compliance-Regelungen zu stärken.

Er empfahl der ASFINAG, einen Verhaltenskodex (Code of Conduct) zu erstellen und diesen künftig neben dem Intranet auch auf der Konzern-Website zu veröffentlichen.

(3) Der RH hielt fest, dass die ASFINAG in der Compliance-Richtlinie für die organisatorische Verankerung des Compliance-Beauftragten „die Unabhängigkeit für die Ausübung seiner Funktion“ vorsah. Kritisch merkte er an, dass sie aber auch „eine fachliche Weisungsgebundenheit gegenüber dem Vorstand“ festlegte (TZ 2).

Er empfahl daher der ASFINAG, die widersprüchlichen Vorgaben an den Compliance-Beauftragten der ASFINAG aufzulösen und seine Unabhängigkeit sowie fachliche Weisungsfreiheit in der Compliance-Richtlinie klar zu verankern.

(4) Der RH hielt positiv fest, dass die konzernweit geltende Compliance-Richtlinie der ASFINAG – ergänzend zu den gesetzlichen Bestimmungen – nähere Regelungen zu Nebenbeschäftigungen, Interessenkonflikten sowie Vorteilsannahmen bzw. –zuwendungen enthielt. Er erachtete die Musterschreiben zum Umgang mit Weihnachtsgeschenken sowie die Formulare für die Meldungen von Nebenbeschäftigungen und Interessenkonflikten grundsätzlich als geeignet, um Compliance-Verstöße erkennen und vermeiden zu können. Er anerkannte, dass die Personalabteilung der ASFINAG diese Meldungen bei den obersten Führungskräften jährlich aktiv abfragte bzw. Leermeldungen einforderte.

(5) Der RH anerkannte, dass die ab 2019 im ASFINAG-Konzern vorgesehenen verpflichtenden Schulungen zu Compliance-relevanten Themen im Lauf von drei Jahren jeweils einmal zu absolvieren waren und dadurch zumindest ein Dreijahresintervall für Compliance-Schulungen eingeführt wurde. Die Schulungen zu Compliance und Antikorrup­tion der ASFINAG Bau Management GmbH stellten ergänzende geeignete bereichsspezifische Präventionsmaßnahmen dar. Der RH hob auch die hohe Schulungsquote der ASFINAG Bau Management GmbH zu den Themen Compliance und Antikorrup­tion von 91 % hervor, was nach Ansicht des RH zu einem stärkeren Compliance-Bewusstsein und zur Effektivität des Compliance Management Systems beitragen kann.

(6) Der RH anerkannte, dass die ASFINAG zur Verbesserung und Weiterentwicklung ihrer Compliance-relevanten Systeme externe Evaluierungen durchführen ließ, z.B. im Jahr 2017 zum Compliance Management System. Nach Ansicht des RH können externe Evaluierungen einen Mehrwert zur Minimierung von Compliance-relevanten Risiken sowie zur nachhaltigen Weiterentwicklung und Verbesserung der Systeme liefern.

(7) Der RH erachtete die Einrichtung von Compliance-Ansprechpersonen („Vertrauenspersonen“) und eines elektronischen Hinweisgeber-Systems für (anonyme) interne und externe Meldungen als zweckmäßig; dies, um (konkrete) Hinweise zu erhalten, diese in der Folge aufarbeiten und die Hauptfunktionen „Vermeiden, Aufdecken und Reagieren“ eines Compliance Management Systems und Antikorrup­tionssystems bestmöglich umsetzen zu können.

3.3 Die ASFINAG Bau Management GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Verhaltenskodex mittlerweile erstellt und veröffentlicht worden sei.

Bereits im August 2019 – vor Beginn der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung – sei die Ausarbeitung einer Compliance-Kommunikationskampagne festgelegt worden, um das hohe Bewusstsein der Belegschaft für die Bedeutung von Compliance in der ASFINAG-Gruppe auch weiterhin laufend zu unterstützen. Nach konzerninterner Ausarbeitung und Abstimmung der Kampagne und eines neuen

Verhaltenskodex mit dem Management, dem Betriebsrat und den involvierten Fachabteilungen sei die Compliance-Kommunikationskampagne im April 2021 gestartet worden.

Die erste Phase dieser Kampagne sei im zweiten Quartal 2021 der Veröffentlichung und Vorstellung des Verhaltenskodex des ASFINAG-Konzerns gewidmet gewesen, der die weiterhin gültige Compliance-Richtlinie der ASFINAG ergänzt habe. Zu diesem Zweck habe die ASFINAG im zweiten Quartal 2021 u.a. folgende Kommunikationsmaßnahmen gesetzt:

- Der Verhaltenskodex sei im April 2021 samt einem Begleitschreiben des Vorstands der gesamten Belegschaft und allen Organen der ASFINAG-Gruppe per Post übermittelt worden.
- In der – allen Beschäftigten der ASFINAG-Gruppe per Post übermittelten – Ausgabe 01/2021 der Mitarbeiterzeitschrift „unterwegs“ sei ein Artikel zum Verhaltenskodex erschienen, der unter dem Titel „Eine verbindliche Richtschnur für unser berufliches Handeln“ auch die Compliance-Leitsätze des Verhaltenskodex abbilde.
- Der Verhaltenskodex sei – mit erläuternden Intranet-News – im April 2021 im Intranet der ASFINAG veröffentlicht worden. Er stehe seitdem der gesamten Belegschaft auf der zusätzlich neu gestalteten Compliance-Infoseite des Intranets der ASFINAG zur Verfügung.
- Überdies sei der Verhaltenskodex im April 2021 für Externe auf der aktualisierten Website der ASFINAG-Gruppe veröffentlicht worden.
- Der Compliance-Beauftragte habe im zweiten Quartal 2021 den Verhaltenskodex sowie das aktuelle Compliance Management System der ASFINAG-Gruppe in den Management-Sitzungen der ASFINAG, der ASFINAG Bau Management GmbH, der ASFINAG Service GmbH, der ASFINAG Alpenstraßen GmbH und der ASFINAG Maut Service GmbH persönlich vorgestellt und näher erläutert.

Im dritten Quartal 2021 laufe die zweite Phase der Compliance-Kommunikationskampagne, die – wiederum unter Bezugnahme auf den Verhaltenskodex – dem Compliance-Thema „Umweltschutz“ gewidmet sei. Dabei seien verschiedene Kommunikationswerkzeuge (z.B. kurze Videos von Geschäftsleitungen, Artikel in der Mitarbeiterzeitung oder Beiträge im Intranet) eingesetzt worden. Danach seien in den folgenden Quartalen bis Ende 2022 fünf weitere Kampagnenphasen zu den Compliance-Themen „Vergabe und Wettbewerb“, „Datenschutz“, „Verhalten am Arbeitsplatz“, „Anti-Korruption“ und „Informationssicherheit“ geplant. In allen diesen Phasen werde anhand des jeweiligen Compliance-Themas ein konkreter Bezug zum Verhaltenskodex hergestellt, um den Verhaltenskodex in regelmäßigen Abständen in das Bewusstsein der Belegschaft zu rücken.

Zur Verankerung der Unabhängigkeit und fachlichen Weisungsfreiheit des Compliance–Beauftragten in der Compliance–Richtlinie hielt die ASFINAG Bau Management GmbH fest, dass der Compliance–Beauftragte in der Vergangenheit seine Funktion weisungsfrei habe ausüben können. Eine entsprechende Klarstellung des Wortlauts in der Compliance–Richtlinie werde erwogen.

Compliance Management System im ÖBB–Konzern

- 4.1 (1) Um sicherzustellen, dass im ÖBB–Konzern sämtliche Geschäftsprozesse im Einklang mit geltendem Recht und sonstigen Vorgaben abgewickelt werden, setzte die Konzernleitung zahlreiche Maßnahmen und Vorkehrungen. Den Überbau zum Thema Compliance und die zugehörigen Maßnahmen gab die „Konzernrichtlinie 15“ vor. Damit wollte die ÖBB–Holding AG Wirtschaftskriminalität und Korruption bekämpfen sowie die Risiken hinsichtlich Wirtschaftskriminalität und Korruption minimieren. Die im Intranet abrufbare Richtlinie legte auch die Compliance–Organisation mit Aufgaben und Kompetenzen fest. Der ÖBB–Infrastruktur AG oblag als 100 %igem Tochterunternehmen der ÖBB–Holding AG die Umsetzung des in der Konzernrichtlinie 15 vorgegebenen Compliance Management Systems in ihrem Teilkonzern (siehe Abbildung 1).

Bei der ÖBB–Holding AG waren ein Chief Compliance Officer und in jeder Teilkonzernmuttergesellschaft je eine oder ein Compliance Officer als Stabsstelle der jeweiligen Geschäftsleitung eingerichtet. Insgesamt waren 18 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Compliance des ÖBB–Konzerns beschäftigt; zwei weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung neu aufgenommen werden. Zu den Aufgaben des Compliance Officers der ÖBB–Infrastruktur AG gehörte u.a. eine vierteljährliche Berichterstattung an deren Vorstand und an den Chief Compliance Officer der ÖBB–Holding AG über abgeschlossene Compliance–Fälle (z.B. Arbeitszeitbetrug, aber auch Fälle mit Problemen im Zusammenhang mit diversen Vergaben, darunter keine Bauaufträge).

(2) Das Compliance Management System in der ÖBB–Holding AG und ÖBB–Infrastruktur AG umfasste die aus nachstehender Tabelle ersichtlichen präventiven Maßnahmen, Kontrollmaßnahmen und reaktiven Maßnahmen:

Tabelle 3: Compliance Management System – Maßnahmen in der ÖBB–Holding AG und ÖBB–Infrastruktur AG

Zahl	Maßnahme	Inhalt
präventive Maßnahmen		
1	Verhaltenskodex (Code of Conduct)	<ul style="list-style-type: none"> – regelte u.a. Melde– und Genehmigungspflichten sowie Unzulässigkeiten für Nebenbeschäftigungen und Unternehmensbeteiligungen, Interessenkonflikte und Vorteilsannahmen bzw. –zuwendungen – bei der Implementierung des Verhaltenskodex (Code of Conduct) im April 2014 nahmen 95 % der Bediensteten der ÖBB–Infrastruktur AG diesen nachweislich zur Kenntnis – Verhaltenskodex war für Dritte (z.B. Vertragspartner) im Internet abrufbar
2	Leitfäden	<ul style="list-style-type: none"> – Leitfaden zu Nebenbeschäftigungen und Unternehmensbeteiligungen – Leitfaden zu Geschenken, Einladungen und Veranstaltungen – Leitfaden für Einladungen an Amtsträger zu Veranstaltungen und Großkunden-events <ul style="list-style-type: none"> – teilweise mit praxisnahen Beispielen zum besseren Verständnis der gewünschten Vorgehensweise, etwa bei Essenseinladungen – Compliance Handbuch seit November 2020: Handlungsempfehlungen an die Compliance–Organisation im ÖBB–Konzern u.a. zu Beratungen, Schulungen, Fraud Management, Gefährdungsanalysen, Fall–Management
3	Meldepflichten Geschäftsführungen, Vorstände und Aufsichtsräte	<ul style="list-style-type: none"> – im ÖBB–Konzern jährliche Meldepflicht aller Geschäftsführungen, Vorstände und Aufsichtsräte von vollkonsolidierten ÖBB–Unternehmen über ihre persönlichen Geschäftsbeziehungen zu ÖBB–Unternehmen – diese Meldepflicht umfasste auch Geschäftsbeziehungen naher Familienmitglieder bzw. konzernfremder dritter Gesellschaften, die von ihnen oder nahen Familienmitgliedern beherrscht wurden – keine Meldungen dazu
4	Meldepflichten für die Bediensteten	<ul style="list-style-type: none"> – Nebenbeschäftigungen, Organfunktionen und Unternehmensbeteiligungen waren schriftlich, verpflichtend und im Vorhinein zu melden – dafür gab es die Arbeitsanweisung „Meldung einer Nebenbeschäftigung“ und im Intranet war ein Formular dazu bereitgestellt – seit 2016 werden die gemeldeten Nebenbeschäftigungen in die Compliance–Software eingetragen
5	Schulungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> – Verpflichtung aller neu eintretenden Bediensteten seit September 2019 zur Absolvierung des E–Learning–Tools „Compliance“ binnen fünf Tagen ab Eintritt – Präsenzs Schulungen zum Verhaltenskodex freiwillig – Präsenzs Schulung „Compliance leicht verstehen“ freiwillig – Auswertung des E–Learning–Tools „Compliance“ von November 2018 (erstmalig eingesetzt) bis Oktober 2019: Schulungsquote von annähernd 90 % – Anzahl der zum Thema Compliance geschulten Bediensteten in Compliance–Berichten festgehalten – keine speziellen, für Führungskräfte maßgeschneiderten Informationen/ Schulungen



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Zahl	Maßnahme	Inhalt
6	schnittstellenübergreifender Wissensaustausch	– seit Ende 2017 zweimal jährliches „Governance, Risk and Compliance“-Komitee zum Austausch risikonaher Funktionen (Risikomanagement, IKS, Compliance), an dem u.a. auch die Geschäftsbereiche Controlling und Rechnungswesen, Asset Management und strategische Planung, Sicherheit und Qualität sowie Bahnsysteme teilnahmen
7	Allgemeine Geschäftsbedingungen des ÖBB-Konzerns	– die Bieter verpflichteten sich durch Zustimmung, u.a. alle erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption zu ergreifen und auch allen Subunternehmern zu überbinden
8	Fraud Management	– insbesondere durch ÖBB-weite, automatisierte und regelmäßige Sanktionslisten-Prüfung aller Geschäftspartner
9	Transparenz für Lobbying- und Interessenvertretungen	– Grundsätze konzernweit im Code of Conduct geregelt – zusätzlich eigener, auf der Website veröffentlichter Lobbying-Verhaltenskodex – Eintragung der Unternehmenslobbyistinnen und Unternehmenslobbyisten ins öffentliche Lobbying- und Interessenvertretungsregister
10	Minimierung Compliance-Risiken im Bereich Personalaufnahme	– verpflichtende Strafregisterbescheinigungen bei Neuaufnahmen – Prüfung von Sanktions- und Terrorlisten – Aufnahme regelmäßiger Auskunftspflichtung, insbesondere zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens und einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer gerichtlich strafbaren Handlung, in die neu abzuschließenden Vorstands- und Geschäftsführerverträge
11	Kommunikation	– eigener Bereich zu Compliance im Intranet und auf den Konzern-Websites – E-Mails an Bedienstete – Beiträge in internen Newslettern/Foldern
Kontrollmaßnahmen		
12	jährlich erstellte Gefährdungsanalysen, Fallanalysen, Compliance-Risikoworkshops	– die wesentlichen Compliance-Gefährdungskategorien umfassten u.a. Korruption, Interessenkonflikte, unzulässige Nebenbeschäftigungen, betrügerische Handlungen, Befugnis- und Kompetenzmissbrauch sowie unzulässige Vergaben und Beschaffungen – erfolgte im Zuge der Erstellung der Jahresberichte – als Ergebnis der Analyse wurden Schulungen adaptiert, z.B. konzernweite Online-Schulung zum Bundesvergabegesetz 2018
13	Berichterstattung an den Aufsichtsrat und den Vorstand	– jährliche Tätigkeitsberichte des Compliance Officers der ÖBB-Infrastruktur AG an dessen Vorstand und Aufsichtsrat sowie an den Chief Compliance Officer der ÖBB-Holding AG – vierteljährliche Berichterstattung des Compliance Officers der ÖBB-Infrastruktur AG an deren Vorstand und an den Chief Compliance Officer der ÖBB-Holding AG über abgeschlossene Compliance-Fälle, wie Arbeitszeitbetrug, aber auch Fälle mit Problemen im Zusammenhang mit diversen Vergaben, darunter keine Bauaufträge – Compliance-Anfragen und -Beratungen als Bestandteil der Berichterstattung – im überprüften Zeitraum Kenntnisnahme der Prüfberichte der Compliance Officer durch den Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats
14	Vorstands-Compliance-Jours-fixes	– regelmäßige – monatliche bis vierteljährliche – Vorstands-Compliance-Jours-fixes des Gesamtvorstands mit dem Compliance Officer der ÖBB-Infrastruktur AG



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Zahl	Maßnahme	Inhalt
15	Prüfung durch Konzernrevision	<ul style="list-style-type: none"> – laut Konzernrichtlinie für die Revision war das Compliance Management System zu prüfen – Konzernrevision prüfte das Compliance Management System der ÖBB–Infrastruktur AG im überprüften Zeitraum (2016 bis Ende Mai 2019) nicht; Prüfung September 2019 bis Jänner 2020 – dabei beurteilte sie u.a. die Organisation, den Austausch mit Experten, die Gefährdungsanalysen als angemessen und sah Verbesserungsbedarf u.a. in der Dokumentation bei Änderungen von Compliance–Prozessen; das Management der ÖBB–Infrastruktur AG verpflichtete sich zur Umsetzung der empfohlenen Verbesserungsmaßnahmen – Konzernrevision prüfte zusätzlich Teilbereiche der Abwicklung von Vergabeverfahren, u.a. zu den Ausnahmeregelungen bei Beschaffungsvorgängen (TZ 6)
16	Prüfung durch Externe	<ul style="list-style-type: none"> – externe Prüfungen bzw. Zertifizierungen des Compliance Management Systems fanden aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht statt
reaktive Maßnahmen		
17	Umgang mit Verdachtsfällen	<ul style="list-style-type: none"> – anlassunabhängige Compliance–Audits im Zuge sich erhöhender Verdachtsfälle – formales Verfahren für die Behandlung von Verstößen (Fall–Management) – Sanktionen, wie die Erstattung von Strafanzeigen, Organisationsänderung, Kündigung einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters sowie Abberufung von der Leitungsfunktion bei Verfehlungen im Zuge von IT–Beschaffungen
18	Meldung von Verstößen	<ul style="list-style-type: none"> – Fehlverhalten konnte über compliance@oebb.at gemeldet werden, auch von externer Seite – es gab kein elektronisches Hinweisgeber–System für die anonyme Abgabe von vertraulichen Meldungen – anonyme Hinweise waren nur über einen anonymisierten E–Mail–Account möglich

IKS = Internes Kontrollsystem

Quelle: ÖBB–Infrastruktur AG; Zusammenstellung: RH

in blauer Schrift: Verbesserungspotenziale, Schwachstellen bzw. Mängel des Compliance Management Systems

- 4.2 (1) Der RH hob hervor, dass die ÖBB–Holding AG und die ÖBB–Infrastruktur AG eine Reihe von präventiven, überwachenden und reaktiven Compliance–Maßnahmen setzten. Er beurteilte das von ihnen eingerichtete Compliance Management System als in der Praxis geeignet, Verdachtsfälle auf Compliance–Verstöße im Rahmen des Fall–Managements systematisch zu verfolgen.

Der RH hielt fest, dass die von der ÖBB–Infrastruktur AG aufgelisteten wesentlichen Compliance–Gefährdungskategorien u.a. Korruption, Interessenkonflikte, unzulässige Nebenbeschäftigungen, rechtswidrige Handlungen, Befugnis– und Kompetenzmissbrauch sowie unzulässige Vergaben und Beschaffungen umfassten.

Die internen Regelungen samt weiterführenden Dokumenten und Beilagen sowie die regelmäßige Befassung von Vorstand und Aufsichtsrat mit Compliance–relevanten Themen sah der RH als geeignet, um die verankerte Compliance–Kultur in den Unternehmen auch künftig umzusetzen und zu fördern. Auch die Vernetzung des Compliance Management Systems durch die Einbindung anderer Geschäftsbereiche im „Governance, Risk and Compliance“–Komitee könnte durch die unternehmens-

interne Vernetzung verschiedener Organisationseinheiten zu einer stärkeren Verankerung beitragen.

(2) Der RH beurteilte positiv, dass der ÖBB-Konzern durch die Implementierung eines – auch extern abrufbaren – Code of Conduct die Bedeutung der Compliance-Kultur hervorhob und eine ausdrückliche Kenntnisnahme des Kodex durch schriftliche Unterfertigung für neu eintretende Bedienstete vorsah.

(3) Der RH beurteilte die organisatorische Verankerung des im ÖBB-Konzern bestehenden Compliance Management Systems in eigenen Stabsstellen auf Konzern- und Gesellschaftsebene als zweckmäßig. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Compliance Officer waren umfangreich und klar festgelegt. Vorstände, Aufsichtsräte und der Chief Compliance Officer wurden regelmäßig über wesentliche Compliance-relevante Vorkommnisse (beispielsweise Compliance-Fälle, Schulungen, Anfragen und Beratungen) informiert.

(4) Der RH hielt weiters fest, dass der ÖBB-Konzern über Regelungen zu Nebenbeschäftigungen, Interessenkonflikten sowie Vorteilsannahmen bzw. –zuwendungen verfügte. Er erachtete dabei die aktive Unterstützung der Bediensteten durch bereitgestellte Formulare, Vorgaben zur strukturierten Vorgehensweise bei Meldungen und die praxisnahen Beispiele als wesentlich. Er betonte, dass die Geschäftsführungen, Vorstände und Aufsichtsräte von vollkonsolidierten ÖBB-Unternehmen jährlich ihre persönlichen Geschäftsbeziehungen bzw. die Geschäftsbeziehungen ihrer nahen Verwandten und der von ihnen beherrschten Unternehmen mit ÖBB-Unternehmen angeben mussten.

(5) Der RH hob auch den hohen Abdeckungsgrad von annähernd 90 % (2018/19) der zum Thema Compliance geschulten Bediensteten in der ÖBB-Infrastruktur AG hervor, was nach Ansicht des RH zur Effektivität des Compliance Management Systems beitragen könnte.

(6) Der RH bemängelte hingegen das Fehlen externer Audits und regelmäßiger Prüfungen des Compliance Management Systems der ÖBB-Infrastruktur AG durch die Konzernrevision – als prozessunabhängiger Instanz – in kürzeren Abständen, um Gewissheit über die Compliance-Festigkeit der Unternehmensorganisation zu erlangen. Der RH betrachtete es als kritisch, dass die Konzernrevision im vom RH überprüften Zeitraum (2016 bis Ende Mai 2019) das Compliance Management System nicht prüfte. Mit derartigen Prüfungen soll einerseits in regelmäßigen Abständen festgestellt werden, ob das Compliance Management System funktionsfähig, wirkungsvoll und angemessen ist. Andererseits kann nach Ansicht des RH damit zeitnah auf Compliance-relevante Änderungen im Geschäftsumfeld reagiert sowie das System bei Bedarf angepasst und kontinuierlich verbessert werden.

Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, das Compliance Management System entsprechend internationalen Standards regelmäßig extern und auch intern durch die Konzernrevision zu prüfen.

(7) Der RH erachtete die Möglichkeit, Hinweise auf potenzielle Regelverletzungen zu melden, als zweckmäßig. Er hielt jedoch kritisch fest, dass der ÖBB–Konzern keinen anonymen Meldeprozess eingerichtet hatte und externe sowie interne Personen Hinweise zu Compliance–Verstößen nur dann anonym melden konnten, sofern sie selbst über einen anonymisierten E–Mail–Account verfügten. Dies könnte nach Ansicht des RH die Weitergabe von Hinweisen erschweren.

Der RH empfahl der ÖBB–Holding AG, ein elektronisches Hinweisgeber–System, das auch anonyme Meldungen zulässt, einzurichten.

- 4.3 (1) Laut Stellungnahme der ÖBB–Holding AG sei die EU–weite Ausschreibung für ein elektronisches Hinweisgeber–System, das technisch abgesichert anonyme Hinweise ermögliche, im Amtsblatt der Europäischen Union und auf Tenders Electronic Daily erfolgt.

Die ÖBB–Business Competence Center GmbH und die verantwortliche Einkaufsabteilung hätten ein elektronisches Hinweisgeber–System beschafft. Die Zuschlagserteilung an den Bestbieter sei im Juni 2021 erfolgt. Derzeit würden die inhaltliche Ausgestaltung konzernintern festgelegt und die Implementierung des Systems vorbereitet.

Das Hinweisgeber–System werde allen Konzernunternehmen zur Verfügung gestellt werden. Ziel sei es, durch ein solches System eine sichere und auf Wunsch anonyme zusätzliche Plattform zur Abgabe von Hinweisen bereitzustellen. Zudem sollen dadurch vordringlich die Anforderungen der – in nationaler Umsetzung befindlichen – Richtlinie (EU) 2019/1937 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden⁶, erfüllt werden.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG habe die Konzernrevision der ÖBB das Compliance Management System des ÖBB–Konzerns (und somit der ÖBB–Infrastruktur AG) im Zeitraum September 2019 bis Jänner 2020 geprüft. Die Konzernrevision habe den Endbericht mit 1. April 2020 vorgelegt, der auch dem RH übermittelt worden sei.

⁶ ABl. L 2019/305, 17

Die Durchführung der Prüfung der Konzernrevision orientiere sich an dem vom Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. herausgegebenen Standard zur Prüfung von Compliance Management Systemen⁷, der die Anforderungen an ein allgemein anerkanntes Compliance Management System definiere. Das Compliance Management System der ÖBB–Infrastruktur AG erfülle diese Anforderungen und sei als angemessen beurteilt worden; die Prüfung habe geringfügigen Verbesserungsbedarf festgestellt. Die empfohlenen Maßnahmen seien bereits vollständig und fristgerecht umgesetzt worden.

Die Wirtschaftsprüfer würden ebenfalls jährlich im Rahmen des Jahresabschlusses die wesentlichen Elemente des Compliance Management Systems prüfen. Auch werde dem Aufsichtsrat bzw. dem Prüfungsausschuss der ÖBB–Infrastruktur AG jährlich ein Compliance–Tätigkeitsbericht vorgelegt.

Der Einsatz eines gesonderten externen Audits werde evaluiert, müsse jedoch auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit beurteilt werden.

- 4.4 Der RH hielt gegenüber der ÖBB–Infrastruktur AG fest, dass in einem Zeitraum von mehr als vier Jahren (2016 bis April 2020) die Konzernrevision nur ein Audit des Compliance Management Systems durchführte. Um Gewissheit über die Compliance–Festigkeit der Unternehmensorganisation zu erlangen und zeitnah auf Änderungsbedarf im Compliance Management System reagieren zu können, wäre nach Ansicht des RH die Prüfungsintensität der Konzernrevision hinsichtlich des Compliance Management Systems zu erhöhen und durch externe Audits zu ergänzen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, das Compliance Management System entsprechend internationalen Standards regelmäßig extern und auch intern durch die Konzernrevision zu prüfen.

⁷ Audits nach IDW PS 980



Anforderungen des Ministeriums zu Compliance

- 5.1 Die Eigentümerversammlung des Bundes für die ASFINAG und die ÖBB-Holding AG lag beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, seit 29. Jänner 2020 beim Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Eigentümerstrategien (ASFINAG 2014 und ÖBB-Holding AG 2016) enthielten u.a. Vorgaben zum Compliance Management System. Das Ministerium erwartete von beiden Unternehmen eine hohe Qualität bei der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen und eine laufende Optimierung des Systems, um das Vertrauen aller Interessengruppen in die Geschäftsgebarung der Unternehmen zu erhöhen. Seit 2019 überarbeitete das Ministerium die bestehenden Eigentümerstrategien, dieser Prozess war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Die ASFINAG und ÖBB-Holding AG berichteten dem Ministerium regelmäßig zu Compliance-relevanten Themen – wie Struktur und vorhandene Tools – in den jeweiligen Eigentümer-Jours-fixes. Diese fanden im überprüften Zeitraum in der Regel zweimal jährlich statt. Die Verkehrsminister nahmen mitunter an den Besprechungen teil. Die Protokolle dazu enthielten keine Hinweise, dass das Ministerium Auftragsvergaben von Bauleistungen bzw. bestimmte Auftragnehmer thematisierte.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass das Beteiligungsmanagement des Ministeriums mehrere Instrumente umfasste, wobei die Eigentümerstrategien für die ASFINAG und die ÖBB-Holding AG auch Vorgaben zum Thema Compliance enthielten. Neben den Eigentümerstrategien besprach das Ministerium – mitunter der Verkehrsminister selbst – in den Eigentümer-Jours-fixes mit der ASFINAG und der ÖBB-Holding AG Compliance-relevante Themen.

Compliance im Bereich der Auftragsvergaben

Allgemeines

- 6.1 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB-Infrastruktur AG haben bei Auftragsvergaben von Bauleistungen dafür zu sorgen, dass die maßgeblichen gesetzlichen und unternehmensinternen Vorschriften zur Auftragsvergabe (insbesondere das Bundesvergabegesetz 2018⁸) und zur Korruptionsprävention eingehalten werden.

⁸ BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Nachfolgend werden die relevanten Komponenten und Maßnahmen der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG im Bereich Auftragsvergaben im Überblick abgebildet:

Tabelle 4: Relevante Komponenten und Maßnahmen im Bereich Auftragsvergaben von Bauleistungen

Komponenten	wesentliche Maßnahmen	ASFINAG Bau Management GmbH	ÖBB–Infrastruktur AG
Prozessmanagement	Vorgaben für Vergabeprozesse und Dokumentation (TZ 7, TZ 8, TZ 17 bis TZ 21, TZ 33)	ja	ja
	elektronisches Vergabeverfahren (ProVia) (TZ 23, TZ 35 bis TZ 36)	ja	ja
Kontrollaktivitäten in der Ausschreibungs– und Angebotsprüfungsphase	Aufgaben– und Funktionstrennung (TZ 7, TZ 8)	ja	ja
	Unterschriftenregelung („Vier–Augen–Prinzip“) (TZ 7, TZ 8, TZ 21, TZ 24, TZ 31)	ja	ja
	Stellvertretungsregelung (TZ 7, TZ 8)	ja	ja
	Melde– und Zustimmungspflichten (TZ 7, TZ 8, TZ 28, TZ 29)	ja	ja
	Bietererklärung (Integritätsklärung bzw. Antikorrupsionsbestimmungen in Vertragsbedingungen); Maßnahmen zur wettbewerbsfördernden Bietervielfalt („Bieterrotation“) (TZ 7, TZ 8, TZ 24)	ja	ja
	Archivierung (Dokumentenmanagement) (TZ 7, TZ 8, TZ 20, TZ 33)	ja	ja
Prüfung der Einhaltung der Vorgaben	Qualitätsmanagement, Begleitende Kontrollen, Interne Revision, externe Prüfungen (TZ 7, TZ 8)	ja	ja
Beschwerdemanagement	Vorgaben für (zentrales) vergaberechtliches Beschwerdemanagement (TZ 7, TZ 8)	ja	ja

Quellen: ASFINAG; ÖBB–Holding AG

Die Feststellungen des RH zur Praxistauglichkeit und Eignung der internen Vorgaben und Regelungen für die rechts– und regelkonforme Abwicklung der Auftragsvergaben finden sich in TZ 7 und die TZ 8.

In der Folge überprüfte der RH die Umsetzung der gesetzlichen und unternehmensinternen Vorgaben und Regelungen zur Auftragsvergabe anhand von ausgewählten Einzelvergaben (TZ 16 bis TZ 34).

(2) Seit Oktober 2018 waren öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber gemäß Bundesvergabegesetz 2018 verpflichtet, Bauaufträge ab einem Auftragsvolumen von 5,548 Mio. EUR elektronisch abzuwickeln. Die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG wickelten im überprüften Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 93 % bzw. 77 % ihres Bauauftragsvolumens vollständig über die elektronische Vergabeplattform ab. Ausschlaggebend dafür war, dass die elektronische Vergabeplattform bereits ab 2015 bei beiden Unternehmen im Einsatz war und dass beide Unternehmen erheblich niedrigere Grenzwerte (20.000 EUR bzw. 50.000 EUR) für die elektronische Abwicklung der Vergabeverfahren vorsahen als das Bundesvergabegesetz 2018. Die elektronische Vergabeplattform sollte insbesondere die einheitliche Dokumentation der Vergabeprozesse und die strukturierte Ablage der Vergabeunterlagen sicherstellen sowie durch Schutzmaßnahmen u.a. die Vertraulichkeit, die Datenintegrität und die Zurechenbarkeit bei der Durchführung von Vergabeverfahren in der Vergabeplattform ProVia gewährleisten.

- 6.2 (1) Der RH hielt fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG den Prozess zur Vergabe von Bauleistungen umfangreich schriftlich regelten und die Einhaltung der Vorgaben durch interne und externe Stellen (z.B. Interne Revision bzw. Konzernrevision, Begleitende Kontrollen) regelmäßig überprüfen ließen.

Der RH sah in den Bietererklärungen ein Instrument zur Schärfung des Bewusstseins der Bieter. Diese von den Bietern abzugebende Erklärung entbindet den Auftraggeber jedoch nicht davon, eigene Kontrollmaßnahmen zur Korruptionsprävention zu setzen.

(2) Mit der elektronischen Vergabeplattform wurde nach Ansicht des RH – im Vergleich zur bis dahin üblichen Methode der Durchführung von analogen Vergabeverfahren – eine Verbesserung der Sicherheit erzielt; so war beispielsweise bis zum Ende der Angebotsfrist keine Einsicht in die Angebote möglich.

(3) In einzelnen Bereichen der Auftragsvergaben für Bauleistungen stellte der RH bei der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG Schwachstellen und Verbesserungspotenziale (TZ 7 und TZ 8) fest, diese betrafen u.a.

- die uneinheitliche Ablage der Unterlagen von elektronischen Auftragsvergaben und
- die Bieterrotation.

(4) Bei der Überprüfung der Umsetzung der gesetzlichen und unternehmensinternen Vorschriften zur Auftragsvergabe anhand von risikoorientiert ausgewählten Einzelvergaben (**TZ 16** bis **TZ 34**) zeigten sich bei der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG insbesondere bei der Einhaltung der unternehmensinternen Vorgaben Schwachstellen und Verbesserungspotenziale, u.a.

- bei der Auftragswertermittlung,
- bei der Wahl des Vergabeverfahrens und
- bei der Angebotsöffnung und –prüfung.

ASFINAG Bau Management GmbH

- 7.1 (1) Der ASFINAG–Konzern verfügte über ein elektronisches Prozessmanagementsystem, das Kern– und Managementprozesse sowie unterstützende Prozesse abbildete und verbindlich anzuwenden war. Der Kernprozess „Bauen und Planen“ umfasste den für die Gebarungsüberprüfung relevanten Prozess „Beschaffung durchführen“ (in der Folge: **Vergabeprozess**), der sich in die Bereiche „Bau–, Dienst– und Lieferleistungen beschaffen“, „Direktvergabe durchführen“ und „Beschaffung über Einkauf durchführen“⁹ gliederte.

Neben der Beschreibung der einzelnen Prozessschritte waren im elektronischen Prozessmanagementsystem dazugehörige Dokumente, z.B. Richtlinien, Handbücher und Merkblätter, hinterlegt. Diese Dokumente zielten auf die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und Kontrollvorgaben im Sinne des IKS (z.B. Unterschriftenregelung, Stellvertretungsregelung) ab. Die Dokumentation des IKS im Vergabeprozess erfolgte mit einem eigenen IT–Prozessmanagement–Tool.

Die grundsätzlichen Regelungen zur Einhaltung der Vorgaben für das Vergabe– und Wettbewerbsrecht legte die ASFINAG in der konzernweit geltenden Compliance–Richtlinie (z.B. Meldung von Interessenkonflikten) sowie in den dazugehörigen Dokumenten fest. Der Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“ in der ASFINAG Bau Management GmbH sowie die Rechtsabteilung der ASFINAG waren in einzelnen Vergabephasen verbindlich einzubinden (z.B. bei Ausschreibungen von Bauleistungen im Oberschwellenbereich, Abweichungen vom Vergabeprozess). In der Risikoliste für den ASFINAG–Konzern waren Gefahren bei der Vergabe von Aufträgen – wie auffällig niedrige Preise, mangelnde Ausschreibungsqualität oder Preisabsprachen – nicht als Risiken identifiziert.

Weitere allgemeine Vorgaben enthielt – neben dem ASFINAG Organisationshandbuch – das Handbuch für den Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“. Darin waren das interne Vier–Augen–Prinzip – z.B. bei „wesentlichen Entscheidungen“,

⁹ Der Teilprozess „Beschaffung über Einkauf durchführen“ war für die gegenständliche Gebarungsüberprüfung und die vom RH ausgewählten Vergabefälle nicht relevant.

wie Berichtigung von Auswahl- bzw. Qualitätskriterien, Widerruf einer Ausschreibung bzw. Vergabeverfahren – sowie die Archivierung von „geschäftrelevanten Schriftstücken“ – z.B. Ausschreibungsreife, Angebotsöffnungsprotokoll, Vergabebericht, Schlussbrief – im Dokumentenmanagementsystem vorgesehen. Zur Dokumentation diene ein einheitlicher Vergabeakt¹⁰. Für die Genehmigung der jeweiligen Verfahrensschritte im Vergabeprozess (z.B. Ausschreibungsreife, Angebotsöffnungsprotokoll, Vergabebericht) war neben der allgemeinen Unterschriftenregelung ein elektronischer Genehmigungsprozess (unter Berücksichtigung von Wertgrenzen) einzuhalten, der dem Vier-Augen-Prinzip unterlag.

Der Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“ erstellte alle fünf Jahre einen Anti-Claim-Management- und Korruptionspräventionsbericht. Der zuletzt 2016 erstellte Bericht zeigte basierend auf internen und externen Analysen sowie Auswertungen Verbesserungspotenzial für den Vergabeprozess in der ASFINAG Bau Management GmbH auf. Zu den im überprüften Zeitraum eingesetzten weiteren Maßnahmen zählten daher insbesondere

- die Einrichtung der Arbeitsgruppe „Anti-Claim-Management/Beschaffung“ zur Koordinierung von Analyseergebnissen und Weiterentwicklung von Maßnahmen,
- die Matrix der Vereinbarkeit von Dienstleistungen, als Teil der Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen, zur Vermeidung von Interessenkonflikten,
- Listen mit vorübergehend nicht zu beauftragenden Unternehmen und Personen (für Direktvergaben und nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung),
- Vorgaben zur wettbewerbsfördernden Bietervielfalt (Bieterrotation),
- eine von jedem Bieter bei Angebotslegung zu unterfertigende Bietererklärung unter Verwendung einer Integritätsklausel und
- die Einrichtung eines Datenraums bei Bauleistungen mit einem geschätzten Auftragswert ab 20 Mio. EUR („kritische“ Vergaben) zur Sicherung der Geheimhaltung der Angebotsprüfung.

Weiters führte der Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“ standardisierte Auswertungen durch, um seine Maßnahmen zur Korruptionsprävention (Anti-Claim-Management) weiterzuentwickeln. Das waren z.B.

- halbjährliche Auswertungen zum Bestbieterprinzip und zur Anwendung der Zuschlagskriterien,
- Spezial-Screenings bei einzelnen Vergaben und Analysen des Markts, des Bieterverhaltens und bei Direktvergaben (z.B. hinsichtlich Bietervielfalt),

¹⁰ Jede Beschaffung ab einem Wert von 5.000 EUR war grundsätzlich im Dokumentenmanagementsystem zu erfassen. Ausgenommen waren Kleinvergaben bis 20.000 EUR sowie die Beauftragung von Instandhaltungsoptionen aus Bauausschreibungen. Als maßgebliche Regelung diene die Richtlinie zur „elektronischen Ablage geschäftsrelevanter Dokumente“.

- Einpflegung der Daten des Bestbieters in die „Baupreisdatenbank“, als Grundlage für Beurteilungen der Marktkonformität sowie zur Analyse der Entwicklung der Baupreise und
- laufende Auswertungen des Einsatzes von Qualitätskriterien bei Bauleistungen.

(2) Kontrollrelevante Schritte im Vergabeprozess waren zu dokumentieren, dafür waren Ad-hoc-Kontrollen durch Führungskräfte und systematisch eingebaute Kontrollen (z.B. Verwendung der elektronischen Vergabeplattform ProVia) vorgesehen. Ein Monitoring der Projektrisiken („Projektrisikomanagement BMG“) erfolgte durch die jeweiligen Führungskräfte und das Projektcontrolling, hinsichtlich der Prozesse und der internen Kontrollen auch durch die Abteilung Qualitätsmanagement der ASFINAG und die interne Arbeitsgruppe „Anti-Claim-Management/Beschaffung“. Bei Auftragsvergaben von Bauleistungen setzte die ASFINAG Bau Management GmbH zur Sicherung der Qualität auch „Begleitende Kontrollen“ für die Abwicklung von Großprojekten ein; je nach Projektvolumen auch eine Örtliche Bauaufsicht. Weitere Überprüfungen im Bereich der Beschaffung und Vergabe setzte die Interne Revision im Rahmen ihrer Jahresrevisionspläne; im überprüften Zeitraum führte sie 34 Prüfungshandlungen (z.B. Revisionen, Follow-up-Prüfungen) im Aufgabenbereich der ASFINAG Bau Management GmbH durch. Die vergaberelevanten Feststellungen der Internen Revision finden sich in TZ 24.

(3) Das vergaberechtliche Beschwerdemanagement der ASFINAG war vorrangig in der konzernweit geltenden Compliance-Richtlinie geregelt. Für Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht war die verpflichtende Vorgehensweise in einem Merkblatt abgebildet, das im elektronisch unterstützten Prozessmanagement für den Vergabeprozess in der ASFINAG Bau Management GmbH eingebettet war. Bei „kritischen“ Vergaben war stets der Fachbereich „Bauwirtschaft und Vergabe“ einzubinden und der Sachverhalt, die Meinungsfindung sowie das Ergebnis waren schriftlich zu dokumentieren. Die ASFINAG Bau Management GmbH wertete sämtliche ergriffenen Rechtsmittel in Vergabeverfahren statistisch aus und berichtete dem Aufsichtsrat der ASFINAG Bau Management GmbH darüber; die Rechtsabteilung der ASFINAG bearbeitete federführend Nachprüfungsanträge bzw. das zugehörige Ermittlungsverfahren. Im überprüften Zeitraum wurden 19 Nachprüfungsanträge eingebracht, davon wurden zwölf abgewiesen und drei zurückgezogen.

- 7.2 (1) Der RH erachtete das Prozessmanagementsystem der ASFINAG sowie die bestehenden schriftlichen Regelwerke, internen Kontrollvorgaben zum Vergabeprozess und das Beschwerdemanagement als praxistaugliche Instrumente, um die Nachvollziehbarkeit der (Teil-)Prozesse darzulegen. Die Bereitstellung des elektronischen Dokumentenmanagementsystems für die Archivierung der Inhalte der Vergabeakten war aus Sicht des RH zweckmäßig.

Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

(2) Der RH hielt fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH keine standardisierten Auswertungen zur Überwachung der intern geregelten Bieterrotation vornahm.

(3) Der RH hielt fest, dass regelmäßige Kontrollen der Vorgaben durch unmittelbare Führungskräfte bzw. systematisiert durch die Abteilung Qualitätsmanagement bzw. die Interne Revision erfolgten. Die internen Vorgaben zur Einbindung von Begleitenden Kontrollen erachtete der RH als grundsätzlich zweckmäßig.

Der RH verwies darauf, dass in der Risikoliste für den ASFINAG-Konzern Gefahren bei der Vergabe von Aufträgen, wie auffällig niedrige Preise, mangelnde Ausschreibungsqualität oder Preisabsprachen, nicht als Risiken identifiziert waren (TZ 14).

(4) Der RH wies außerdem darauf hin, dass eine systematische Herangehensweise und entsprechende interne Vorgaben eine wertvolle Basis darstellen, jedoch für sich alleine noch keine korruptionspräventive Wirkung entfalten; die Vorgaben müssen gelebt und umgesetzt werden. Der RH verwies dazu auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Abwicklung einzelner Vergaben in den TZ 16 bis TZ 34.

ÖBB–Infrastruktur AG

- 8.1 (1) Um sicherzustellen, dass in der ÖBB–Infrastruktur AG die Auftragsvergaben für die Bauleistungen rechts– und regelkonform abgewickelt wurden, setzte das Unternehmen dafür eigene Maßnahmen und Vorkehrungen.

Den Prozess für die Auftragsvergaben gab die ÖBB–Infrastruktur AG in einem elektronischen Prozessmanagementsystem vor. Der andere Geschäftsprozesse unterstützende Prozess „Einkauf und Beschaffung organisieren“ definierte dafür die Teilprozessschritte. Nachfolgende Tabelle zeigt die detaillierten Vorgaben für die Abwicklung von Auftragsvergaben:

Tabelle 5: Anweisungen zur Abwicklung von Vergabeverfahren in der ÖBB–Infrastruktur AG

Anweisung	Inhalt
Handbuch „Bestellwesen und Systeme“	<ul style="list-style-type: none"> – enthielt wesentliche Regelungen des Bundesvergabegesetzes, wie Grundsätze, Arten und Wahl der Vergabeverfahren – interne Wertgrenzen, z.B. für Direktvergaben: bis 400 EUR unmittelbar bei einem ausgewählten Unternehmen ohne schriftlichen Auftrag, ab 400 EUR Abwicklung über eine Rechnungswesen–Software – verpflichtende Bieterrotation (Wechsel der aufzufordernden Unternehmen) auch bei Prüfsystemen und Direktvergaben; keine Vorgaben zur Umsetzung, zu automatisierten Auswertungen oder Kontrollen
Verfahrensanweisungen	<ul style="list-style-type: none"> – anhand eines Ablaufdiagramms waren die Berechtigungen sowie Verantwortungen zur Durchführung, Entscheidung und Mitarbeit für die einzelnen Verfahrensschritte und damit auch das interne Vier–Augen–Prinzip festgelegt – Vorgaben zur Ablagestruktur der Projekt–(Vergabe–)unterlagen – Bieterrotation bei Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung; Unternehmen sind so häufig wie möglich zu wechseln; keine Vorgaben zur Umsetzung, zu automatisierten Auswertungen oder Kontrollen
elektronisches Vergabeportal (ProVia)	– elektronische Genehmigungsschritte (<u>TZ 35</u>)
weitere Vorgaben	– Regelungen zur Stellvertretung, Beschaffungsplanung, Projektplanung und zum Beschaffungskonzept

Quelle: ÖBB–Infrastruktur AG

(2) Die Unterlagen zu den elektronischen Vergabeprozessen waren je nach Beschaffungswert und Art der Unterlage in der Vergabeplattform ProVia, in einem elektronischen Managementsystem für Projekte, in der Rechnungswesen-Software oder auf Serverbereichen von Projektverantwortlichen aufzubewahren. Die Unterlagen aus ProVia sollten nach Abschluss eines Verfahrens auch im elektronischen Managementsystem für Projekte abgelegt werden. Manche Unterlagen, z.B. Beschaffungskonzepte, legten mit der Projektabwicklung Betraute jedoch nicht im elektronischen Managementsystem ab, sondern auf den ihnen zugeordneten Bereichen auf den ÖBB-Servern.

(3) Einzelne Aspekte von Vergabeverfahren der ÖBB-Infrastruktur AG waren Gegenstand vierteljährlicher stichprobenartiger „IKS“-Schlüsselkontrollen“. Diese Schlüsselkontrollen waren auch Ergebnis der regelmäßig durchgeführten Compliance-Jours-fixes des Vorstands, in denen der Vorstand der ÖBB-Infrastruktur AG u.a. Kontrollen zur Sicherstellung der Einhaltung der für Beschaffungen geltenden Regelungen und internen Vorschriften beauftragte. Überprüfte Aspekte bei den Schlüsselkontrollen waren beispielsweise die Einhaltung von Gesetzen und des Vier-Augen-Prinzips. Festgestellten Verfahrensfehlern ging die ÖBB-Infrastruktur AG sofort nach; aufgrund ihrer – aus Sicht der ÖBB-Infrastruktur AG – geringfügigen Bedeutung, wie Nichteinbeziehung des Stabs Einkauf, betrachtete das Unternehmen Aufklärungsgespräche mit den Verantwortlichen als ausreichende Reaktion.

Eine stichprobenartige Prüfung der Ausnahmeregelungen bei Beschaffungsvorgängen bei 20 Vergabefällen durch die Konzernrevision (Bericht Oktober 2016, ausschließlich mit überprüften Vergabefällen, die vor dem vom RH überprüften Zeitraum lagen) zeigte, dass bei einem Vergabefall der Ausnahmetatbestand nicht ausreichend begründet war und in fünf Fällen Schutzrechte nicht ausreichend dokumentiert bzw. plausibilisiert waren. Der RH stellte bei seiner Auswahl in keinem der 22 von ihm überprüften Vergabefälle Vergleichbares fest.

Die Konzernrevision prüfte 2019 die Gebarung und das IKS im Zusammenhang mit Rahmenverträgen bei der ÖBB-Infrastruktur AG und bei der ÖBB-Business Competence Center GmbH, der u.a. die Bereitstellung und der Betrieb der elektronischen Vergabeplattform ProVia oblagen (TZ 35 f.). Die Konzernrevision stellte dabei u.a. fest, dass mit der Vergabeplattform ProVia ein effektives System für die Ausschreibung eingerichtet worden sei, aber auch, dass Risiken unterschiedlich interpretiert wurden und dass IKS-Kontrollen in einem Teilbereich unvollständig waren.

¹¹ Compliance Management und IKS haben hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen einen deutlichen Schnittmengenbereich; gemeinsam ist beiden das Ziel, externe und interne Vorgaben einzuhalten; siehe RH, „Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen“, Reihe Positionen 2016/3.

(4) Für Projekte im Bereich Neu- und Ausbau sowie Streckenmanagement und Anlagenentwicklung sah die ÖBB-Infrastruktur AG ein eigenes Risikomanagementsystem vor. In der für alle Projekte gültigen allgemeinen Risikocheckliste waren auch Gefahren bei der Vergabe von Aufträgen, wie auffällig niedrige Preise oder mangelnde Ausschreibungsqualität, genannt. Interessenkonflikte waren nicht als Risiken identifiziert.

Gemäß § 26 Bundesvergabegesetz 2018 haben öffentliche Auftraggeber geeignete Maßnahmen zur wirksamen Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Interessenkonflikten zu treffen, die sich bei der Durchführung von Vergabeverfahren ergeben. Meldungen von Bediensteten der ÖBB-Infrastruktur AG zu möglichen Interessenkonflikten lagen für den überprüften Zeitraum nicht vor. Die ÖBB-Infrastruktur AG fragte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an der Durchführung des Vergabeverfahrens beteiligt waren, nicht standardmäßig über mögliche Interessenkonflikte oder Beziehungen zu Bietern ab.

(5) Bei der ÖBB-Business Competence Center GmbH war für den ÖBB-Konzern ein zentrales vergaberechtliches Beschwerdemanagement etabliert, um sämtliche schriftliche Beschwerden im Zusammenhang mit Vergabeverfahren systematisch zu erfassen und zu behandeln. Die Tochterunternehmen waren verpflichtet, erhaltene Beschwerden zu melden. Die Expertenrunde Vergaberecht, bestehend aus Vertretern sämtlicher Konzernunternehmen, hatte aus den gemeldeten Beschwerden eventuelle Systemschwachstellen zu identifizieren und Maßnahmen zur Behebung vorzuschlagen. Sieben Beschwerden im überprüften Zeitraum betrafen Vergabeverfahren der ÖBB-Infrastruktur AG. In einem dieser Fälle erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Zuschlagsentscheidung der ÖBB-Infrastruktur AG wegen unterlassener vertiefter Angebotsprüfung für nichtig. Das Regelwerk der ÖBB-Infrastruktur AG sah grundsätzlich vertiefte Angebotsprüfungen vor; interne IKS-Tests belegten bei anderen Vergabeverfahren deren Anwendung.

- 8.2 (1) Der RH hielt fest, dass die internen Vorgaben und Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG zur rechts- und regelkonformen Abwicklung der Auftragsvergaben von Bauleistungen und ihre internen Kontrollen grundsätzlich praxistauglich und geeignet waren, die Gesetzmäßigkeit der Auftragsvergaben zu gewährleisten und die Nachvollziehbarkeit der Teilprozesse darzulegen. Er verwies im Einzelnen auf seine Empfehlungen in den TZ 17 bis TZ 24.

Der RH hielt kritisch fest, dass die ÖBB-Infrastruktur AG in den internen Richtlinien für Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung eine Bieterrotation festgelegt hatte, die Handhabung der Bieterrotation jedoch nicht geregelt war und standardisierte Kontrollen fehlten.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, ein System für die Bieterrotation zu installieren und dessen Umsetzung regelmäßig zu kontrollieren sowie diese Auswertungen den Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass Unterlagen zu ein und derselben elektronischen Auftragsvergabe von Bauleistungen in der Vergabepattform ProVia, im internen Managementsystem für Projekte oder auf Serverbereichen von Projektverantwortlichen abgelegt wurden. Diese uneinheitliche Ablage könnte im Einzelfall die Nachvollziehbarkeit von Vergabeverfahren insbesondere im Zuge von Rechtsschutzverfahren erschweren.

Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, ihre internen Verfahrensanweisungen zur Ablage der Dokumente von Vergabeverfahren zu vereinheitlichen, um eine nachweisliche und strukturierte Ablage der zentralen Unterlagen eines Vergabeverfahrens vor allem für Rechtsschutzverfahren und nachgängige Kontrollen zu gewährleisten.

(3) Die regelmäßig durchgeführten IKS–Schlüsselkontrollen der Vergabeprozesse beurteilte der RH positiv, weil sie ein unmittelbares Feedback lieferten und damit ermöglichten, systematischen Fehlern zeitnah entgegenzuwirken.

(4) Der RH hob hervor, dass im Risikomanagementsystem für Projekte insbesondere im Bereich Neu– und Ausbau projektrelevante Risiken zu identifizieren und zu bewerten waren. Da sich Interessenkonflikte negativ auf den geregelten Ablauf der einzelnen Verfahren auswirken bzw. mögliche Einflussnahmen von interner oder externer Seite erfolgen könnten, erachtete der RH die Berücksichtigung dieses Risikos in Form von Meldung von Interessenkonflikten im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen als besonders bedeutsam.

Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, bei der Weiterentwicklung ihres Compliance Management Systems im Vergabebereich – als wirksame Präventivmaßnahme zur Risikominimierung – von jeder bzw. jedem an einem Vergabeverfahren beteiligten Bediensteten eine Erklärung zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts einzuholen und im jeweiligen Vergabeakt zu dokumentieren.

(5) Weiters sah der RH das in der ÖBB–Business Competence Center GmbH zentral verankerte vergaberechtliche Beschwerdemanagement als zweckmäßig, um Beschwerden im Zusammenhang mit Vergabeverfahren systematisch abzuarbeiten.

- 8.3 Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei in den internen Richtlinien eine Bieterrotation festgelegt. Auf der Vergabepattform ProVia stünden den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern Filtermöglichkeiten zur Verfügung, um aus allen angelegten Unternehmen die für die jeweilige Ausschreibung geeigneten herausfil-

tern zu können. Weiters verfügten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter über statistische Daten zu den Unternehmen, woraus ersichtlich sei, wie oft ein Unternehmen bei vergangenen Verfahren bereits Interesse bekundet habe, eingeladen worden sei, angeboten bzw. den Auftrag erhalten habe. Im Rahmen des IKS zum Beschaffungsprozess werde eine Kontrolle zur Einhaltung des Rotationsprinzips implementiert.

Im Hinblick auf eine einheitliche Ablage der Dokumente von Vergabeverfahren werde die ÖBB–Infrastruktur AG entsprechende Regelungen in die Verfahrensanweisung aufnehmen; dies für Vergabeverfahren, welche über die elektronische Vergabepattform und außerhalb dieser abgewickelt würden.

Der Prozess bzw. das Vorgehen bei einem Interessenkonflikt sei im Code of Conduct geregelt und für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbindlich. Eine Erklärung zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts der im Vergabeverfahren beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – wie vom RH empfohlen – sei aus verwaltungstechnischen Gründen nicht zielführend, weil jährlich 9.000 bis 11.000 Vergaben durchgeführt würden.

- 8.4 Der RH stellte gegenüber der ÖBB–Infrastruktur AG klar, dass gemäß § 26 Bundesvergabegesetz 2018 vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten vorzusehen sind. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, um keinen Verstoß des Auftraggebers gegen § 26 Bundesvergabegesetz 2018 zu begründen. Der RH sah durch eine Implementierung von Maßnahmen zur Verhinderung und Entdeckung von Interessenkonflikten im Vergabeprozess – auch durch Leermeldungen für Prozessverantwortliche – einen Ansatz, diesen gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen.

Entwicklung der Auftragsvergaben

Datenlage

9.1 (1) Der ASFINAG- und der ÖBB-Konzern verfügten über statistisch auswertbare Daten zu ihren Vergabeverfahren aus den elektronischen Vergabeplattformen und den Buchhaltungen. Der ASFINAG- und der ÖBB-Konzern verwendeten dieselben elektronischen Vergabeplattformen (bis 2016 AVA-Online, ab 2015 ProVia)¹², die sie gemeinsam betrieben und weiterentwickelten. Über diese Vergabeplattformen führten sie den Großteil ihrer Vergabeverfahren durch. Wenngleich die Plattformen auch Datenauswertungsmöglichkeiten enthielten, waren sie vornehmlich für die Abwicklung der Vergabeverfahren und nicht für nachgängige statistische Datenauswertungen entwickelt worden.

(2) Im ASFINAG-Konzern war ein direkter Abgleich der Buchhaltungsdaten mit den Vergabeplattformdaten möglich. Der vom RH vorgenommene Abgleich zeigte jedoch Abweichungen. So betrug bei der ASFINAG Bau Management GmbH die Summe der Auftragswerte für jene Bauleistungen, die sie im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 vollständig über ihre Vergabeplattformen abwickelte¹³, laut Buchhaltung 2,418 Mrd. EUR (100,0 %), laut Vergabeplattformen 2,534 Mrd. EUR (104,8 %). In wenigen Einzelfällen unterschied sich auch die Zuordnung der Bauaufträge zu den einzelnen Konzernunternehmen zwischen Vergabeplattformen und Buchhaltung. Die Summe der Auftragswerte jener Bauaufträge, die laut den Vergabeplattformen der ASFINAG Bau Management GmbH als vergebende Stelle zugeordnet waren, betrug 2,546 Mrd. EUR (105,3 %).

Die Gründe für die unterschiedlichen Angaben zu Auftragswerten waren in der überwiegenden Anzahl der Fälle optionale Leistungen.¹⁴ Die in den Vergabeplattformen enthaltenen Informationen zur tatsächlichen Beauftragung der optional ausgeschriebenen Leistungen durch die ASFINAG Bau Management GmbH stimmten in diesen Fällen mit den Buchhaltungsdaten nicht überein.

(3) Da der ÖBB-Konzern in seiner Buchhaltung aufgrund seiner Einkaufsorganisation nicht zwischen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterschied sowie mit vertretbarem Aufwand nur die im Zuge der Auftragsabwicklung fortgeschriebenen, aber nicht die zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung bestandenen Auftragswerte

¹² 2015 und 2016 Übergangsphase wegen Systemwechsel von AVA-Online auf ProVia

¹³ Da das Datum der Zuschlagserteilung (außenwirksam) teilweise fehlte, wählte der RH für die zeitliche Zuordnung der Vergaben bei dieser und allen folgenden statistischen Auswertungen das Datum der Genehmigung der Vergabe (innenwirksam) an den Best- bzw. Billigstbieter durch den jeweiligen Auftraggeber. Im Regelfall liegen zwischen Vergabegenehmigung und Zuschlagserteilung höchstens einige Tage.

¹⁴ Optionale Leistungen werden seitens des Auftraggebers in der Ausschreibung definiert und von den Bietern mit angeboten. Diese Optionen werden dann aber nicht zwingend mit dem Hauptauftrag mitbeauftragt (sondern z.B. zu einem späteren Zeitpunkt oder auch gar nicht).

auslesen konnte, war ein direkter Abgleich der Vergabeplattformdaten mit den Buchhaltungsdaten nicht möglich. Im Zuge der Datenauswertung fielen bei drei Vergabeverfahren unplausible Daten auf. In diesen Fällen enthielten die Vergabeplattformen anstatt der Auftragswerte vom ÖBB-Konzern zur Bestbieterermittlung (Preis und Qualität) berechnete Werte. Der ÖBB-Konzern korrigierte diese Werte, die teilweise ein Vielfaches des tatsächlichen Auftragswerts erreichten.

(4) Die Datenauswertungen der Vergabeplattformen sowohl im ASFINAG- als auch im ÖBB-Konzern enthielten auch Daten von Testverfahren für Demonstrations- und Schulungszwecke. Diese waren jedoch nur teilweise als solche gekennzeichnet. Der RH schied neben den ausdrücklich ausgewiesenen Testverfahren auch jene Verfahren aus, bei denen es sich wegen des Vergabegegenstands oder des Auftragnehmers offensichtlich um Testfälle handelte.

(5) Der ASFINAG- bzw. der ÖBB-Konzern entwickelte während der Gebarungsüberprüfung des RH die in der Vergabeplattform ProVia standardmäßig verfügbaren statistischen Abfragemöglichkeiten weiter. Auch nach der Überarbeitung lieferten die Abfragen keine vollständigen und – im Falle der ASFINAG Bau Management GmbH – mit den Buchhaltungsdaten übereinstimmenden Ergebnisse. Unter anderem fehlten nunmehr Direktvergaben, die außerhalb der Vergabeplattform, z.B. durch Angebotseinholung per E-Mail oder Telefon (TZ 21), abgewickelt wurden („Direktvergabe (Einfache Bestellung)“) und deren Ergebnisse dennoch auf der Vergabeplattform dokumentiert waren.

(6) Der RH verwendete für seine Vergabeanalysen im Falle der ASFINAG Bau Management GmbH überwiegend die Auftragswerte aus der Buchhaltung, ergänzt um die zu den jeweiligen Vergabeverfahren in den Vergabeplattformen verfügbaren Daten (geschätzter Auftragswert, Verfahrensart, Identität der Bieter, Datum der Vergabegenehmigung etc.). Im ÖBB-Konzern verwendete der RH mangels Tauglichkeit der Buchhaltungsdaten die – in Einzelfällen durch den ÖBB-Konzern korrigierten – Daten aus den Vergabeplattformen. Sowohl beim ASFINAG- als auch beim ÖBB-Konzern schied der RH als Testverfahren identifizierte Verfahren aus. Durch die Verwendung teilweise unterschiedlicher Datensätze für den ASFINAG- und den ÖBB-Konzern bestanden geringfügige Unschärfen bei der Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den beiden Unternehmen.

- 9.2 Der RH sah in den elektronischen Vergabeplattformen – obwohl nicht primär für diesen Zweck entwickelt – ein wichtiges Instrument für den ASFINAG- bzw. den ÖBB-Konzern, um anhand statistischer Auswertungen z.B. ihre Vergabestrategien zu evaluieren und weiterzuentwickeln oder Datenkontrollen durchzuführen. So zeigte beispielsweise der Abgleich der Buchhaltungsdaten der ASFINAG Bau Management GmbH mit den Vergabeplattformdaten, dass die Daten aus den Vergabeplattformen teilweise fehlerbehaftet bzw. unvollständig waren. Nach Ansicht des RH

waren die Mängel (z.B. nicht korrekte Zuordnung zu den vergebenden Stellen, nicht korrekte Information zur Beauftragung von optionalen Leistungen, nicht eindeutige Kennzeichnung von Testverfahren) überwiegend auf Eingabefehler und unzureichende Kontrollen der Daten durch den ASFINAG- bzw. den ÖBB-Konzern zurückzuführen.

Der RH empfahl der ASFINAG und der ÖBB-Holding AG, ihre gemeinsame Vergabeplattform weiterzuentwickeln, um die Daten ohne händische Nachbearbeitung und Ergänzung für statistische Auswertungen verwenden zu können. Eingabefehler könnten durch die Implementierung automatisierter Kontrollroutinen und die Sensibilisierung der mit der Dateneingabe befassten Bediensteten vermieden werden.

Weiters empfahl der RH der ASFINAG und der ÖBB-Holding AG, die standardmäßig verfügbaren statistischen Abfragemöglichkeiten zu überarbeiten, um vollständige Datensätze einschließlich der Verfahrensart „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ zu erhalten.

- 9.3 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Vergabeplattform laufend weiterentwickelt werde und die Empfehlungen des RH dabei berücksichtigt würden. Einige Empfehlungen seien bereits umgesetzt worden (z.B. Filterung von Testverfahren) bzw. seien in Bearbeitung (z.B. der automatische Datentransport).

Seit Jänner 2021 seien Entscheidungsfelder in der Vergabeplattform ProVia integriert worden, so dass zwingend abzugebende Unterlagen nicht mehr übersehen werden könnten und hier eine automatisierte Kontrollroutine gegeben sei.

Die Sensibilisierung der mit der Dateneingabe befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei geplant und würde 2021 und 2022 umgesetzt.

Die Umsetzung der Empfehlung, die standardmäßig verfügbaren statistischen Abfragemöglichkeiten zu überarbeiten, um vollständige Datensätze einschließlich der Verfahrensart „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ zu erhalten, werde mit dem ÖBB-Konzern abgestimmt und solle Ende 2021 abgeschlossen sein. Darüber hinaus werde aktuell eine mögliche Erweiterung der Auswertungsmöglichkeiten über SAP im Rahmen des Programms fit4future evaluiert.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Business Competence Center GmbH sei in der Vergabeplattform ProVia zur Registerkarte „Basisdaten“ ein Feld hinzugefügt worden, mit welchem Testverfahren gekennzeichnet und in den statistischen Auswertungen gefiltert werden könnten. Um den Empfehlungen des RH zu automatisierten Kontrollroutinen besser nachkommen zu können, werde dieser Punkt zusätzlich zu den Reporting-Anforderungen in das Projekt „eProc F4F“ zur Harmoni-

Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

sierung der Beschaffungsplattformen aufgenommen und zukünftig umgesetzt. Ferner werde im Herbst 2021 eine Schulungsbeauftragte für Einkäuferinnen und Einkäufer – zu ihrer Sensibilisierung und zur Vermeidung von Eingabefehlern – eingesetzt.

Zur Zeit der RH-Überprüfung habe der ÖBB-Konzern die Vergabevorgänge nicht vollständig über die Vergabeplattform ProVia abgewickelt. Die Vergabeplattform ProVia sei nicht ausschließlich ein statistisches Auswertungstool, sondern vielmehr eine technische Plattform zur Unterstützung von Vergabeprozessen. Diesbezüglich würden weitere Anforderungen sowie zusätzliche Reporting-Anforderungen im Projekt „eProc F4F“ evaluiert und zukünftig umgesetzt werden.

Weiters habe die ÖBB-Business Competence Center GmbH nach der RH-Überprüfung beim Verfahren „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ das Feld des geschätzten Auftragswerts als Pflichtfeld definiert und zu den statistischen Auswertungen hinzugefügt.

Überprüfte Unternehmen

- 10 Der RH ermittelte anhand der Daten der elektronischen Vergabeplattformen, welche Unternehmen des ASFINAG- und des ÖBB-Konzerns im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 Bauaufträge vergaben. In beiden Konzernen vergab jeweils ein Unternehmen – gemessen sowohl an der Summe der Auftragswerte als auch an der Anzahl der Vergabeverfahren – den überwiegenden Teil der Bauaufträge. Im ASFINAG-Konzern war dies die ASFINAG Bau Management GmbH, im ÖBB-Konzern die ÖBB-Infrastruktur AG. Einen weiteren nennenswerten Anteil der Bauaufträge vergab im ÖBB-Konzern die ÖBB-Immobilienmanagement GmbH. Nachstehende Tabelle zeigt die Verteilung der Bauaufträge im ASFINAG- und im ÖBB-Konzern im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019:

Tabelle 6: Verteilung der Bauaufträge im ASFINAG- bzw. im ÖBB-Konzern

	Anteil am Baufauftragsvolumen	Anteil an der Anzahl der Vergabeverfahren zu Bauaufträgen
	in %	
ASFINAG-Konzern		
ASFINAG Bau Management GmbH	98,2	96,3
andere Konzernunternehmen	1,8	3,7
Summe	100,0	100,0
ÖBB-Konzern		
ÖBB-Infrastruktur AG	95,0	86,1
ÖBB-Immobilienmanagement GmbH	3,2	12,9
andere Konzernunternehmen	1,8	1,0
Summe	100,0	100,0

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH;
ÖBB-Infrastruktur AG; Berechnung: RH

Der RH legte in seiner Vergabeanalyse den Fokus daher auf die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB-Infrastruktur AG, da diese im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 den weitaus überwiegenden Teil der Bauaufträge vergaben.

Bauauftragsvolumen

- 11.1 (1) Der RH ermittelte die Volumina der von der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 vergebenen Bauaufträge.

Bei der ÖBB–Infrastruktur AG konnte der RH den Anteil der nicht oder nur teilweise über die elektronischen Vergabeplattformen abgewickelten Bauaufträge und somit auch die Summe aller Bauaufträge nur schätzen, weil das Buchhaltungssystem der ÖBB–Infrastruktur AG zulässigerweise nicht zwischen Bau–, Liefer– und Dienstleistungsaufträgen unterschied und daher keine Auswertung hinsichtlich des Bauauftragsvolumens ermöglichte. Für seine Schätzung nahm der RH an, dass das Verhältnis zwischen den Bauauftragsvolumina der vollständig und teilweise bzw. nicht über die elektronische Vergabeplattform abgewickelten Bauaufträge jenem für alle Auftragsarten (Summe aus Bau–, Liefer– und Dienstleistungsaufträgen) entsprach. Eine zusätzliche Unschärfe für die Schätzung ergab sich dadurch, dass es sich bei den Auftragswerten aus dem Buchhaltungssystem um im Zuge der Bauabwicklung fortgeschriebene Auftragswerte handelte und nicht um die Auftragswerte zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung.

Die Bauauftragsvolumina der ASFINAG Bau Management GmbH ermittelte der RH aus deren Buchhaltungsdaten.

Nachstehende Tabelle zeigt die Bauauftragsvolumina der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 und den dabei erfolgten Einsatz der elektronischen Vergabeplattformen:

Tabelle 7: Bauauftragsvolumina im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019

	ASFINAG Bau Management GmbH		ÖBB–Infrastruktur AG	
	in Mrd. EUR	in %	in Mrd. EUR	in %
Beschaffung vollständig über elektronische Vergabeplattform	2,418	93	2,066	77
Beschaffung teilweise über elektronische Vergabeplattform	0,141	5	0,630 ¹	23
sonstige Beschaffung	0,050	2		
Summe	2,609	100	2,696¹	100

¹ Schätzwert aufgrund der fehlenden Unterscheidung zwischen Bau–, Liefer– und Dienstleistungsaufträgen im Buchhaltungssystem

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB–Infrastruktur AG; Berechnung: RH



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Demnach war die Summe der im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 vergebenen Bauauftragsvolumina der ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB–Infrastruktur AG ähnlich hoch: 2,609 Mrd. EUR bzw. 2,696 Mrd. EUR. Der Anteil der nicht vollständig über die elektronischen Vergabeplattformen beschafften Bauleistungen und der sonstigen Beschaffungen war jedoch unterschiedlich; 7 % bei der ASFINAG Bau Management GmbH und 23 % bei der ÖBB–Infrastruktur AG.

(2) Das Bundesvergabegesetz verpflichtete öffentliche Auftraggeber und Sektorauftraggeber ab Oktober 2018 im Oberschwellenbereich (bei Bauaufträgen ab einem Auftragswert von 5,548 Mio. EUR gültig ab 1. Jänner 2018) zur elektronischen Kommunikation mit den Unternehmen und somit zur Verwendung von elektronischen Vergabeplattformen.

Der ASFINAG– und der ÖBB–Konzern hatten bereits ab dem Jahresende 2010 (ASFINAG–Konzern) bzw. ab Ende 2015 (ÖBB–Konzern) festgelegt, dass alle Vergabeverfahren grundsätzlich über ihre elektronischen Vergabeplattformen abzuwickeln seien. Ausnahmen bestanden im ASFINAG–Konzern insbesondere für Direktvergaben mit einem geschätzten Auftragswert bis 20.000 EUR und im ÖBB–Konzern gemäß der Gruppenvereinbarung „Leistungen im Bereich Einkauf“ für Vergaben mit einem geschätzten Auftragswert bis 10.000 EUR bzw. bis 50.000 EUR (ab Februar 2018).

Bei der ASFINAG Bau Management GmbH entfielen 8 % bzw. 4,04 Mio. EUR der sonstig beschafften Bauleistungen auf Direktvergaben mit einem Auftragswert bis 20.000 EUR. Für 92 % bzw. 46,36 Mio. EUR der sonstig beschafften Bauleistungen nannte die ASFINAG Bau Management GmbH andere Gründe für das Abweichen von der grundsätzlichen Verpflichtung zur Verwendung der elektronischen Vergabeplattformen (**TZ 23**). Bei der ÖBB–Infrastruktur AG konnte der RH eine vergleichbare Auswertung mangels Unterscheidung des Buchhaltungssystems zwischen Bau–, Liefer– und Dienstleistungsaufträgen nicht vornehmen.

11.2 Der RH sah in der Beschaffung von Leistungen über die vom ASFINAG– bzw. vom ÖBB–Konzern verwendeten elektronischen Vergabeplattformen Vorteile gegenüber anderen Arten der Abwicklung hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit; dies u.a. wegen der durch eine elektronische Vergabeplattform gewährleisteten

- einheitlichen Dokumentation der Vergabeprozesse,
- strukturierten Ablage der Vergabeunterlagen,
- einfachen und raschen Zugänglichkeit zu Informationen und Vergabeunterlagen sowie
- Möglichkeit von statistischen Auswertungen für unterschiedliche Zwecke.

Der RH sah die Festlegungen im ASFINAG– bzw. im ÖBB–Konzern, alle Vergabeverfahren grundsätzlich über die elektronischen Vergabeplattformen abzuwickeln, daher positiv. Er kritisierte jedoch, dass in der ASFINAG Bau Management GmbH 7 % des Bauauftragsvolumens nicht oder nur teilweise über die elektronischen Vergabeplattformen abgewickelt wurden und in der ÖBB–Infrastruktur AG mit 23 % mehr als dreimal so viel. Der RH verwies dazu auch auf seine Feststellungen und Empfehlung in TZ 23. Er hielt kritisch fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG 2018 die Grenze für eine verpflichtende Abwicklung über die elektronische Vergabeplattform von 10.000 EUR auf 50.000 EUR angehoben hatte.

Der RH empfahl der ASFINAG und der ÖBB–Holding AG, zulässige Abweichungen von der Verpflichtung, Beschaffungen grundsätzlich über die elektronischen Vergabeplattformen abzuwickeln, streng auszulegen.

Der ÖBB–Infrastruktur AG empfahl der RH, die Gründe für den im Vergleich zur ASFINAG Bau Management GmbH hohen Anteil an nicht oder nur teilweise über die elektronischen Vergabeplattformen beschafften Leistungen aufzuklären.

- 11.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien Abweichungen von der Verpflichtung, Beschaffungen über die elektronische Vergabeplattform abzuwickeln, zukünftig im Dokument „Bieterreife“ zu dokumentieren. Dazu werde die Definition der Bieterreife angepasst. Die Prozessbeschreibungen würden evaluiert und entsprechend dem Ergebnis präzisiert. Ergänzend würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von Schulungen auf die strenge Auslegung von Ausnahmeregelungen und die Dokumentationsverpflichtungen hingewiesen.

Zur Implementierung eines Monitoring–Systems würden im Rahmen des Programms fit4future die Auswertungsmöglichkeiten über SAP evaluiert.

- (2) Die ÖBB–Business Competence Center GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Wertgrenze für die verpflichtende Abwicklung über die Vergabeplattform ProVia sinnvoll und zweckmäßig sei, weil sie in der Praxis dazu beitrage, kleinere Vergaben, die deutlich unter der Direktvergabegrenze liegen, flexibler und rascher abzuwickeln. Gemäß Gruppenvereinbarung „Leistungen im Bereich Einkauf“ könnten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Beschaffungen bis 50.000 EUR zwischen der Vergabeplattform ProVia oder einer Software für die Materialwirtschaft wählen. Mit Überschreitung der Wertgrenze von 50.000 EUR sei eine verpflichtende Abwicklung über die Vergabeplattform ProVia verbunden. Dies zeige sich auch im Aufbau der Vergabeplattform ProVia, die für die Abwicklung von größeren Verfahren nach dem Bundesvergabegesetz entwickelt worden sei.



Für die ÖBB–Business Competence Center GmbH erkläre sich der hohe Anteil an nicht oder nur teilweise über die Vergabeplattform ProVia beschafften Leistungen – 23 % im Vergleich zu 7 % der ASFINAG Bau Management GmbH – aus der nicht verpflichtenden Anwendung der Vergabeplattform ProVia für einmalige, nicht wiederkehrende Bedarfe bis zu einer Wertgrenze von 50.000 EUR. Demgegenüber gelte bei der ASFINAG Bau Management GmbH ein Grenzwert für die Anwendung der Vergabeplattform ProVia von 20.000 EUR, woraus eine entsprechende Differenz resultiere.

(3) Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei der hohe Anteil an nicht oder nur teilweise über die Vergabeplattform ProVia beschafften Leistungen auf den hohen Anteil an Vergaben bis 50.000 EUR zurückzuführen, für den die Vergabeplattform ProVia nicht verpflichtend anzuwenden sei. Bei den Verfahren über 50.000 EUR würde in 99,9 % der Fälle die Vergabeplattform angewendet. Außerdem schreibe das Bundesvergabegesetz 2018 lediglich im Oberschwellenbereich eine Durchführung des Vergabeverfahrens in ausschließlich elektronischer Form vor. Die ÖBB–Infrastruktur AG werde eine Verringerung des Grenzwerts zur Anwendung der Vergabeplattform ProVia evaluieren (TZ 21).

Verfahrensarten und Volumina der Bauaufträge

- 12.1 Für jene Bauaufträge, welche die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG vollständig über ihre elektronischen Vergabeplattformen abwickelten, standen Daten in einer Form zur Verfügung, die dem RH statistische Auswertungen ermöglichten. Unter anderem verglich der RH die beiden Unternehmen hinsichtlich der Art der gewählten Vergabeverfahren und der Höhe der Auftragswerte für den Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019. Bei den nicht oder nur teilweise über die elektronischen Vergabeplattformen abgewickelten Vergabefällen beschränkte sich der RH auf die Beurteilung ausgewählter Vergabefälle (TZ 26, TZ 27, TZ 28, TZ 31 und TZ 33).



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Die Bauleistungen, die über Vergabeverfahren mit bzw. ohne vorherige Bekanntmachung beschafft wurden, sind in der folgenden Tabelle 8 sowohl mit den Auftragsvolumina als auch mit der Anzahl der Verfahren dargestellt. Die ÖBB–Infrastruktur AG führte rund siebenmal so viele Vergabeverfahren durch wie die ASFINAG Bau Management GmbH. Der durchschnittliche Auftragswert betrug bei der ASFINAG Bau Management GmbH 2,77 Mio. EUR, bei der ÖBB–Infrastruktur AG 0,33 Mio. EUR.

Tabelle 8: Vollständig über elektronische Vergabeplattformen beschaffte Bauleistungen

	ASFINAG Bau Management GmbH		ÖBB–Infrastruktur AG	
	in Mrd. EUR	in %	in Mrd. EUR	in %
Auftragsvolumen	2,418	100	2,066	100
davon				
Beschaffung über Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung ¹	2,373	98	1,423	69
Beschaffung über Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung ²	0,045	2	0,643	31
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Vergabeverfahren ³	869	100	6.104	100
davon				
mit vorheriger Bekanntmachung ¹	475	55	527	9
ohne vorherige Bekanntmachung ²	394	45	5.577	91
	Anzahl	durchschnittlicher Auftragswert in Mio. EUR	Anzahl	durchschnittlicher Auftragswert in Mio. EUR
Aufträge ³	874	2,77	6.224	0,33

¹ nicht offenes Verfahren im Rahmen eines Prüfsystems, offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren im Rahmen eines Prüfsystems, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung

² Direktvergabe, nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung

³ Einzelne Vergabeverfahren konnten mehrere Bauaufträge (z.B. Baulose) umfassen. Daraus resultierten Differenzen zwischen der Anzahl der Vergabeverfahren und der Anzahl der Aufträge.

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB–Infrastruktur AG; Berechnung: RH



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Bei der ASFINAG Bau Management GmbH (öffentlicher Auftraggeber) dominierten gemessen am Auftragsvolumen offene Verfahren mit 98 %, während bei der ÖBB–Infrastruktur AG (Sektorenauftraggeber) Verhandlungsverfahren (47 %) und offenen Verfahren (41 %) die größte Bedeutung zukam, wie nachfolgende Tabelle zeigt:

Tabelle 9: Art der Vergabeverfahren der vollständig über elektronische Plattformen beschafften Bauleistungen

Verfahrensart	Anzahl				Auftragsvolumen			
	ASFINAG Bau Management GmbH		ÖBB–Infrastruktur AG		ASFINAG Bau Management GmbH		ÖBB–Infrastruktur AG	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	in Mrd. EUR	in %	in Mrd. EUR	in %
Direktvergabe	335	39	4.536	74	0,019	1	0,118	6
nicht offenes Verfahren im Rahmen eines Prüfsystems	–	–	6	–	–	–	0,004	–
nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	51	6	382	6	0,020	1	0,141	7
offenes Verfahren	475	55	139	2	2,373	98	0,837	41
Verhandlungsverfahren im Rahmen eines Prüfsystems	–	–	328	5	–	–	0,367	18
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	–	–	54	1	–	–	0,215	10
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	8	1	659	11	0,005	–	0,384	19
Summe	869	100	6.104	100	2,418	100	2,066	100

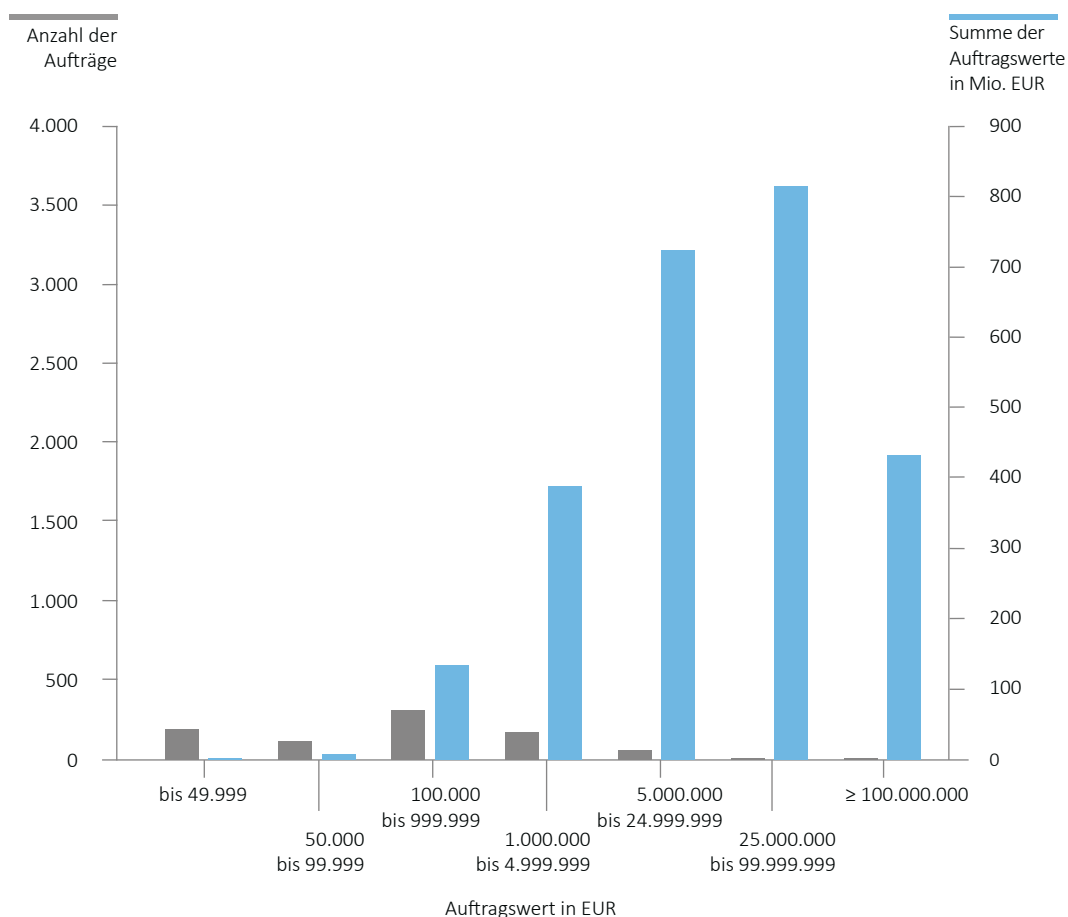
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH;
ÖBB–Infrastruktur AG; Berechnung: RH

Die beiden folgenden Abbildungen zeigen die Häufigkeitsverteilung der Aufträge nach Größenklassen. Die Anzahl der Bauaufträge unter 100.000 EUR (tatsächlicher Auftragswert) erreichte bei der ASFINAG Bau Management GmbH einen Anteil von 35,1 % und bei der ÖBB–Infrastruktur AG von 76,5 %, wenngleich die damit verbundenen Auftragswerte sich nur auf einen Anteil von 0,5 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. von 6,2 % (ÖBB–Infrastruktur AG) am Bauauftragsvolumen beliefen (blaue Säulen):

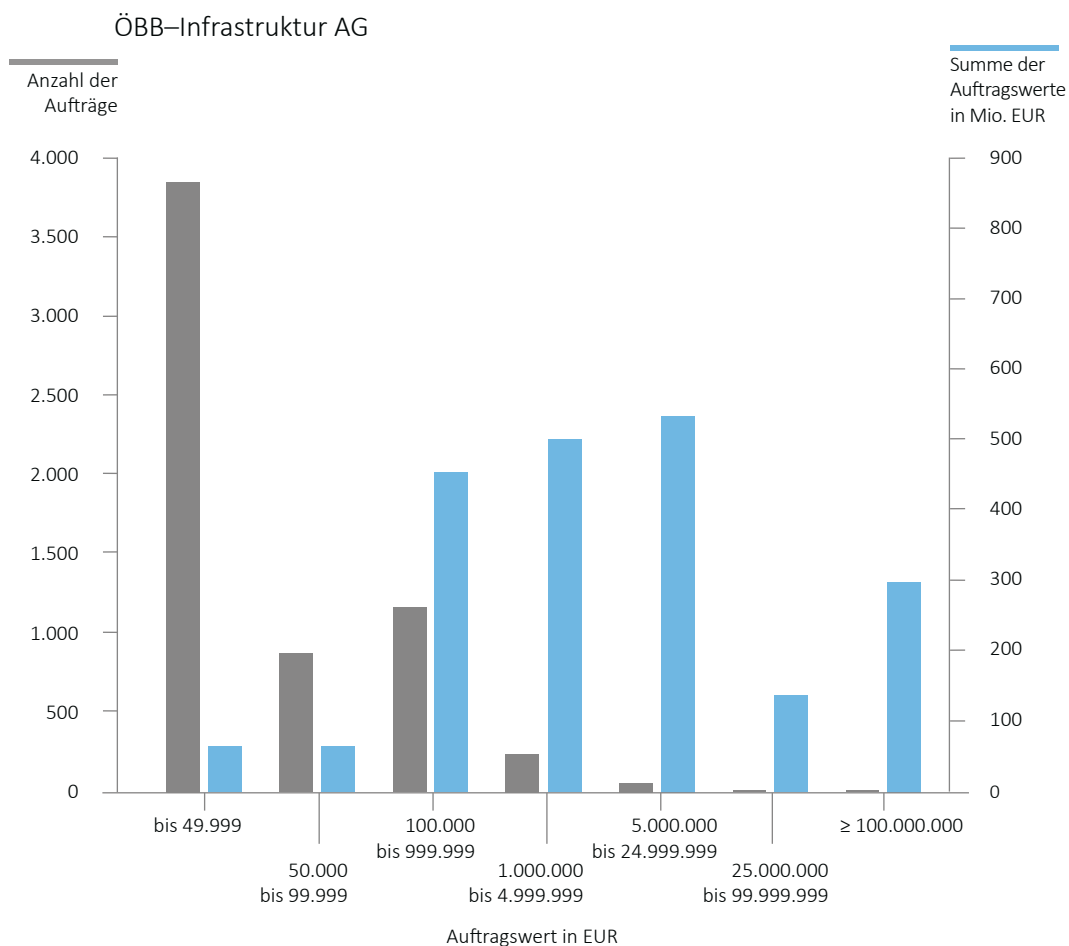
Abbildung 2: Verteilung der Anzahl der Aufträge und Summe der Auftragswerte nach Größenklassen bei der ASFINAG Bau Management GmbH

ASFINAG Bau Management GmbH



Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Darstellung: RH

Abbildung 3: Verteilung der Anzahl der Aufträge und Summe der Auftragswerte nach Größenklassen bei der ÖBB-Infrastruktur AG



Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

- 12.2 Die statistische Betrachtung der vollständig über elektronische Plattformen abgewickelten Vergabefälle zeigte Unterschiede zwischen dem öffentlichen Auftraggeber ASFINAG Bau Management GmbH und dem Sektorenauftraggeber ÖBB-Infrastruktur AG auf: Die ASFINAG Bau Management GmbH vergab ihre Bauleistungen gemessen am Auftragsvolumen fast ausschließlich in Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, bei der ÖBB-Infrastruktur AG entfiel rund ein Drittel des Bauauftragsvolumens auf Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Während bei der ASFINAG Bau Management GmbH offene Verfahren dominierten, kam bei der ÖBB-Infrastruktur AG auch Verhandlungsverfahren eine große Bedeutung zu. Der durchschnittliche Auftragswert war bei der ASFINAG Bau Management GmbH mit 2,77 Mio. EUR mehr als achtmal so hoch wie bei der ÖBB-Infrastruktur AG mit

0,33 Mio. EUR. Der RH wies darauf hin, dass nur bei offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung und Verfahren mit Prüfsystem ein größtmöglicher Wettbewerb sowie maximale Transparenz gewährleistet werden.

Geschätzte Auftragswerte

- 13.1 (1) Bei der Auswertung der vollständig über die elektronischen Vergabeplattformen abgewickelten Verfahren hinsichtlich der Verteilung der geschätzten Auftragswerte nach Größenklassen zeigten sich – wie in den folgenden drei Abbildungen dargestellt – Sprünge bei 100.000 EUR (ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB–Infrastruktur AG) und bei 1 Mio. EUR (ÖBB–Infrastruktur AG).

Wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR nicht erreichte, konnten Leistungen – gemäß Bundesvergabegesetz in Verbindung mit der Schwellenwertverordnung¹⁵ – direkt vergeben werden. Der Schwelle von 1 Mio. EUR kam eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Losregelung für Bauvorhaben im Oberschwellenbereich zu: Für Lose, deren geschätzter Auftragswert weniger als 1 Mio. EUR betrug, galten – sofern der kumulierte Wert der ausgewählten Lose 20 % des kumulierten Werts aller Lose nicht überstieg – die Bestimmungen für die Vergabe von Bauaufträgen im Unterschwellenbereich.¹⁶ Das bedeutete u.a. einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Wahl des Vergabeverfahrens. Für die Entscheidung, ob Leistungen gesamt oder in Losen vergeben werden, waren laut Bundesvergabegesetz wirtschaftliche oder technische Gesichtspunkte maßgeblich.¹⁷

In der ÖBB–Infrastruktur AG war die Schwelle von 1 Mio. EUR zudem eine Grenze bei den Zuständigkeiten im Beschaffungsprozess. Die Vergabe von Bauleistungen ab 1 Mio. EUR genehmigte der Ressortvorstand gemeinsam mit dem zuständigen Geschäftsbereichsleiter, für die Vergabe von Bauleistungen von 75.000 EUR bis 1 Mio. EUR der Leiter Projektumsetzung im Geschäftsbereich „Projekte Neu–/Ausbau“ bzw. der Leiter des Geschäftsbereichs „Streckenmanagement und Anlagenentwicklung“ jeweils gemeinsam mit dem ausführenden Projektleiter.

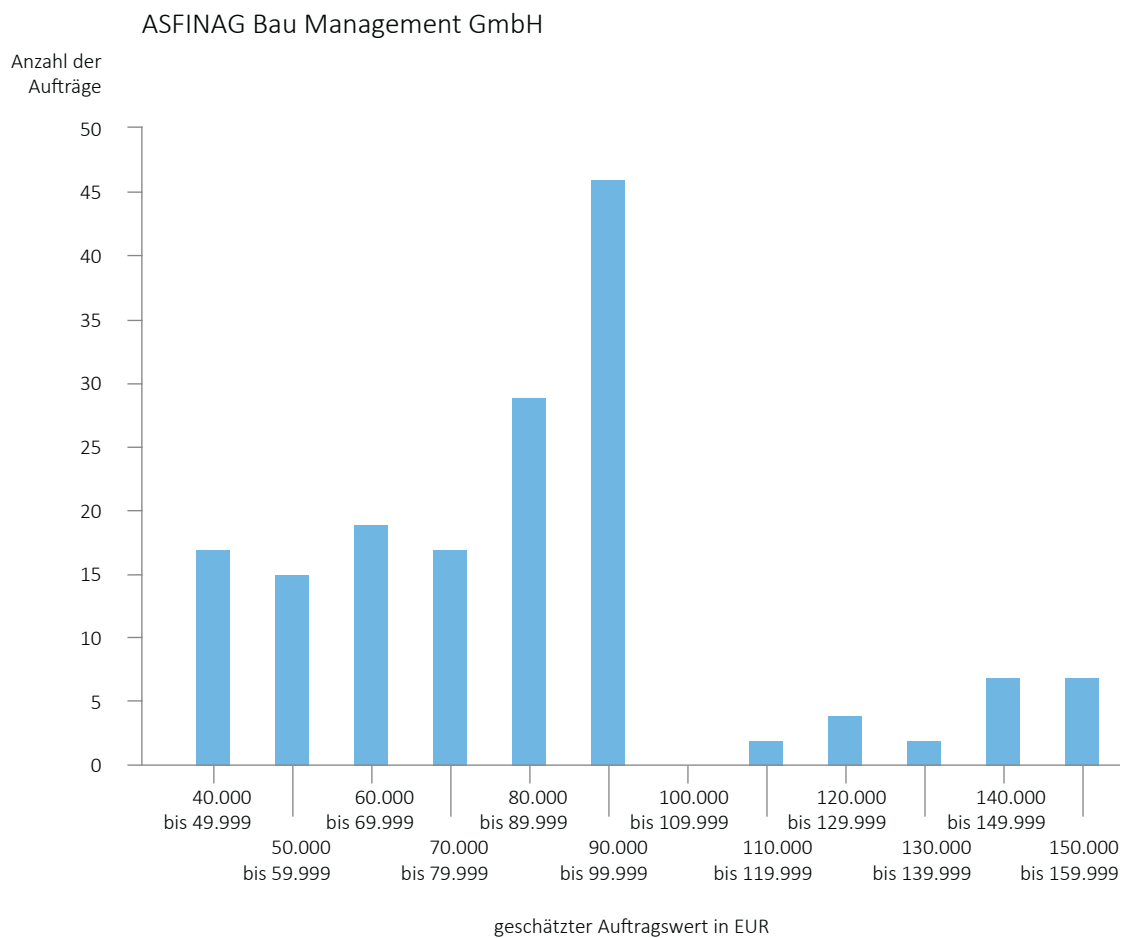
¹⁵ §§ 46 bzw. 213 Bundesvergabegesetz 2018

¹⁶ §§ 14 bzw. 187 Bundesvergabegesetz 2018

¹⁷ §§ 28 bzw. 201 Bundesvergabegesetz 2018

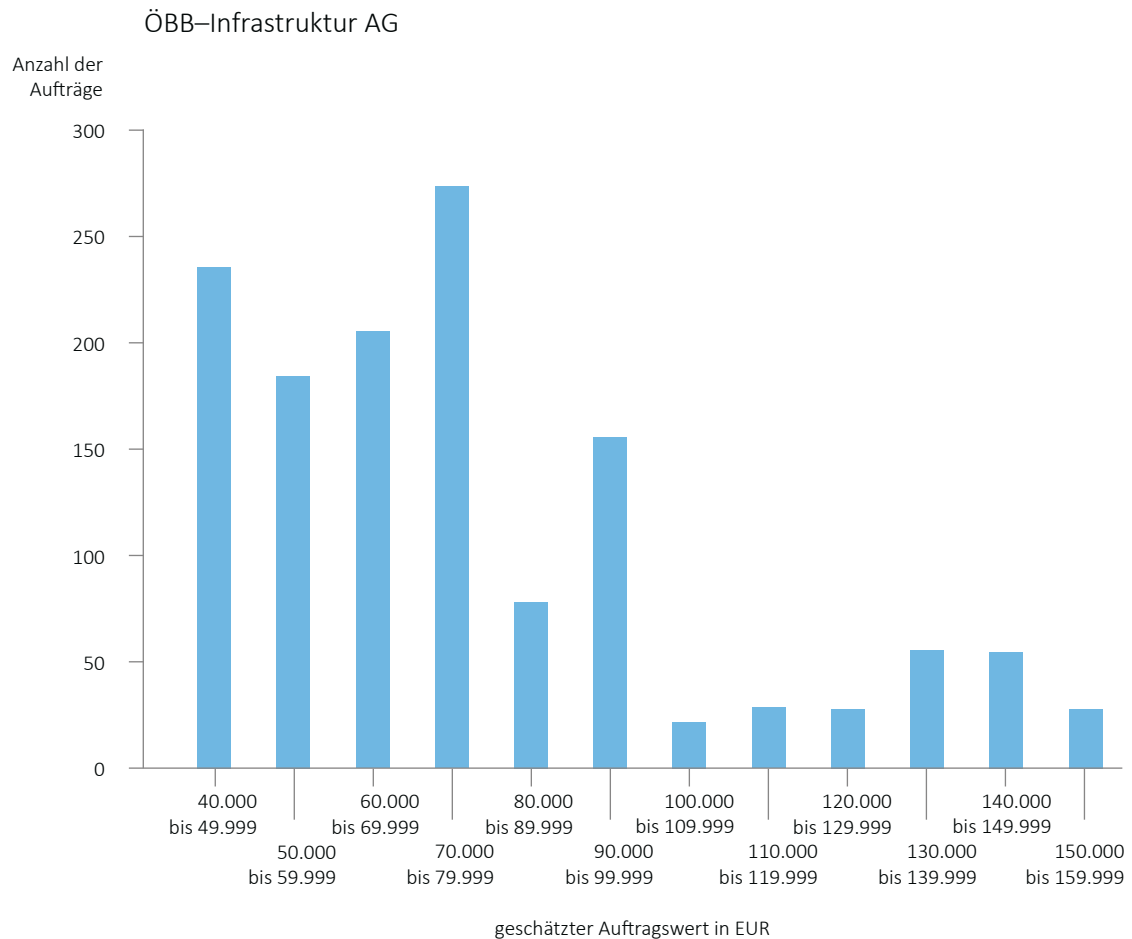
Die folgenden drei Abbildungen zeigen die Verteilung der geschätzten Auftragswerte nach Größenklassen im Zeitraum Jänner 2016 bis einschließlich Mai 2019:

Abbildung 4: Verteilung der geschätzten Auftragswerte von 40.000 EUR bis 159.999 EUR bei der ASFINAG Bau Management GmbH



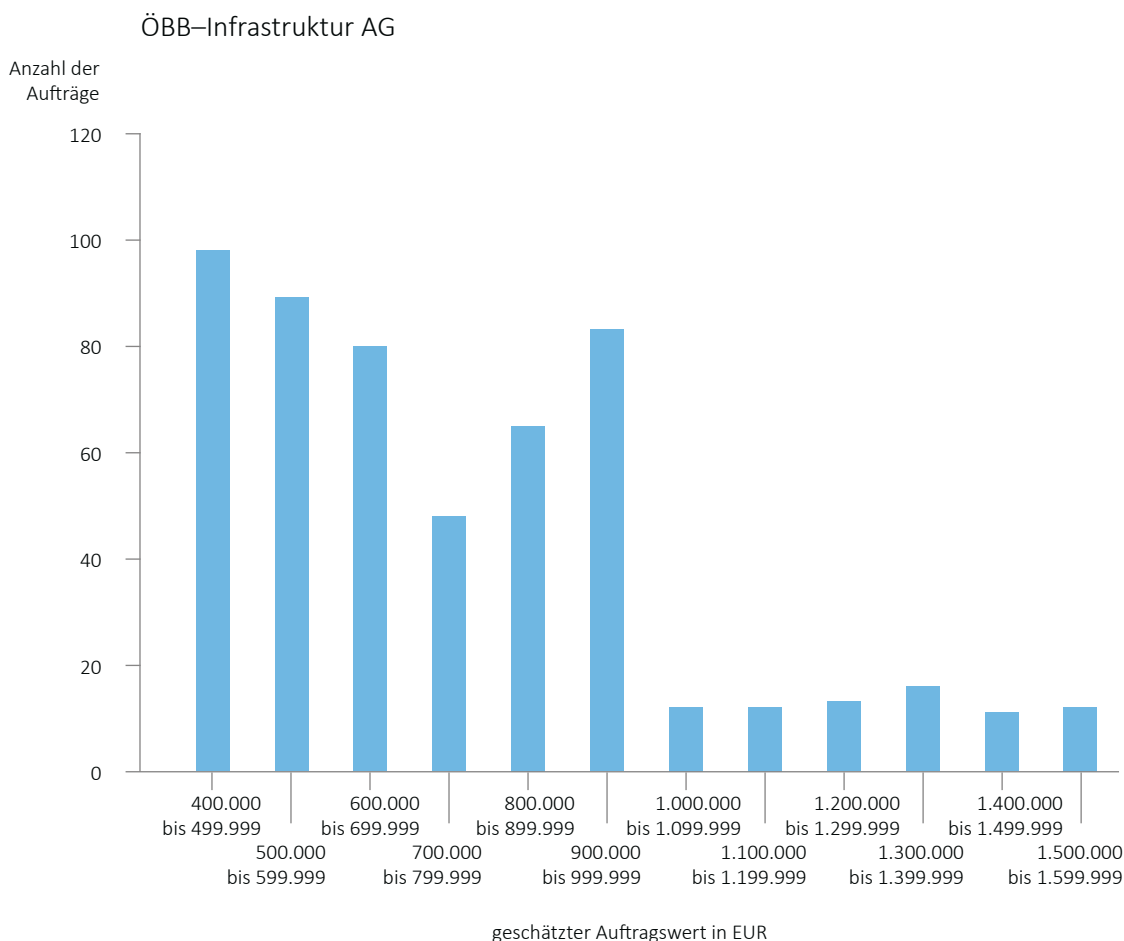
Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Darstellung: RH

Abbildung 5: Verteilung der geschätzten Auftragswerte von 40.000 EUR bis 159.999 EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG



Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

Abbildung 6: Verteilung der geschätzten Auftragswerte von 400.000 EUR bis 1.599.999 EUR bei der ÖBB–Infrastruktur AG



Quelle: ÖBB–Infrastruktur AG; Darstellung: RH

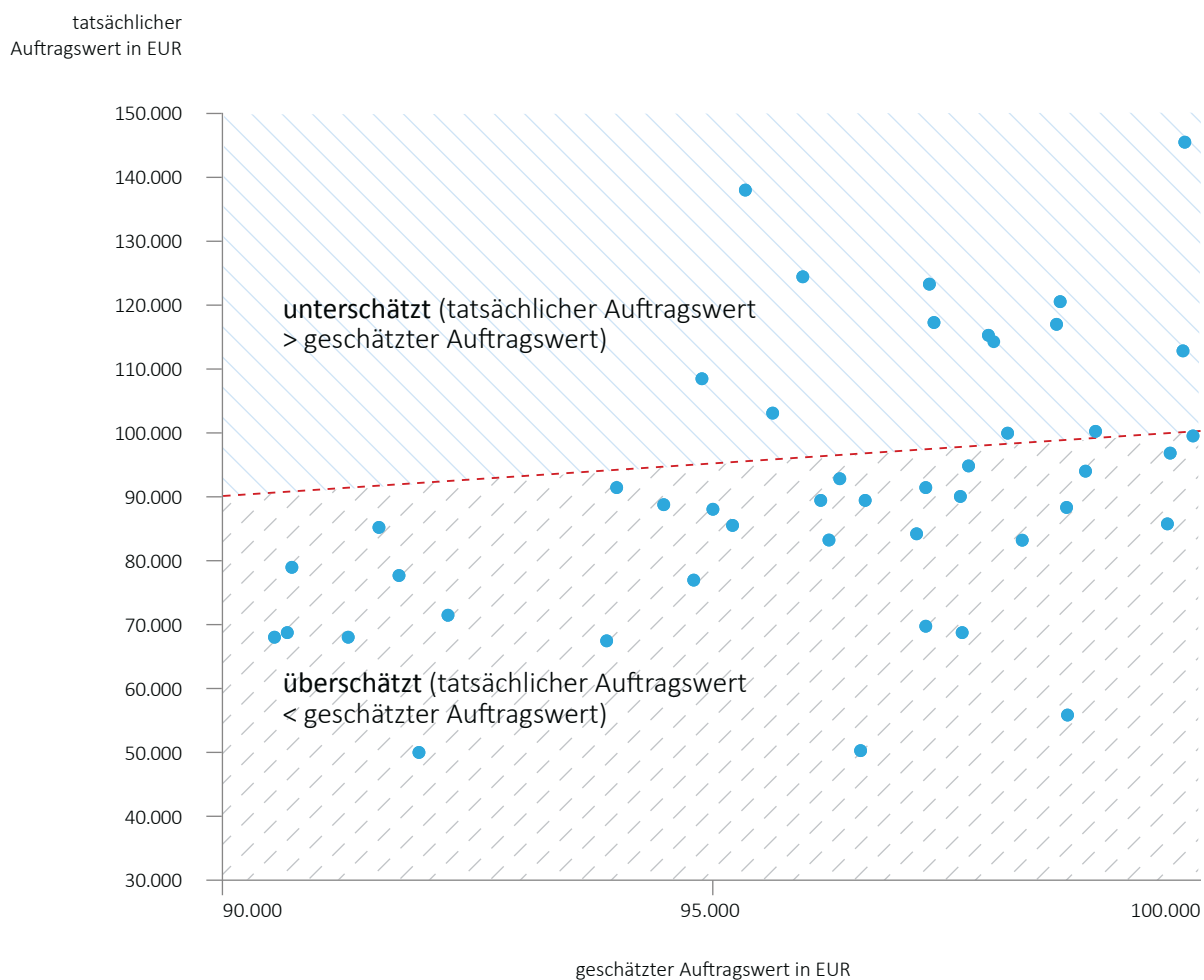
(2) Um zu beurteilen, ob die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG die Auftragswerte systematisch unterschätzten, um die Schwellenwerte zu unterschreiten, stellte der RH die geschätzten Auftragswerte den tatsächlichen Auftragswerten gegenüber. Wie die Ergebnisse in den Abbildungen 7, 8 und 9 zeigen, wichen die tatsächlichen Auftragswerte an den Schwellen von 100.000 EUR bzw. 1 Mio. EUR von den geschätzten Auftragswerten sowohl nach oben (Datenpunkte oberhalb der gestrichelten Linie) als auch nach unten (Datenpunkte unterhalb der gestrichelten Linie) ab.

Eine Gegenüberstellung der geschätzten Auftragswerte mit der jeweiligen Schlussrechnungssumme (ohne Preisleitung) war dem RH nicht möglich, u.a. weil Bauvorhaben während der Gebarungsüberprüfung noch nicht schlussgerechnet waren.

In den folgenden drei Abbildungen stellen die blauen Punkte Vergabefälle dar und zeigen den geschätzten Auftragswert (x-Achse) sowie den tatsächlichen Auftragswert (y-Achse) eines Vergabefalles.

Abbildung 7: Vergleich der tatsächlichen und geschätzten Auftragswerte in der Größenklasse 90.000 EUR bis 100.000 EUR bei der ASFINAG Bau Management GmbH

ASFINAG Bau Management GmbH

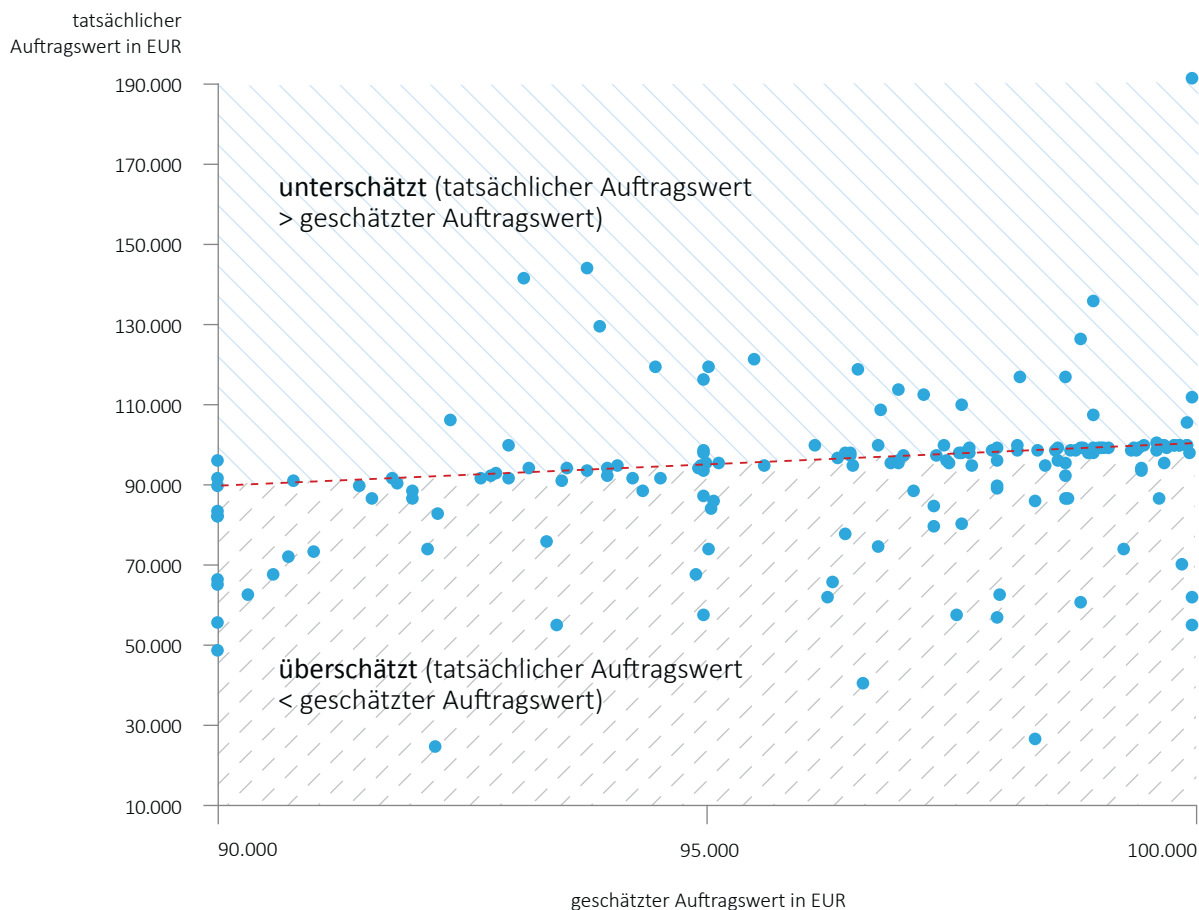


Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Darstellung: RH

Von den 46 geschätzten Auftragswerten in der Größenklasse 90.000 EUR bis 100.000 EUR waren 14 Fälle (30 %) unterschätzt und 32 Fälle (70 %) überschätzt.

Abbildung 8: Vergleich der tatsächlichen und geschätzten Auftragswerte in der Größenklasse 90.000 EUR bis 100.000 EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG

ÖBB-Infrastruktur AG

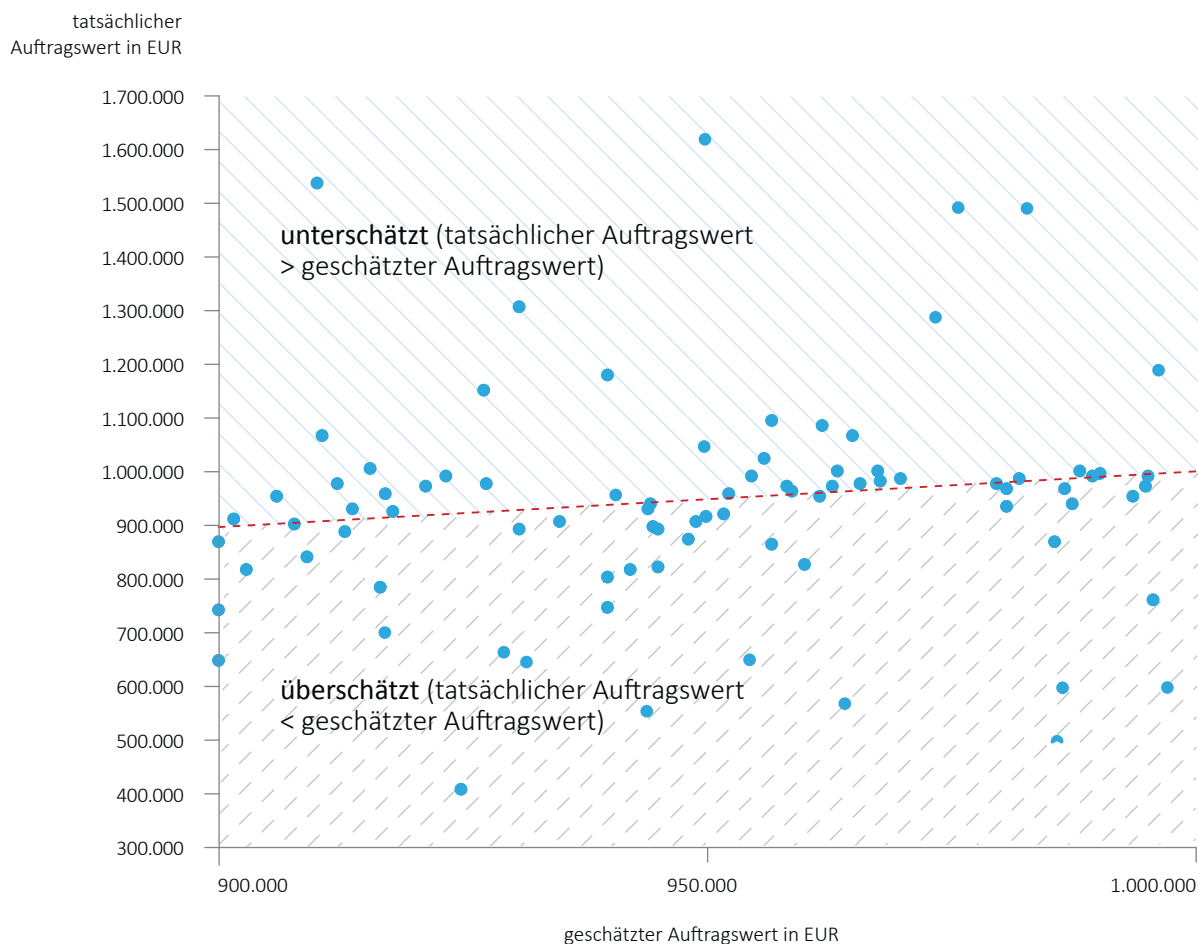


Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

Von den 157 geschätzten Auftragswerten in der Größenklasse 90.000 EUR bis 100.000 EUR waren 42 Fälle (27 %) unterschätzt und 115 Fälle (73 %) überschätzt.

Abbildung 9: Vergleich der tatsächlichen und geschätzten Auftragswerte in der Größenklasse 900.000 EUR bis 1 Mio. EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG

ÖBB-Infrastruktur AG



Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

Von den 83 geschätzten Auftragswerten in der Größenklasse 900.000 EUR bis 1 Mio. EUR waren 38 Fälle (46 %) unterschätzt und 45 Fälle (54 %) überschätzt.

- 13.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass die geringere Anzahl an Aufträgen mit geschätzten Auftragswerten von 100.000 EUR bis 110.000 EUR gegenüber Auftragswerten von 90.000 EUR bis 99.999 EUR bei der ASFINAG Bau Management GmbH (0 bzw. 46 Fälle) und bei der ÖBB-Infrastruktur AG (22 bzw. 157 Fälle) sowie die geringere Anzahl an Aufträgen mit geschätzten Auftragswerten von 1 Mio. EUR bis 1,10 Mio. EUR gegenüber Auftragswerten von 0,90 Mio. EUR bis 0,99 Mio. EUR bei der ÖBB-Infrastruktur AG (83 bzw. zwölf Fälle) nicht aus einer systematischen Unterschätzung der Auftragswerte herrührte.

Nach Ansicht des RH verblieb für diese Gegebenheiten daher nur die Erklärung, dass die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG Losaufteilung bzw. Losgrößen so wählten, dass sie die Schwellen für die Wahl der Vergabeverfahren laut Bundesvergabegesetz (ASFINAG Bau Management GmbH die ÖBB–Infrastruktur AG) bzw. die unternehmensinterne Genehmigungsgrenze von 1 Mio. EUR (ÖBB–Infrastruktur AG) unterschritten. Der RH verwies dazu auch auf die in TZ 26 dargestellten Fallbeispiele.

Der RH wies darauf hin, dass die Aufteilung des Beschaffungsvolumens nicht mit dem Hintergrund gewählt werden darf, unter definierten Schwellenwerten zu bleiben und damit weniger transparente Vergabeverfahren (z.B. Direktvergaben, nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung) anwenden zu können. Zudem kann die Teilung von Bauleistungen nach anderen als technischen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu Nachteilen für den Auftraggeber, u.a. durch zusätzliche Schnittstellen, zusätzlichen Koordinationsaufwand und unklare Haftungsabgrenzungen, führen.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG, die Aufteilung des Beschaffungsvolumens in einzelne Bauaufträge ausschließlich nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorzunehmen.

13.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von Schulungen auf die Empfehlung des RH hingewiesen. Weiters würden die Merkblätter (z.B. Ermittlung des geschätzten Auftragswerts) im Prozess auf erforderliche Präzisierungen und Ergänzungen evaluiert.

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sich der hohe Anteil an kleinen Aufträgen aus der Kleinteiligkeit der Erhaltungsaufwendungen ergebe. Dies zeige auch ein Vergleich der Vergaben der Bereiche Projektneubau und Instandhaltung, wonach die Anzahl der Aufträge in der Instandhaltung etwa das Dreifache des Projektneubaus betrage, die Auftragswerte jedoch wesentlich geringer seien. In den laufenden internen Schulungen der mit Ausschreibungen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Projektteams und der Begleitenden Kontrolle würden die Vorgaben des Bundesvergabegesetzes sowie die internen Regelungen geschult. Die ÖBB–Infrastruktur AG sagte zu, auf die vorhandenen Regelungen zur Aufteilung des Beschaffungsvolumens in einzelne Bauaufträge verstärkt einzugehen.

Auftragnehmer

14.1 (1) Für die Auswertung der Auftragnehmer der in den elektronischen Vergabeplattformen abgewickelten Verfahren fasste der RH wirtschaftlich verflochtene Unternehmen (Mutter- und Tochterunternehmen, Landesniederlassungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und ähnlich verbundene Unternehmen) zu Unternehmensgruppen zusammen, weil davon auszugehen war, dass diese Unternehmen ihr Angebotsverhalten untereinander abstimmten. Er rechnete ein Unternehmen jener Unternehmensgruppe zu, mit der es im überprüften Zeitraum überwiegend wirtschaftlich verflochten war (z.B. Unternehmen desselben Konzerns). Dabei ging er von öffentlich zugänglichen Informationen aus und fokussierte bei seinen Recherchen im Wesentlichen auf die jeweils zehn größten beauftragten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen der ASFINAG Bau Management GmbH bzw. der ÖBB-Infrastruktur AG. Im Falle von Arbeitsgemeinschaften rechnete er mangels verfügbarer Informationen jedem Mitglied den gleichen, anteiligen Auftragswert zu. Wenngleich diese Vorgehensweise Unschärfen mit sich brachte, erachtete der RH sie als geeignet, die tatsächliche Wettbewerbssituation abzubilden.

(2) Die Anteile am Gesamtbauauftragsvolumen und an der Gesamtzahl der Bauaufträge der jeweils zehn größten Auftragnehmer (Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen) der ASFINAG Bau Management GmbH bzw. der ÖBB-Infrastruktur AG sind in den Tabellen 10 und 11 dargestellt. Auf sie entfielen rd. 79 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. rd. 59 % (ÖBB-Infrastruktur AG) der Bauaufträge gemessen am Auftragsvolumen und rd. 52 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. rd. 37 % (ÖBB-Infrastruktur AG) gemessen an der Anzahl der Bauaufträge.



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Tabelle 10: Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen der ASFINAG Bau Management GmbH (im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019)

Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe ¹ (Unternehmenskategorie)	Auftragsvolumen	Anteil	Rang nach Auftragsvolumen	Aufträge	Anteil	Rang nach Anzahl der Aufträge
	in Mio. EUR	in %		Anzahl	in %	
1 (Bau)	446,75	18,5	1	130	14,8	1
2 (Bau)	324,67	13,4	3	25	2,9	6
3 (Bau)	354,39	14,7	2	111	12,7	2
5 (Bau)	147,28	6,1	5	44	5,1	3
6 (Bau)	126,69	5,2	6	25	2,8	7
7 (Bau)	178,38	7,4	4	25	2,9	5
8 (Bau)	96,84	4,0	7	42	4,7	4
10 (Bau)	67,25	2,8	10	16	1,8	10
11 (Bau)	84,13	3,5	8	(10)	(1,1)	(12)
13 (Bau)	74,48	3,1	9	(2)	(0,2)	(60)
23 (Bau)	(17,49)	(0,7)	(18)	19	2,2	8
28 (Technische Ausrüstung)	(16,86)	(0,7)	(19)	17	1,9	9
Summe der zehn größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen	1.900,86	78,6	–	453	51,8	–
Summe aller Auftragnehmer ²	2.417,46	100	–	875	100	–

Lesehilfe: Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) erhielt im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 von der ASFINAG Bau Management GmbH Aufträge im Gesamtwert von 446,75 Mio. EUR; dies entsprach einem Anteil von 18,5 % des in diesem Zeitraum vergebenen Auftragsvolumens (2.417,46 Mio. EUR). Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) nahm damit gemessen am Auftragsvolumen den Rang 1 ein (größter Auftragnehmer). Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) erhielt 130 Aufträge; dies entsprach einem Anteil von 14,8 % an der Gesamtanzahl der vergebenen Aufträge (875). Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) nahm damit gemessen an der Anzahl der Aufträge ebenfalls den Rang 1 ein (größter Auftragnehmer). Kursiv und in Klammern dargestellte Werte zeigen die Kenndaten jener Auftragnehmer, bei denen entweder ihr Rang nach Auftragsvolumen oder ihr Rang nach Anzahl der Aufträge außerhalb der zehn größten lag.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Berechnung: RH

¹ Die Nummer des Unternehmens bzw. der Unternehmensgruppe entspricht seinem bzw. ihrem Rang in einer nach Auftragsvolumen absteigend sortierten Liste (Summe der Aufträge von ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB-Infrastruktur AG) für den Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019. Die Unternehmenskategorien (Bau, Technische Ausrüstung) wählte der RH nach dem Überwiegensprinzip.

² Geringfügige Abweichungen zu den Werten in Tabelle 7 ergeben sich aus der Verwendung unterschiedlicher Datensätze (TZ 11).



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Tabelle 11: Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen der ÖBB-Infrastruktur AG (im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019)

Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe ¹ (Unternehmenskategorie)	Auftragsvolumen	Anteil	Rang nach Auftragsvolumen	Aufträge	Anteil	Rang nach Anzahl der Aufträge
	in Mio. EUR	in %		Anzahl	in %	
1 (Bau)	188,27	9,1	2	346	5,6	2
2 (Bau)	155,91	7,5	3	799	12,8	1
3 (Bau)	113,58	5,5	4	229	3,7	4
4 (Bau)	300,86	14,6	1	(1)	(0,0 ²)	(471)
5 (Bau)	96,68	4,7	5	149	2,4	6
6 (Bau)	81,73	4,0	7	(42)	(0,7)	(26)
8 (Bau)	58,78	2,8	10	217	3,5	5
9 (Technische Ausrüstung)	86,05	4,2	6	(67)	(1,1)	(12)
12 (Technische Ausrüstung)	76,58	3,7	8	(53)	(0,9)	(21)
14 (Technische Ausrüstung, Bau)	64,11	3,1	9	239	3,8	3
15 (Bau)	(46,54)	(2,3)	(13)	78	1,2	9
24 (Technische Ausrüstung)	(36,29)	(1,8)	(15)	70	1,1	10
28 (Technische Ausrüstung)	(10,23)	(0,5)	(31)	92	1,5	8
82 (Forstwirtschaft)	(3,25)	(0,2)	(57)	98	1,6	7
Summe der zehn größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen	1.222,55	59,2	–	2.316	37,2	–
Summe aller Auftragnehmer	2.065,87	100	–	6.224	100	–

Lesehilfe: Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) erhielt im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 von der ÖBB-Infrastruktur AG Aufträge im Gesamtwert von 188,27 Mio. EUR; dies entsprach einem Anteil von 9,1 % des in diesem Zeitraum vergebenen Auftragsvolumens (2.065,87 Mio. EUR). Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) nahm damit gemessen am Auftragsvolumen den Rang 2 ein (zweitgrößter Auftragnehmer). Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) erhielt 346 Aufträge; dies entsprach einem Anteil von 5,6 % an der Gesamtanzahl der vergebenen Aufträge (6.224). Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 (Bau) nahm damit gemessen an der Anzahl der Aufträge ebenfalls den Rang 2 ein (zweitgrößter Auftragnehmer).

Kursiv und in Klammern dargestellte Werte zeigen die Kenndaten jener Auftragnehmer, bei denen entweder ihr Rang nach Auftragsvolumen oder ihr Rang nach Anzahl der Aufträge außerhalb der zehn größten lag.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; Berechnung: RH

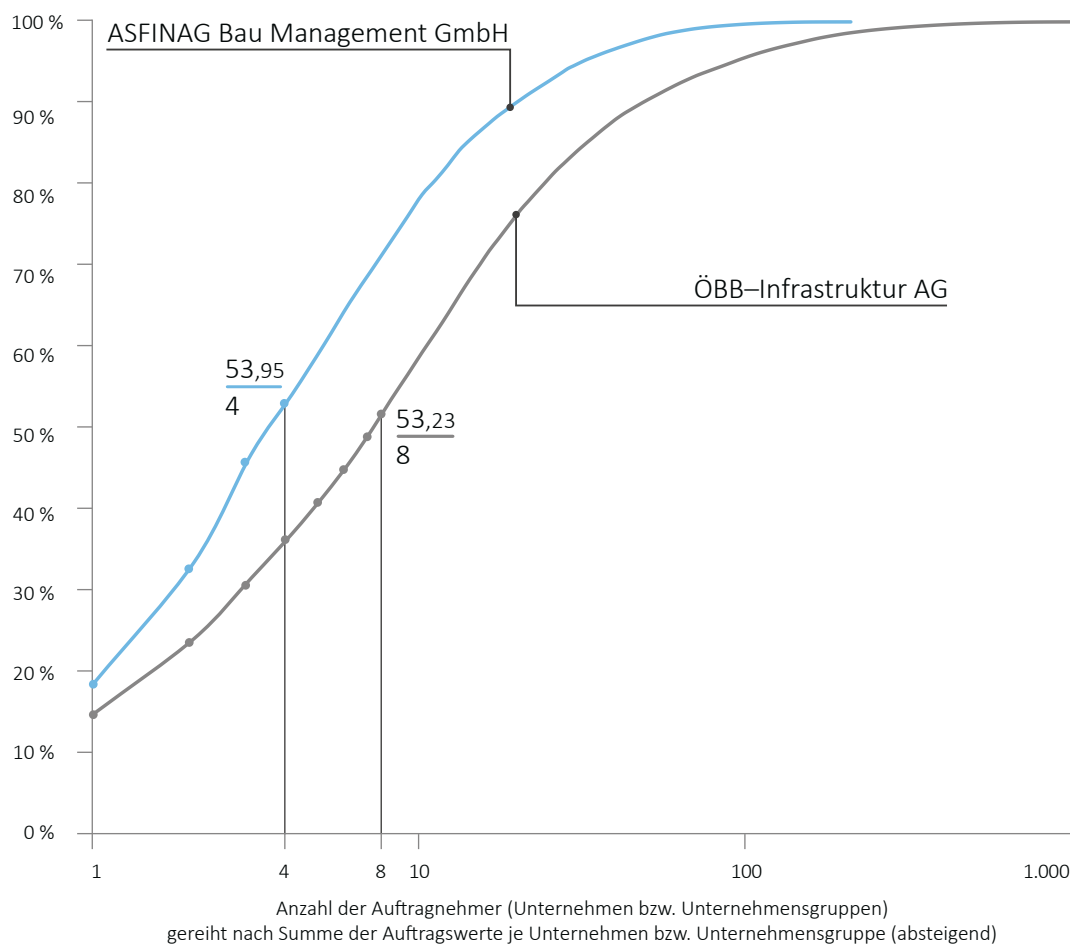
¹ Die Nummer des Unternehmens bzw. der Unternehmensgruppe entspricht seinem bzw. ihrem Rang in einer nach Auftragsvolumen absteigend sortierten Liste (Summe der Aufträge von ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB-Infrastruktur AG) für den Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019. Die Unternehmenskategorien (Bau, Technische Ausrüstung, Forstwirtschaft) wählte der RH nach dem Überwiegensprinzip.

² Wert unter 0,05 %

(3) Die beiden folgenden Abbildungen 10 und 11 zeigen die Verteilung der Bauaufträge nach dem Auftragsvolumen und nach der Anzahl der Aufträge bei der ASFINAG Bau Management GmbH und bei der ÖBB-Infrastruktur AG. Die ASFINAG Bau Management GmbH beauftragte im Zeitraum 2016 bis inklusive Mai 2019 insgesamt 206 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die ÖBB-Infrastruktur AG insgesamt 956.

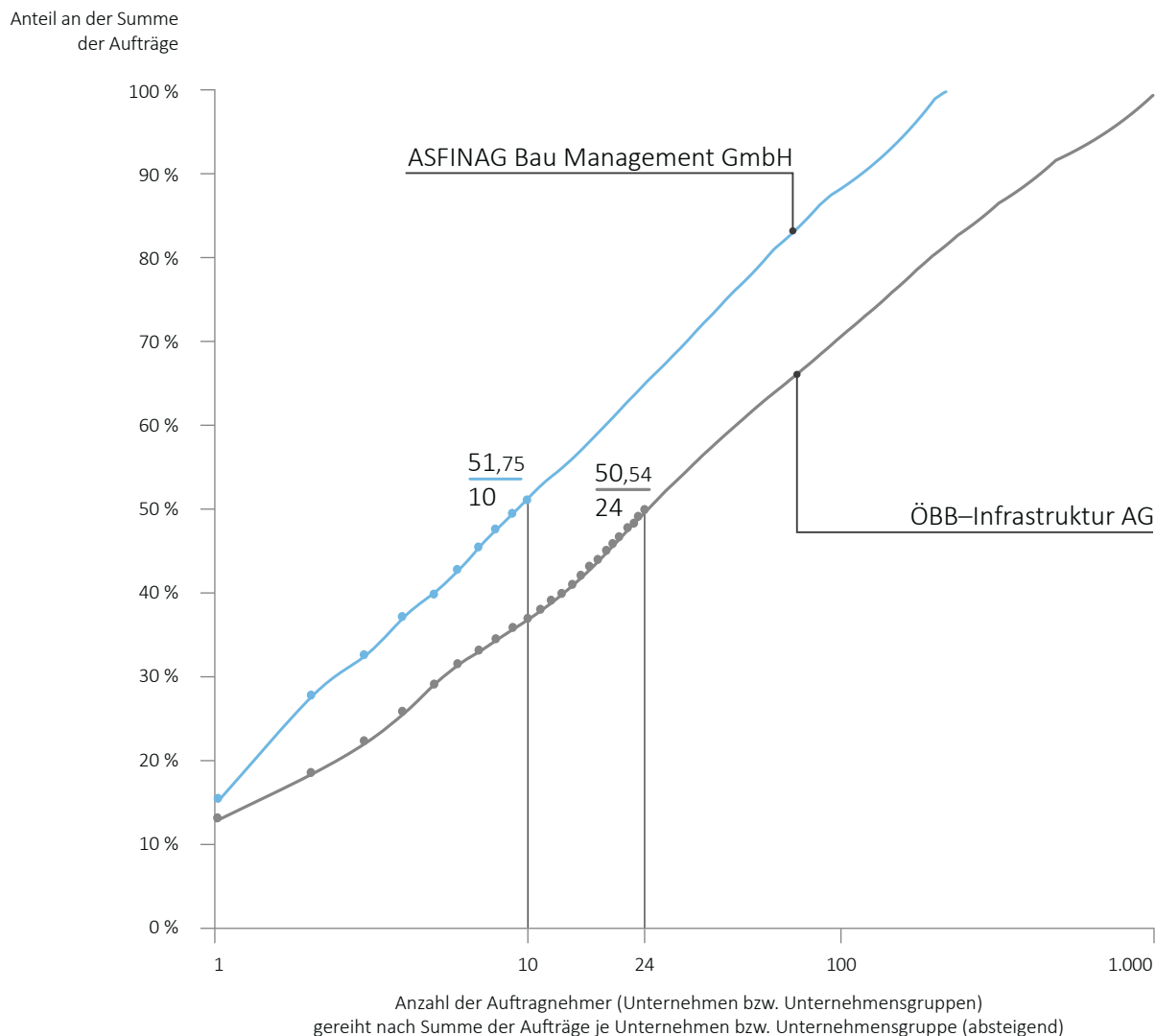
Abbildung 10: Verteilung der Bauaufträge (nach Auftragswert) auf Auftragnehmer

Anteil an der Summe
der Auftragswerte



Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

Abbildung 11: Verteilung der Bauaufträge (nach Anzahl der Aufträge) auf Auftragnehmer



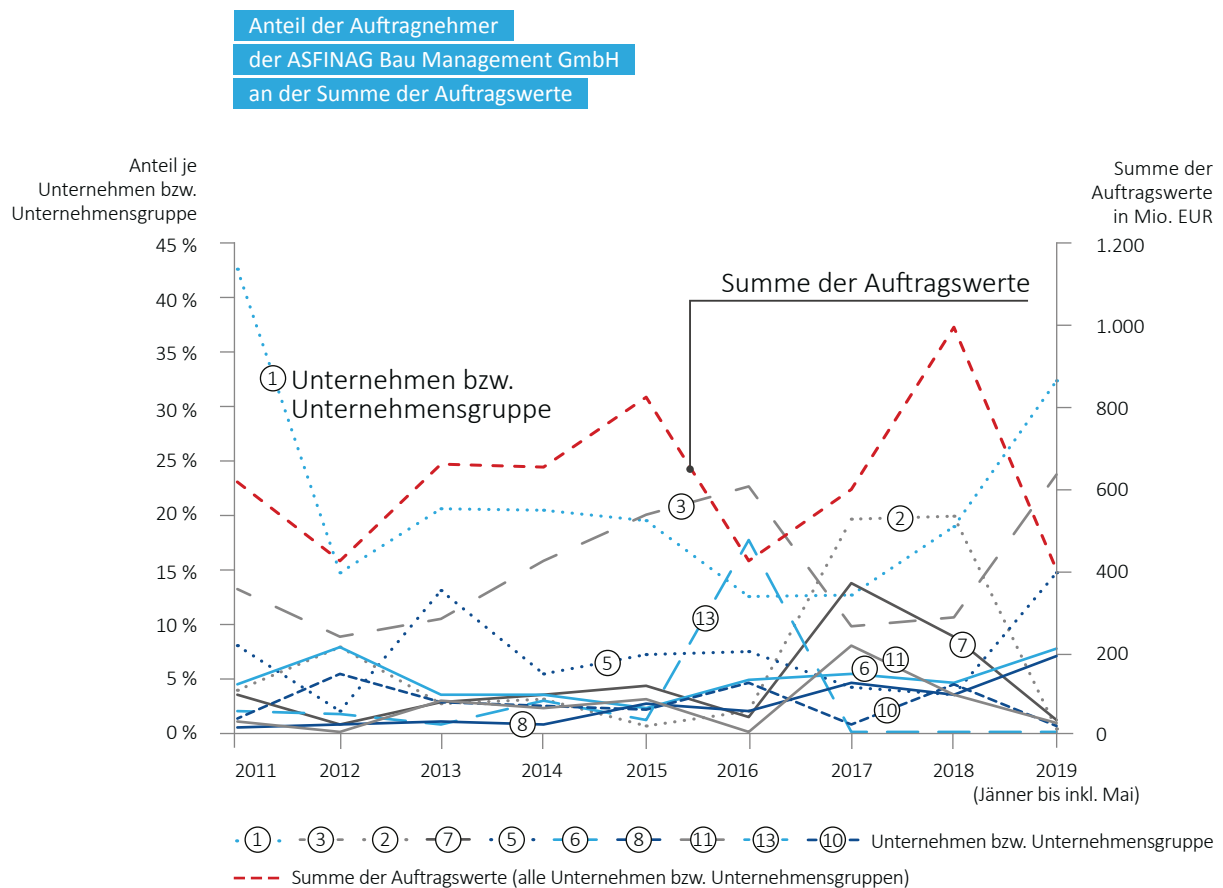
Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

Im Ergebnis deckten somit vier (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. acht (ÖBB-Infrastruktur AG) Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen mehr als 50 % des Gesamtauftragsvolumens und zehn (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. 24 (ÖBB-Infrastruktur AG) Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen mehr als 50 % der Aufträge ab.

Um allfällige außergewöhnliche Entwicklungen in einer längeren Zeitreihe besser erkennen zu können, dehnte der RH für die folgenden Darstellungen den betrachteten Zeitraum auf die Jahre 2011 bis inklusive Mai 2019 aus. 2011 war das erste Kalenderjahr, in dem die ASFINAG Bau Management GmbH alle Vergabeverfahren grundsätzlich über ihre elektronische Vergabepattform abwickelte.

(4) Der Anteil der zehn größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen am Wert der jährlich vergebenen Bauaufträge variierte pro Jahr teilweise stark, wie die beiden folgenden Abbildungen zeigen:

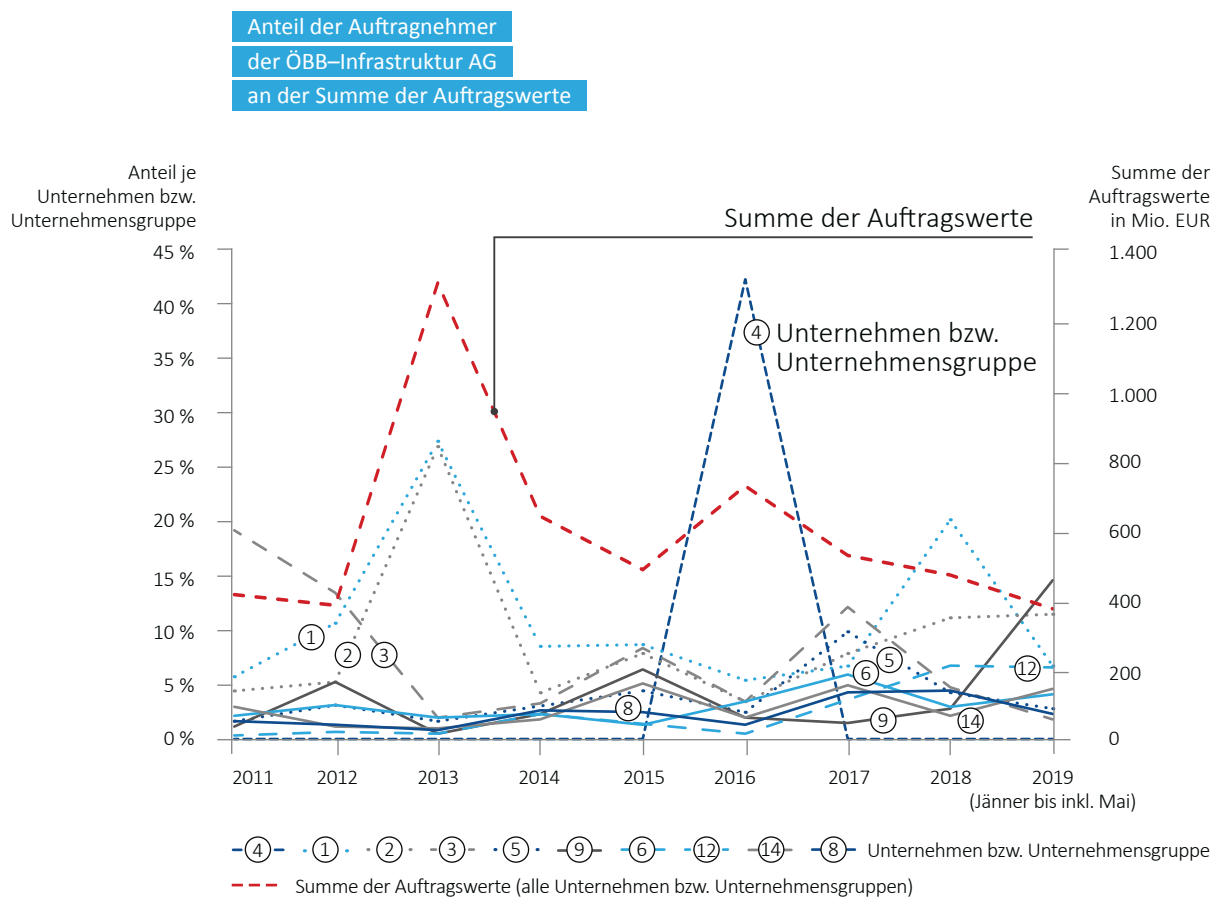
Abbildung 12: Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an den Auftragswerten bei der ASFINAG Bau Management GmbH – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019



Lesehilfe: Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 erhielt gemessen an den Auftragswerten Anteile zwischen 12,5 % (Jahr 2016) und 42,8 % (Jahr 2011) der jährlich von der ASFINAG Bau Management GmbH in Summe (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen) vergebenen Auftragswerte – siehe linke vertikale Achse. Die Summe der jährlich vergebenen Auftragswerte (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen; rot gestrichelte Linie) variierte zwischen 400,53 Mio. EUR (Jänner bis inkl. Mai 2019) und 996,79 Mio. EUR (Jahr 2018) – siehe rechte vertikale Achse.

Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Darstellung: RH

Abbildung 13: Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an den Auftragswerten bei der ÖBB-Infrastruktur AG – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019

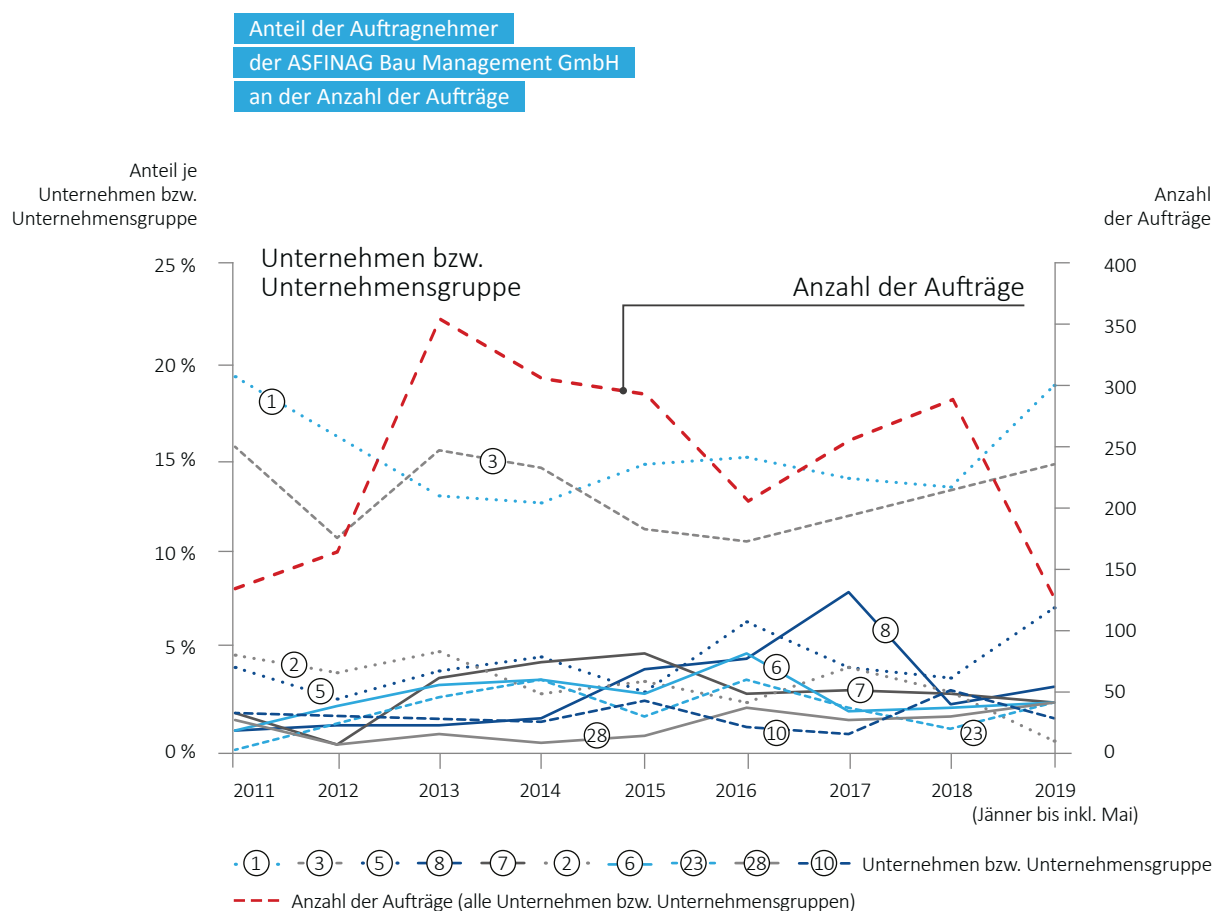


Lesehilfe: Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 erhielt gemessen an den Auftragswerten Anteile zwischen 5,2 % (Jahr 2016) und 27,1 % (Jahr 2013) der jährlich von der ÖBB-Infrastruktur AG in Summe (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen) vergebenen Auftragswerte – siehe linke vertikale Achse. Die Summe der jährlich vergebenen Auftragswerte (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen; rot gestrichelte Linie) variierte zwischen 366,93 Mio. EUR (Jänner bis inkl. Mai 2019) und 1,293 Mrd. EUR (Jahr 2013) – siehe rechte vertikale Achse.

Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

In geringerem Ausmaß variierte der Anteil je Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe an der Anzahl der jährlich vergebenen Bauaufträge, wie die Abbildung 14 und Abbildung 15 zeigen:

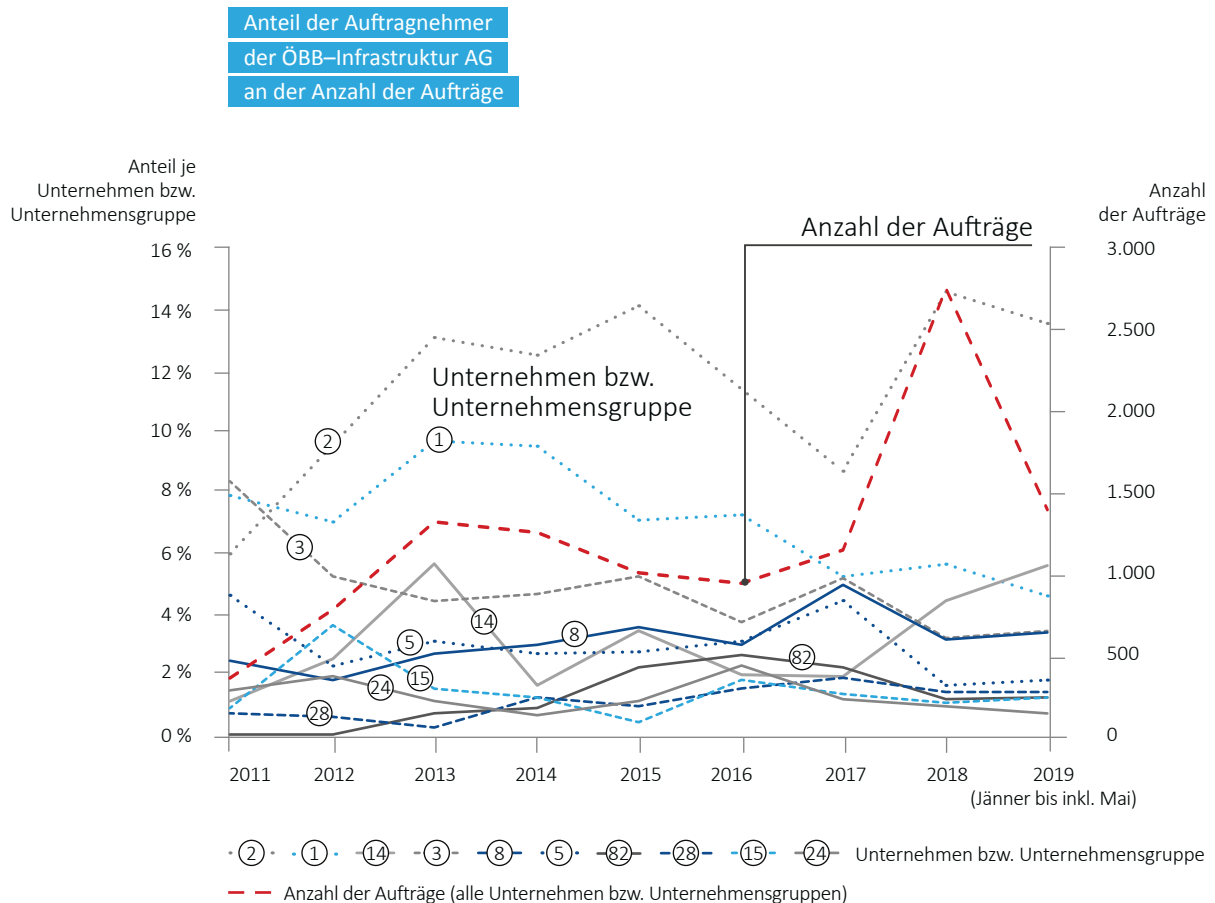
Abbildung 14: Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an der Anzahl der Aufträge bei der ASFINAG Bau Management GmbH – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019



Lesehilfe: Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 1 erhielt gemessen an der Anzahl der Aufträge Anteile zwischen 12,7 % (Jahr 2014) und 19,3 % (Jahr 2011) der jährlich von der ASFINAG Bau Management GmbH in Summe (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen) vergebenen Aufträge – siehe linke vertikale Achse. Die Anzahl der jährlich in Summe (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen) vergebenen Aufträge variierte zwischen 122 (Jänner bis inkl. Mai 2019) und 356 (Jahr 2013) – siehe rechte vertikale Achse.

Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Darstellung: RH

Abbildung 15: Die zehn größten Auftragnehmer von Bauaufträgen gemessen an der Anzahl der Aufträge bei der ÖBB-Infrastruktur AG – Entwicklung 2011 bis inklusive Mai 2019



Lesehilfe: Das Unternehmen bzw. die Unternehmensgruppe 2 erhielt gemessen an der Anzahl der Aufträge Anteile zwischen 6,0 % (Jahr 2011) und 14,6 % (Jahr 2018) der jährlich von der ÖBB-Infrastruktur AG in Summe (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen) vergebenen Aufträge – siehe linke vertikale Achse. Die Anzahl der jährlich in Summe (an alle Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen; rot gestrichelte Linie) vergebenen Aufträge variierte zwischen 350 (Jahr 2011) und 2.762 (Jahr 2018) – siehe rechte vertikale Achse.

Quelle: ÖBB–Infrastruktur AG; Darstellung: RH

(5) Die zehn größten Auftragnehmer erhielten ihre Aufträge zu unterschiedlichen Anteilen aus Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Jene Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 einen überdurchschnittlich hohen Anteil ihrer Bauaufträge aus Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung erhielten, sind in der folgenden Tabelle rot hervorgehoben:

Tabelle 12: Anteil der Bauaufträge von Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 für die jeweils zehn größten Auftragnehmer

	ASFINAG Bau Management GmbH		ÖBB-Infrastruktur AG	
Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe (Unternehmenskategorie)	Anteil am Auftragsvolumen des jeweiligen Unternehmens bzw. der jeweiligen Unternehmensgruppe	Anteil an der Anzahl der Aufträge des jeweiligen Unternehmens bzw. der jeweiligen Unternehmensgruppe	Anteil am Auftragsvolumen des jeweiligen Unternehmens bzw. der jeweiligen Unternehmensgruppe	Anteil an der Anzahl der Aufträge des jeweiligen Unternehmens bzw. der jeweiligen Unternehmensgruppe
	in %			
1 (Bau)	1,0	24,7	27,7	92,3
2 (Bau)	0,5	29,8	56,2	97,1
3 (Bau)	1,3	27,0	25,2	90,2
4 (Bau)	–	–	0,0	(0,0)
5 (Bau)	1,9	33,8	46,8	88,0
6 (Bau)	1,6	24,2	8,4	(71,7)
7 (Bau)	0,2	19,7	–	–
8 (Bau)	3,7	55,4	51,8	90,7
9 (Technische Ausrüstung)	–	–	4,6	(52,2)
10 (Bau)	0,8	12,9	–	–
11 (Bau)	1,1	(15,0)	–	–
12 (Technische Ausrüstung)	–	–	64,5	(96,2)
13 (Bau)	0,2	(50,0)	–	–
14 (Technische Ausrüstung, Bau)	–	–	27,9	92,1
15 (Bau)	–	–	(32,0)	83,2
23 (Bau)	(16,6)	63,2	–	–
24 (Technische Ausrüstung)	–	–	(84,1)	67,1
28 (Technische Ausrüstung)	(2,2)	42,4	(30,2)	40,3
82 (Forstwirtschaft)	–	–	(100,0)	100,0
Durchschnitt über alle Auftragnehmer	1,9	45,3	31,1	90,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB-Infrastruktur AG; Berechnung: RH

in roter Schrift: über dem Durchschnitt liegender Anteil von Bauaufträgen aus Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung

Kursiv und in Klammern dargestellte Werte zeigen die Kenndaten jener Auftragnehmer, bei denen entweder ihr Rang nach Auftragsvolumen oder ihr Rang nach Anzahl der Aufträge außerhalb der zehn größten lag (siehe Tabelle 10 bzw. 11).

(6) Die Bundeswettbewerbsbehörde beantragte im Oktober 2020 gegen vier Unternehmen des Bausektors beim Kartellgericht die Verhängung einer Geldbuße wegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen und anderer wettbewerbswidriger Handlungsweisen. Der untersuchte Zeitraum betraf laut Bundeswettbewerbsbehörde zumindest 2002 bis 2017. Im April 2021 stellte die Bundeswettbewerbsbehörde einen weiteren Antrag auf Verhängung einer Geldbuße wegen Vorliegens eines Baukartells. Dieser Antrag umfasste sieben Gesellschaften eines österreichischen Baukonzerns. Insbesondere durch Preisabsprachen können dem Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie öffentlichen Unternehmen finanzielle Nachteile aufgrund überhöhter Preise entstehen.

(7) Die ASFINAG erweiterte im Jahr 2018 die Angebotsprüfung um die Einschätzung und Dokumentation, ob Verdachtsmomente zu Preisabsprachen vorliegen, und erstellte ein Merkblatt zur Angebotsprüfung bei Verdacht auf Verstoß gegen die Grundsätze des freien, fairen und lautereren Wettbewerbs bei Bauleistungen und baunahen Dienst- und Lieferleistungen. Darin listete die ASFINAG Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Verstoßes gegen den freien, fairen und lautereren Wettbewerb auf und sah bei begründeten Verdachtsfällen eine Einbindung des Fachbereichs Bauwirtschaft und Vergabe der ASFINAG Bau Management GmbH vor. Die Bandbreite der durch die ASFINAG zu setzenden Maßnahmen reichte von Widerruf des Vergabeverfahrens bis zur Übermittlung einer Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft bzw. an das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

Die ASFINAG ließ Projekte, die Gegenstand der Verfahren der Bundeswettbewerbsbehörde waren, bzw. von ihr selbst identifizierte Projekte mit verfestigtem Preisabsprachenverdacht durch einen externen Sachverständigen ex post auf Auffälligkeiten hinsichtlich Preisabsprachen prüfen. Den Sachverständigenbericht übermittelte die ASFINAG an das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

Die Stabsstelle Compliance der ÖBB–Infrastruktur AG beurteilte in ihren jährlich erstellten Gefährdungsanalysen die Themen unzulässige Vergaben und Beschaffung als viertgrößtes Compliance–Gefährdungspotenzial. Zu den unzulässigen Vergaben und Beschaffungen zählten u.a. die Verletzung der Grundsätze der Vergabeverfahren und Bieterabsprachen. Im Handbuch Einkauf war festgelegt, dass bei Vergaben mit vermuteten Preisabsprachen (bei generell überhöhten Preisen) ein Widerruf einer Ausschreibung möglich war. Zur Erklärung des Themas Preisabsprachen war für die Bediensteten des ÖBB–Konzerns ein Informationsvideo bereitgestellt. Die ÖBB–Infrastruktur AG setzte keine Handlungen – wie eigene gesonderte themenbezogene Analysen oder Beauftragung von Konsulenten zur Prüfung bestimmter Vergabeverfahren im Hinblick auf Preisabsprachen – aufgrund der Ermittlungen der



Bundeswettbewerbsbehörde. Sie stellte keine derartigen Unregelmäßigkeiten bei ihren Vergabeverfahren fest.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum sowohl bei der ASFINAG Bau Management GmbH als auch der ÖBB–Infrastruktur AG auf die jeweils zehn größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen 79 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. 59 % (ÖBB–Infrastruktur AG) gemessen am Auftragswert und 52 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. 37 % (ÖBB–Infrastruktur AG) der Bauaufträge gemessen an der Anzahl der Bauaufträge entfielen.

Die Entwicklungen der Anteile an den jährlich vergebenen Bauaufträgen je Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe zeigten für die jeweils zehn größten Auftragnehmer im Zeitraum Jänner 2011 bis inklusive Mai 2019 erhebliche Schwankungen gemessen an den Auftragswerten und geringere Schwankungen gemessen an der Anzahl der Aufträge. Die außergewöhnlichen Schwankungen gemessen an den Auftragswerten waren demnach durch einzelne Großaufträge verursacht.

Der RH hielt weiters fest, dass die jährlichen Anteile der jeweils zehn größten Auftragnehmer an den Bauaufträgen – und deren Schwankungen – nicht in außergewöhnlicher Weise vom Vergleichszeitraum 2011 bis 2015 abwichen. Inwiefern die Vergabeverfahren der öffentlichen Bauherren durch allfällige Preisabsprachen zwischen den Auftragnehmern beeinflusst waren, konnte der RH mangels Prüfungszuständigkeit für private Auftragnehmer nicht feststellen. Er verwies jedoch auf die von der Bundeswettbewerbsbehörde wegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen und anderer wettbewerbswidriger Handlungsweisen beantragte Verhängung einer Geldbuße beim Kartellgericht.

Der RH verwies darauf, dass in der Risikoliste für den ASFINAG–Konzern Gefahren bei der Vergabe von Aufträgen, wie auffällig niedrige Preise, mangelnde Ausschreibungsqualität oder Preisabsprachen, nicht als Risiken identifiziert waren (TZ 7).

Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB–Infrastruktur AG, in Abhängigkeit von den Entscheidungen des Kartellgerichts und unter Abwägung des Prozessrisikos Schadenersatzansprüche gegen die betroffenen Unternehmen geltend zu machen.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB–Infrastruktur AG, – als Maßnahme der öffentlichen Auftraggeber gegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen und andere wettbewerbswidrige Handlungsweisen – besonderes Augenmerk auf die Angebotsprüfung zu legen, um dadurch die Plausibilität der Preiskalkulation beurteilen sowie Auffälligkeiten hinsichtlich Preisabsprachen erkennen zu können.

Der RH wies weiters darauf hin, dass den Auftraggebern bei Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung eine große Einflussmöglichkeit durch die Auswahl der eingeladenen Bieter zukommt. Dies vor dem Hintergrund, dass die Anteile jener Bauaufträge, welche die jeweils zehn größten Auftragnehmer aus Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung erhielten, sehr unterschiedlich waren.

Der RH empfahl daher der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG, durch ein geeignetes Controlling eine regelmäßige Bieterrotation sicherzustellen.

Er verwies dazu auch auf seine Feststellungen und Empfehlung in TZ 24.

- 14.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH arbeite die ASFINAG eng mit den Ermittlungsbehörden zusammen und verfolge auch laufend die Ergebnisse der Bundeswettbewerbsbehörde und der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption. Die ASFINAG habe sich im laufenden Ermittlungsverfahren als Opfer und Privatbeteiligte angeschlossen. Eine interne Arbeitsgruppe sei installiert worden. Die Ergebnisse der Ermittlungsbehörden würden laufend evaluiert und erforderliche Maßnahmen festgelegt.

Die Unternehmen des ASFINAG-Konzerns würden großen Wert auf die Einhaltung des Bundesvergabegesetzes, insbesondere auf die Sicherstellung der Grundsätze des freien, fairen und lautereren Wettbewerbs, legen. Dazu hätten sie – im Sinn der Empfehlung des RH – in ihren Prozessen und Abläufen bereits folgende umfangreiche Präventionsmaßnahmen implementiert:

- Zur Beurteilung der Marktsituation sowie möglicher Wettbewerbswidrigkeiten sei ein Merkblatt (Angebotsprüfung bei Verdacht auf Verstoß gegen die Grundsätze des freien, fairen und lautereren Wettbewerbs) im Prozessschritt „Angebote prüfen und bewerten“ implementiert worden.
- Bei auffälligen Angebotsergebnissen sowie bei „Großvergaben“ werde ein Spezialscreening des Preisgefüges durchgeführt, um etwaige mathematische Zusammenhänge und sonstige Auffälligkeiten erkennen zu können.
- Als Präventionsmaßnahme gegen Preisabsprachen sowie zur Beschreibung von Auffälligkeiten, die auf mögliche vergaberechtswidrige Verhaltensweisen hindeuten würden, habe die ASFINAG 190 Bauausschreibungen analysiert.
- Könne eine wettbewerbswidrige Verhaltensweise nicht ausgeschlossen werden, komme es im Regelfall zum Widerruf des Verfahrens.
- Sofern sich Verdachtsmomente zu wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen oder auch zu sonstigen Marktbeeinflussungen durch die Bewerber bzw. Bieter erhärteten, werde der festgestellte Sachverhalt bei den zuständigen Behörden zur Beurteilung angezeigt.

- Durch intensive Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Ermittlungsbehörden könnten aktuelle Erkenntnisse zur Früherkennung von wettbewerbswidrigen Handlungsweisen – wie Absprachen, Scheinangebote, Marktaufteilungen etc. – sichergestellt werden.
- Im Frühjahr 2021 sei eine interne Arbeitsgruppe zum Baukartell installiert worden. Diese Arbeitsgruppe habe die ermittelten Sachverhalte, insbesondere im Zusammenhang mit den diversen Behördenanfragen, evaluiert und über weitere erforderliche Präventionsmaßnahmen beraten.
- Im Zuge der jährlichen Abstimmung der Risikomatrix „Anti-Korruption“ wurde besonders das Risiko im Zusammenhang mit den Ergebnissen aus den Ermittlungen des Baukartells (z.B. Bußgeldanträge, Verurteilungen) geprüft, bewertet und soweit erforderlich auch entsprechend dem Erkenntnisstand angepasst. In weiterer Folge würden bei einer Änderung der Risikoeinschätzung etwaige zusätzliche Präventionsmaßnahmen geprüft.

Die ASFINAG Bau Management GmbH lege bereits jetzt besonderes Augenmerk auf mögliche „Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen und andere wettbewerbswidrige Handlungsweisen“; diese Aspekte seien bereits in die ASFINAG-Prozesse integriert worden und gingen über die Untersuchung und Plausibilisierung der Preiskalkulation hinaus.

Die Empfehlung des RH, besonderes Augenmerk auf die Angebotsprüfung zu legen, werde die ASFINAG prüfen und – sofern notwendig – weitere erforderliche Optimierungen vornehmen. Die ASFINAG verfolge die laufenden Ermittlungen zum Baukartell sehr aufmerksam, evaluiere in Abhängigkeit von den Erkenntnissen aus den Ermittlungen bestehende Maßnahmen und setze weitere Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung und frühzeitigen Erkennung von Widrigkeiten um.

Aufgrund der laufenden Evaluierung der Erkenntnisse aus den Ermittlungsverfahren sowie der Empfehlungen des RH würden folgende Maßnahmen zukünftig umgesetzt bzw. seien diese teilweise bereits in den Prozessen verankert:

- Das Merkblatt „Angebotsprüfung bei Verdacht auf Verstoß gegen die Grundsätze des freien, fairen und lauterer Wettbewerbs V3.00“ sei im Hinblick auf die Empfehlung des RH evaluiert und präzisiert worden.
- Die Prüfung der Bildung von Bietergemeinschaften und Arbeitsgemeinschaften, insbesondere die Voraussetzungen zur Bildung, würden konkretisiert.
- Ergänzend sei bereits ein Arbeitsgemeinschaft-Monitoring für Bauleistungen beim Fachbereich Bauwirtschaft und Vergabe installiert worden. Damit sollten zukünftig etwaige Marktstörungen rascher erkannt werden.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden im Rahmen von Schulungen sensibilisiert.

Ende Juni 2021 sei die im Rahmen des Programms fit4future entwickelte Projektklassifizierungsmatrix zur Optimierung und Stärkung der Ablauforganisation erfolgreich in die Prozesse implementiert worden. Zukünftig sei(en)

- Projekte über 1 Mio. EUR entsprechend dieser Matrix zu klassifizieren,
- das Projektrisiko für definierte Phasen zu bewerten,
- zu den einzelnen Projektphasen in Abhängigkeit von der Klassifizierung erforderliche Maßnahmen festzulegen und
- das Ergebnis der Klassifizierung in einem Freigabelauf zu genehmigen.

Beispielhaft könnten konkret zur Angebotsprüfung – in Abhängigkeit von der Projektklassifizierung – die nachfolgenden Maßnahmen angeführt werden:

- Einbinden einer zusätzlichen externen Prüferin bzw. eines zusätzlichen externen Prüfers in die Angebotsprüfung, verpflichtend ab 35 Mio. EUR,
- Risikoidentifikation aus dem Angebotsergebnis (Spekulation, Marktsituation/Marktkonformität, Claimpotenzial etc.) und
- Bewertung der Ergebnisse aus der Angebotsprüfung im Gremium.

Neben diesen Maßnahmen leiste die Projektklassifizierungsmatrix – vor allem mit den Maßnahmen zur Angebotsprüfung – einen weiteren Beitrag zur Plausibilisierung der Kalkulation sowie zum Erkennen von Auffälligkeiten, z.B. Preisabsprachen und Wettbewerbsstörungen.

Das zukünftige Controlling der Bieterrotation werde geplant. Dieses solle automationsunterstützt über die Vergabepattform ProVia erfolgen und voraussichtlich Ende 2021 im System implementiert sein.

Weiters seien die Quartalsberichte des Fachbereichs Bauwirtschaft und Vergabe um weitere Auswertungen zu Direktvergaben der ASFINAG Bau Management GmbH ergänzt worden. Diese Auswertungen seien Teil der Berichterstattung an die Geschäftsführung und die Abteilungsleitungen der ASFINAG Bau Management GmbH.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG habe sie mit externer Unterstützung Akteneinsicht in die Ermittlungen des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung bekommen. In diesem Zusammenhang seien auch bereits Unterlagen zu Vergabeverfahren an das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung und auch an die Bundeswettbewerbsbehörde übermittelt worden. Sofern sich aus den Entscheidungen der Gerichte bzw. aus den Akten Hinweise zu Projekten der ÖBB–Infrastruktur AG ergeben würden, werde sie die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen prüfen.

Im Rahmen des Internen Kontrollsystems seien Preisabsprachen als Schlüsselrisiko identifiziert worden, dementsprechend würde die Angebotsprüfung kontrolliert. In den laufenden internen Schulungen der mit Ausschreibungen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Projektteams und der Begleitenden Kontrolle werde auch die Preisprüfung geschult. Aufgrund der Hinweise des RH gingen die Schulungen verstärkt auf das Thema Preisabsprachen ein. In der Praxis seien Preisabsprachen jedoch sehr schwer zu erkennen. Dies zeige auch der Umstand, dass die Prüfung durch das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung bzw. durch die Bundeswettbewerbsbehörde bereits mehr als vier Jahre andauere.

Zur Bieterrotation verwies die ÖBB–Infrastruktur AG auf ihre Stellungnahme zu TZ 8.

- 14.4 Der RH verwies auf die von der ASFINAG Bau Management GmbH gesetzten Maßnahmen zur Verhinderung von Preisabsprachen und bekräftigte gegenüber der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG nachdrücklich die Notwendigkeit, unlauteren Geschäftspraktiken mit einem Bündel von Maßnahmen seitens der öffentlichen Auftraggeber entgegenzuwirken. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des zwischenzeitlich rechtskräftigen Beschlusses des Kartellgerichts vom Oktober 2021, mit dem es gegen einen österreichischen Baukonzern eine Geldbuße von 45,37 Mio. EUR verhängte; ein weiterer österreichischer Baukonzern gab – laut Mitteilung der Bundeswettbewerbsbehörde vom September 2021 – ein Anerkenntnis zur Zahlung einer Geldbuße von 62,35 Mio. EUR wegen Absprachen in der Bauwirtschaft ab.

Der RH erachtete in diesem Zusammenhang eine Analyse durch die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG der Angebote bzw. Bauaufträge der betroffenen Baukonzerne für zweckmäßig, bei denen es laut Bundeswettbewerbsbehörde nachweislich zu Preisabsprachen gekommen war; dabei sollte die Analyse u.a. Auffälligkeiten hinsichtlich folgender Aspekte umfassen: unter- oder überdurchschnittliche Anzahl der abgegebenen Angebote, bei Preisabsprachen mitanbietende Unternehmen, Umfang der Leistungen bzw. Höhe der Auftragssumme sowie Art der Leistungen mit überhöhten Preisbildungen.

Der RH sah darüber hinaus in den von Auftragnehmern zu unterzeichnenden Integritätserklärungen ein Instrument, um mit der dort formulierten Vereinbarung gegen unlautere Geschäftspraktiken für eine zusätzliche zeitnahe Sensibilisierung zu sorgen. Solche Maßnahmen standen in Einklang mit internationalen Standards¹⁸, die vorsehen, Geschäftspartner in die Konzeption und Umsetzung des Compliance Management Systems miteinzubeziehen und durch Compliance–Prozesse sicherzustellen, dass Geschäftspartner die Regeln einhalten.

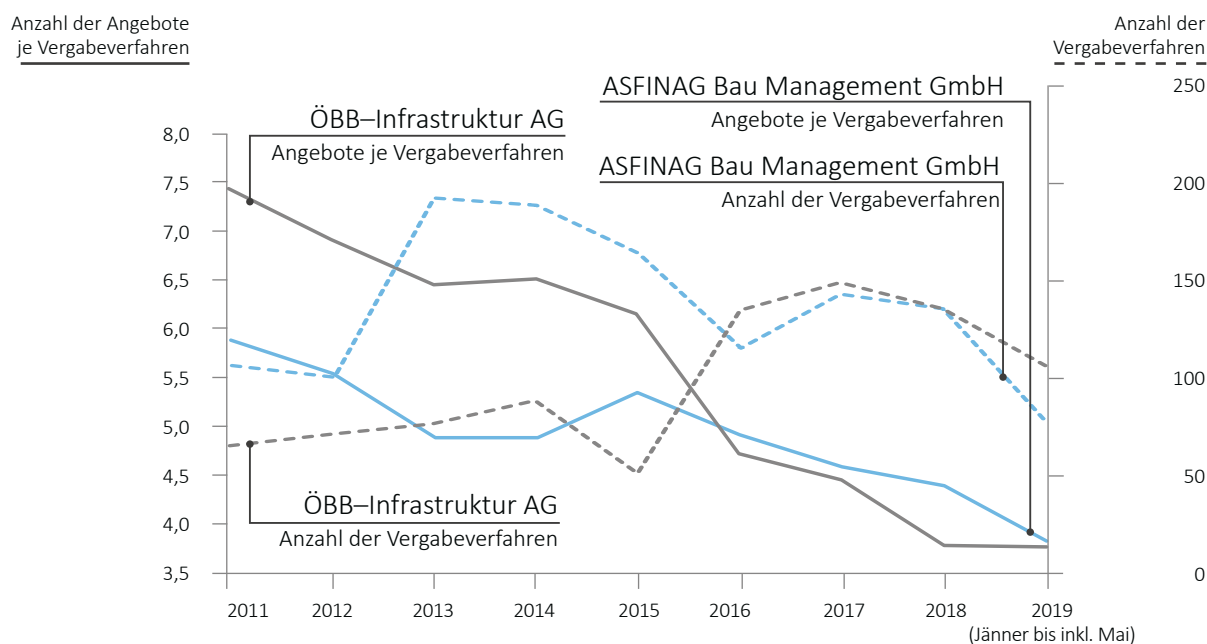
¹⁸ ISO 37301:2021 (Compliance Management System) oder ISO 37001:2016 (Korruptionspräventionssystem)

Entwicklung der Wettbewerbssituation

- 15.1 Als Indikator für die Entwicklung der Wettbewerbssituation wertete der RH die Anzahl der Angebote zu den Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung aus. Dabei zählte er maximal ein Angebot je Verfahren und Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe, auch wenn z.B. zusätzliche Alternativangebote vorlagen. Die Anzahl der Angebote in Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung konnten die Auftraggeber durch die Anzahl der eingeladenen Unternehmen beeinflussen, weshalb der RH diese Verfahren nicht auswertete.

Wie in Abbildung 16 ersichtlich nahm die durchschnittliche Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Zeitraum 2011 bis inklusive Mai 2019 bei der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG von 6,0 bzw. 7,5 auf jeweils weniger als vier ab. Die Anzahl der je Kalenderjahr abgewickelten Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung variierte (gestrichelte Linien). Die Anzahl der Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu Bauaufträgen je Kalenderjahr bewegte sich im Zeitraum 2011 bis 2018 bei der ASFINAG Bau Management GmbH zwischen 101 und 192, bei der ÖBB-Infrastruktur AG zwischen 52 und 149. Im Zeitraum Jänner bis inklusive Mai 2019 führte die ASFINAG Bau Management GmbH 79 Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durch, die ÖBB-Infrastruktur AG 107.

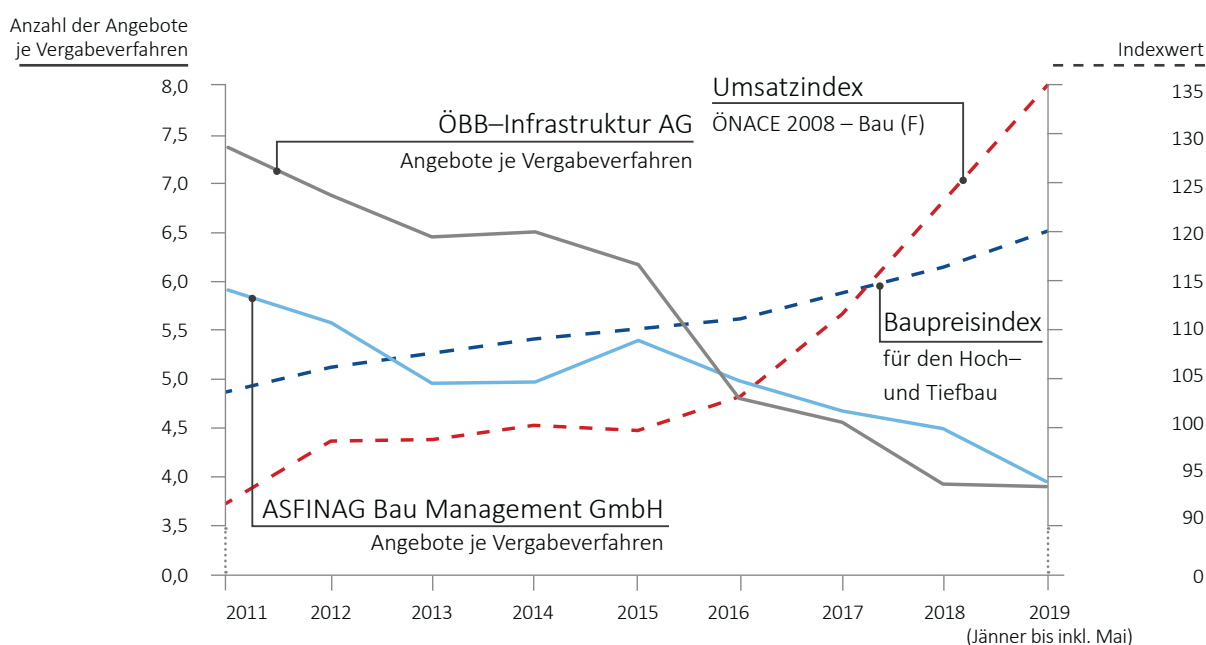
Abbildung 16: Entwicklung der Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung



Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB-Infrastruktur AG; Darstellung: RH

Der RH überprüfte zudem, ob ein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren und ausgewählten Bauindizes bestand. Erkennbare Zusammenhänge ergaben sich mit den von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) veröffentlichten Indizes „EU-harmonisierter nationaler Umsatzindex für den Bausektor“ (Umsatzindex – ÖNACE 2008 – Bau (F)) und „Baupreisindex für den Hoch und Tiefbau“ als Indikatoren für die Entwicklung der Baukonjunktur in Österreich. Die Indexwerte stiegen von 2011 bis inklusive Mai 2019 an (gepunktete Linien in Abbildung 17):

Abbildung 17: Entwicklung der Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung und ausgewählter Bauindizes



Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB-Infrastruktur AG; Statistik Austria; Darstellung: RH

- 15.2 Der RH leitete aus der sinkenden durchschnittlichen Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung ab, dass sich die Wettbewerbssituation aus Sicht der Auftraggeber im Zeitraum 2011 bis 2019 verschlechterte. Während die Umsätze im Bausektor zunahmen, sank die Bereitschaft der Unternehmen, an öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen. Das führt nach den Marktmechanismen u.a. zu höheren Baupreisen.

Abwicklung von Vergabeverfahren

Überblick

16.1 (1) Der RH legte – zur Beurteilung der Abwicklung von Vergabeverfahren – den Fokus seiner Überprüfung auf folgende Themen:

- die Schlüssigkeit der internen Vorgaben (TZ 17 bis TZ 21),
- die Verwendung der elektronischen Vergabeplattform (TZ 23),
- die Umsetzung des Bauvorhabensbegriffs (u.a. Umsetzung der Kleinlosregelung, TZ 22) sowie der Bieterrotation (TZ 24) und
- die Abwicklung einzelner Vergabeverfahren (TZ 25 bis TZ 34).

Der RH wählte zur Überprüfung der Vergabeprozesse bei der ASFINAG Bau Management GmbH und ÖBB–Infrastruktur AG 22 Vergabefälle (Vergabefälle Nr. 1 bis Nr. 22) aus: 20 Vergabefälle risikoorientiert¹⁹ aus insgesamt 6.973 vollständig über die elektronische Vergabeplattform abgewickelten Vergabefällen (Gesamtauftragsvolumen von 4,484 Mrd. EUR – siehe Tabelle 8) und zwei nicht über die elektronische Vergabeplattform abgewickelte Vergabefälle. In Summe betrug das Auftragsvolumen der 22 überprüften Vergabefälle 281,27 Mio. EUR.

Vergaberechtlich waren die ASFINAG Bau Management GmbH als öffentlicher Auftraggeber und die ÖBB–Infrastruktur AG als Sektorenauftraggeber zu qualifizieren. Die interne Regeldichte bei der ASFINAG Bau Management GmbH war höher als bei der ÖBB–Infrastruktur AG. Diese größere interne Regeldichte war teilweise auch bedingt durch das – im Vergleich zu Sektorenauftraggebern – strengere Vergaberegime für öffentliche Auftraggeber.

Die Prüfschritte des RH umfassten den Vergabeprozess von der Bekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis zur Zuschlagserteilung. Die überprüften Vergabefälle umfassten Bauaufträge im Ober– und Unterschwellenbereich.

(2) Der RH unterschied bei seinen Feststellungen zu den überprüften Vergabefällen zwischen Verstößen gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes und Verstößen gegen unternehmensinterne Regelungen (z.B. Genehmigungserfordernisse, Dokumentation, Archivierung).

¹⁹ Auftragswert, Art des Vergabeverfahrens, Nähe zu Schwellenwerten



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vom RH festgestellten Mängel bei den einzelnen Vergabefällen:

Tabelle 13: Vergabeverstöße bzw. Schwachstellen bei den vom RH überprüften Vergabefällen

Mängel bei	TZ	ASFINAG Bau Management GmbH	ÖBB–Infrastruktur AG
		Nummer des Vergabefalls ¹	
Ausschreibungsunterlagen (Eignung, fehlende Unterlagen etc.)	<u>TZ 25</u>	–	14, 20
Auftragswertermittlung	<u>TZ 26</u>	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9	12, 13, 15, 19, 21
Wahl des Vergabeverfahrens	<u>TZ 27</u>	1, 4, 8, 9	15, 21
Direktvergabe – Einholung von Vergleichsangeboten	<u>TZ 28</u>	1, 4	14
Freigabe Ausschreibungsunterlagen bis Verfahrensgenehmigung	<u>TZ 29</u>	3, 10	14
Berichtigungen	<u>TZ 30</u>	–	19
Angebotsöffnung und –prüfung	<u>TZ 31</u>	1, 4, 5	18, 19
Vergabegenehmigung bis Zuschlagserteilung	<u>TZ 32</u>	5, 11	–
Dokumentation und Archivierung	<u>TZ 33</u>	1, 2, 3, 5, 6, 8, 9	–
sonstige Feststellungen	<u>TZ 34</u>	2	20

in roter Schrift: Vergabefälle mit Verstößen gegen das Bundesvergabegesetz

¹ überprüfte Vergabefälle Nr. 1 bis 22; Einzelheiten siehe Tabelle A im Anhang B

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB–Infrastruktur AG

- 16.2 Der RH stellte bei den 22 überprüften Vergabefällen – mit einem Gesamtvolumen von 281,27 Mio. EUR – 13 Verstöße gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes fest. Die von Verstößen gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes betroffenen Auftragsvergaben lagen alle im Unterschwellenbereich; dies entsprach auch den Erfahrungen des RH, dass Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich eine größere Häufung von Verstößen gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes aufweisen. Er identifizierte die Auftragswertermittlung und die Wahl des Vergabeverfahrens als größte Problembereiche.

Die überwiegende Anzahl der Mängel betraf die fehlende Einhaltung von internen Regelwerken. Der RH betonte, dass durch die Einhaltung der internen Regelwerke ein höheres Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei Auftragsvergaben erreicht werden konnte.

Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG, verstärkt auf die Einhaltung der internen Regelwerke zu achten.

- 16.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien sämtliche Abteilungs- und Regionalleitungen auf die Einhaltung der internen Regelwerke sowie die laufende Überwachung der Einhaltung im Rahmen der diversen Genehmigungsläufe

sensibilisiert worden. In weiterer Folge würden die Regionalleitungen die einzelnen Projektteams entsprechend aufmerksam machen.

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG verwies zu den vom RH festgestellten Mängeln auf ihre Stellungnahmen zu den TZ 25, TZ 26, TZ 28, TZ 30 und TZ 31.

Interne Vorgaben für den Vergabeprozess

Umgang mit Eventualpositionen

- 17.1 (1) Für den Nachweis der Ausschreibungsreife diene der ASFINAG – gemäß dem Prozessschritt „Ausschreibungsreife erstellen“ – eine Vorlage. Diese sah für sämtliche Verfahren – mit Ausnahme der Direktvergaben – die Bestätigung vor, dass die Ausschreibung keine Eventualpositionen enthält.

Im Merkblatt „Ermittlung von Schätzkosten“, das grundsätzlich für alle Verfahrensarten anzuwenden war, fehlte ein Hinweis zum Umgang mit Eventualpositionen. Bei der Ermittlung von Schätzkosten (Auftragswertermittlung) sind Eventualpositionen insofern von Bedeutung, als diese im Sinne des § 13 Bundesvergabe-gesetz wie Optionen zu behandeln und daher einzurechnen sind.

Wie der RH im Vergabefall Nr. 4 (Erkundungsbohrungen Lärmschutz Wiener Neudorf) feststellte, waren die Eventualpositionen bei der Auftragswertermittlung nicht eingerechnet, wodurch der Schwellenwert für Direktvergaben überschritten wurde (TZ 26 und TZ 27).

Laut Auskunft der ASFINAG seien Eventualpositionen aufgrund der vereinfachten Regelungen bei Direktvergaben zulässig.

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG regelte die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und den Nachweis über die Ausschreibungsreife in den Verfahrensanweisungen mithilfe eines Ablaufdiagramms. Eventualpositionen waren in den Ausschreibungsunterlagen der ÖBB–Infrastruktur AG nicht vorgesehen.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass im Merkblatt der ASFINAG „Ermittlung von Schätzkosten“ ein Hinweis zur Berücksichtigung von Eventualpositionen fehlte.

Er empfahl der ASFINAG, die Berücksichtigung von Eventualpositionen intern zu regeln und insbesondere im Merkblatt „Ermittlung von Schätzkosten“ festzulegen.

Der RH hielt ergänzend fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG in den Ausschreibungsunterlagen keine Eventualpositionen vorsah.

- 17.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH werde die Berücksichtigung von Eventualpositionen bei der Ermittlung von Schätzkosten in das Merkblatt „Ermittlung von Schätzkosten“ aufgenommen. Die ASFINAG werde die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von Schulungen zur richtigen Handhabung von Eventualpositionen bei Kostenschätzungen sensibilisieren.

Vergabegenehmigung

- 18.1 (1) Die ASFINAG definierte im Teilprozess „Auftrag erteilen bzw. absagen“ und in den Prozessschritten „Vergabeunterlagen zusammenstellen“ sowie „Vergabebericht freigeben“, welche Dokumente zur Genehmigung der Vergabe zusammenzustellen, auf die elektronische Vergabeplattform im Bereich „Genehmigungsdokumente“ hochzuladen und gemäß Unterschriftenregelung zu genehmigen waren.

Für die Genehmigungsebene stand ein eigenes Merkblatt „ProVia für Genehmiger“ zur Verfügung. Darin waren die oben angeführten Vorgaben zu den Genehmigungsdokumenten nicht vermerkt. In drei Vergabefällen erfolgte die Genehmigung, obwohl nicht alle Dokumente hochgeladen waren (TZ 32).

(2) Für die Vergabegenehmigung bei der ÖBB–Infrastruktur AG diene ein standardisierter Vergabevermerk, der zumindest die Zuschlagsentscheidung und Widerrufsentscheidung bzw. –erklärung enthalten musste. Bei allen durch den RH überprüften Vergabefällen lag eine Vergabegenehmigung mit den relevanten Genehmigungsprotokollen vor.

- 18.2 Der RH verwies auf seine Kritik zu den fehlenden Genehmigungsdokumenten in TZ 32.

Er empfahl der ASFINAG, die Vorgaben zur Vergabegenehmigung (Genehmigungsdokumente) auch im Merkblatt „ProVia für Genehmiger“ anzuführen.

Der RH hielt ergänzend fest, dass bei Vergabegenehmigungen der ÖBB–Infrastruktur AG in den überprüften Fällen keine Mängel vorlagen.

- 18.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie am 29. Juli 2021 die Vorgaben zur Vergabegenehmigung in das Merkblatt „ProVia für Genehmiger“ aufgenommen.

Gegenschlussbrief

- 19.1 (1) Die ASFINAG sah im Prozess „Direktvergabe durchführen“ (für Direktvergaben) und im Teilprozess „Auftrag erteilen bzw. absagen“ (für alle anderen Vergabeverfahrensarten wie offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren) die Entgegennahme des Gegenschlussbriefs als eigenen Prozessschritt vor. Bei Direktvergaben war der Gegenschlussbrief zu prüfen und zu bestätigen, für alle anderen Vergabeverfahren bestand diese Vorgabe nicht. In zwei vom RH überprüften Vergabefällen (Nr. 2 und 10) lag kein Gegenschlussbrief vor.

Laut Auskunft der ASFINAG sei kein Gegenschlussbrief erforderlich, sofern sie das Angebot ohne weitere Zusatzvereinbarungen (z.B. Deckelung von Mengen bzw. Dimensionen, Festlegungen zu auffälligen Positionen) annehme. Dies deshalb, weil der Vertrag zivilrechtlich mit der Übermittlung der Bestellurkunde (entspricht der Annahme des Angebots durch den Auftraggeber) zustande komme. Dadurch sei ein Verzicht auf den Gegenschlussbrief bei unveränderter Angebotsannahme zweckmäßig. Sofern zusätzliche Vereinbarungen getroffen würden, wäre ein Gegenschlussbrief erforderlich. Die ASFINAG würde jedoch die Anregung des RH aufgreifen und die Regelungen mit der nächsten Änderung des Vergabeprozesses vereinheitlichen.

(2) Bei der ÖBB–Infrastruktur AG war gemäß den Verfahrensanweisungen bis März 2016 bei allen Vergabeverfahren ein Gegenschlussbrief erforderlich. Für Bauleistungen forderte die ÖBB–Infrastruktur AG ab März 2016 einen Gegenschlussbrief lediglich gegebenenfalls und nach Ablauf der Zuschlagsfrist oder bei Abweichung des schriftlichen Letztangebots von der tatsächlichen Beauftragung. Für die restlichen Beschaffungen war kein Gegenschlussbrief mehr vorgesehen, obwohl die Verfahrensanweisung für Bauleistungen dies für die Erstellung des Bauvertrags unverändert vorsah.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass in den jeweiligen internen Regelungen der ASFINAG und der ÖBB–Infrastruktur AG die Handhabung des Gegenschlussbriefs nicht einheitlich bzw. widersprüchlich geregelt war. Er stimmte der ASFINAG zu, dass nicht in jedem Fall ein Gegenschlussbrief notwendig war.

Er empfahl der ASFINAG, die geplante Vereinheitlichung der internen Regelungen zum Gegenschlussbrief umzusetzen. Dabei wäre festzulegen, wann ein Gegenschlussbrief erforderlich ist.

Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, die interne Regelung zum Gegenschlussbrief widerspruchsfrei zu gestalten und die Verfahrensanweisung zum Inhalt des Bauvertrags entsprechend anzupassen.

- 19.3 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH sagte einheitliche Vorgaben für das Erfordernis eines Gegenschlussbriefs zu; die Prozessbeschreibungen würden bis 2021 präzisiert.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG lege die Verfahrensanweisung fest, dass die Gegenfertigung des Schlussbriefs nur noch erforderlich sei, wenn die Zuschlagsfrist abgelaufen sei oder das schriftliche Letztangebot von der tatsächlichen Beauftragung abweiche. Im Kapitel Bauvertrag seien – entsprechend einer Checkliste – die Teile angeführt, aus welchen der Bauvertrag zu erstellen sei, darunter auch der Gegenschlussbrief. Jedoch seien nicht alle Teile für jedes Verfahren und damit für alle Bauverträge relevant. Beispielsweise sei der Gegenschlussbrief nicht für alle Verfahren und Verträge relevant. Die ÖBB–Infrastruktur AG nehme den Hinweis des RH jedoch zum Anlass, die Verfahrensanweisung sprachlich anzupassen.

Dokumentenablage und Archivierung

- 20.1 (1) Einerseits sah die Richtlinie der ASFINAG zur elektronischen Ablage geschäftsrelevanter Dokumente vor, dass für jede Beschaffung ab einem Beschaffungswert von 5.000 EUR grundsätzlich ein Beschaffungsakt im Dokumentenmanagementsystem anzulegen ist. Andererseits legte die Richtlinie fest, dass Kleinvergaben bis 20.000 EUR von der Erstellung eines Beschaffungsakts im Dokumentenmanagementsystem ausgenommen sind und geschäftsrelevante Dokumente zeitnah im Dokumentenmanagementsystem abzulegen sind. Eine Definition des Begriffs „zeitnah“ fehlte. Die Benutzerrichtlinie „IT“ enthielt keinen Hinweis auf die verpflichtende Ablage geschäftsrelevanter Dokumente in das Dokumentenmanagementsystem.

Der RH stellte bei den überprüften Vergabefällen fest, dass wesentliche Dokumente nicht im Dokumentenmanagementsystem abgelegt waren (TZ 33).

(2) Laut Auskunft der ASFINAG wolle sie die Vorgaben zur Ablage von Vergabeakten im Dokumentenmanagementsystem bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinie benutzerfreundlich gestalten. Ihr erscheine auch ein Verweis in der Benutzerrichtlinie „IT“ auf die Richtlinie zur elektronischen Ablage geschäftsrelevanter Dokumente sinnvoll. Sie plane dies für die nächste Überarbeitung der Richtlinie im zweiten Quartal 2020.

Zur zeitnahen Ablage hielt die ASFINAG fest, dass bei Bauprojekten der Umfang von geschäftsrelevanten Dokumenten einerseits extrem hoch sei und andererseits der Großteil dieser Dokumente extern (Örtliche Bauaufsicht, Projektsteuerungen) erstellt würde. Aus Gründen der Effizienz und zur Gewährleistung der Vollständigkeit sei mit der Abteilung Qualitätsmanagement vereinbart, die Dokumente grundsätzlich auf einem internen Laufwerk und erst in größeren Tranchen oder am Ende

des Projekts in das Dokumentenmanagementsystem abzulegen. Hierfür habe sie Prüfroutinen und Ablageautomatismen entwickelt.

Darüber hinaus sei die Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Bestandsdaten erst nach dem Vorliegen der Gesamtbestandsdaten effizient und ordnungsgemäß möglich. Auch führe das Prüfen von Zwischenständen während der Projektabwicklung zu erheblichen und unverhältnismäßigen Mehraufwendungen. Die ASFINAG habe seit 2019 eine elektronische Dokumentationsplattform im Testbetrieb, die seit 2020 allen Projektleiterinnen bzw. Projektleitern zur Verfügung stehe. Diese Plattform diene vor allem dem einfachen und schnellen Informationsaustausch für die Zusammenarbeit aller Projektbeteiligten. Nach Projektabschluss könnten dann sämtliche Daten ins Dokumentenmanagementsystem verschoben werden. Die ASFINAG werde auch die Richtlinie zur „elektronischen Ablage geschäftsrelevanter Dokumente“ dahingehend überarbeiten und präzisieren.

(3) Die Vergabeverfahren der ÖBB-Infrastruktur AG waren ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR bzw. ab Februar 2018 von 50.000 EUR über die elektronische Vergabeplattform abzuwickeln. Gemäß dem Handbuch Einkauf war der Inhalt des Vergabeakts – grundsätzlich – geregelt und die Prozessschritte im Vergabeverfahren (z.B. Bekanntmachung, Angebotsprüfung) waren in geeigneter Form zu dokumentieren. In den Verfahrensanweisungen war der Ablauf von Vergabeverfahren mit den erforderlichen Aufzeichnungen festgelegt. Eine exakte Regelung zur Archivierung und Dokumentenablage der Vergabeunterlagen auf der elektronischen Vergabeplattform gab es nicht. Diese erfolgte durch das technische Personal unter Mitwirkung der Einkaufsorganisation. Eine – zusätzlich zur elektronischen Vergabeplattform – verpflichtende Archivierung der Vergabeunterlagen war nicht vorgesehen und von der Projektleiterin bzw. dem Projektleiter im eigenen Ermessen vorzunehmen.

- 20.2 Der RH verwies auf die Bestrebungen der ASFINAG, die aufgezeigten Verbesserungspotenziale im Bereich Dokumentenablage und Archivierung umzusetzen (benutzerfreundliche Formulierung der Richtlinie und Verweis in der Benutzerrichtlinie „IT“) sowie eine elektronische Dokumentationsplattform zu implementieren.

Er merkte jedoch kritisch an, dass die Umsetzung der vorgegebenen zeitnahen Ablage in das Dokumentenmanagementsystem in der Praxis nicht durchgängig erfolgte; die ASFINAG sah eine Neuregelung vor.

Der RH empfahl der ASFINAG, die Vorgabe „zeitnahe Ablage“ in der Richtlinie zur elektronischen Ablage geschäftsrelevanter Dokumente praxisnah zu definieren und dabei die bereits praktizierte Umsetzung bei der Bau-Projektabwicklung zu berücksichtigen.

Der RH stellte kritisch fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG über keine exakten Vorgaben für die Ablage der Vergabeunterlagen auf der elektronischen Vergabeplattform verfügte, und hielt fest, dass eine Archivierung der Vergabeunterlagen – zusätzlich zur elektronischen Vergabeplattform – freiwillig erfolgte.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, für nicht über die elektronische Vergabeplattform abgewickelte Vergabeverfahren eine Minstdokumentenablage auf einer digitalen Plattform und für über die elektronische Vergabeplattform abgewickelte Vergabeverfahren Mindestanforderungen für eine Dokumentenablage auf der Vergabeplattform festzulegen.

Im Übrigen verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 23.

20.3 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Regelungen zum „Ablageprozess“ unter Berücksichtigung der neu integrierten Zusammenarbeitsplattform exakt evaluiere. Dabei würden die einschlägigen Richtlinien betrachtet, auf deren Anwendung überprüft und angepasst.

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG werde laut ihrer Stellungnahme Regelungen zur einheitlichen Ablage der Dokumente von Vergabeverfahren in die Verfahrensanweisung aufnehmen; dies für Vergabeverfahren, welche über die elektronische Vergabeplattform und außerhalb dieser abgewickelt würden.

Sonstige Feststellungen

21.1 (1) Der RH stellte folgenden Anpassungs– bzw. Änderungsbedarf im Vergabeprozess der ASFINAG fest:

- Das Dokument „Der elektronische Genehmigungs–lauf“ – dieses enthielt insbesondere Regelungen zum Vier–Augen–Prinzip sowie Freigabe– und Genehmigungsregelungen von Vergabeverfahren – lag bei den entsprechenden Prozessschritten zur Verfahrens– und Vergabegenehmigung nicht vor.²⁰
- Die im Teilprozess „Auftrag erteilen bzw. absagen“ angegebene Stillhaltefrist für den Unterschwellenbereich und einzelne Paragraphenverweise entsprachen nicht dem aktuellen Stand des Bundesvergabegesetzes 2018.

²⁰ bei der Verfahrensgenehmigung im Teilprozess „Ausschreibung erstellen und freigeben“ (Prozessschritt „Genehmigungs–lauf durchführen“) sowie bei der Vergabegenehmigung im Teilprozess „Auftrag erteilen bzw. absagen“ (Prozessschritt „Zuschlagsentscheidung freigeben“)

- Im Teilprozess „Auftrag erteilen bzw. absagen“²¹ fehlte die Präzisierung, auch sämtliche Beilagen zum Vergabebericht auf der elektronischen Vergabeplattform abzulegen.
- Für die Bieterauswahl bei nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung gab es zwei unterschiedliche Vorgaben, wonach gemäß einem Teilprozess mindestens drei Bieter, gemäß einem anderen Teilprozess mindestens fünf Bieter auszuwählen waren.

Die ASFINAG hielt dazu fest, dass

- sie die Beifügung des Dokuments „Der elektronische Genehmigungslauf“ zu den erforderlichen Prozessschritten evaluieren und entsprechend umsetzen werde,
- sie die Stillhaltefrist korrigiert habe und die Paragraphenverweise evaluieren sowie entsprechend anpassen werde,
- sie die Ablage der Beilagen zum Vergabebericht präzisieren wolle und
- es sich bei den unterschiedlichen Vorgaben zur Bieterauswahl um zwei getrennte Prozessvorgaben handle; die ASFINAG wolle die Anregung des RH jedoch aufgreifen, die entsprechenden Regelungen zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

(2) Bei der ÖBB–Infrastruktur AG bestand die Möglichkeit einer „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“. Laut internen Richtlinien betrug die Grenze für deren Durchführung 10.000 EUR, ab März 2018 50.000 EUR. Diese Grenzen galten auch für die verpflichtende Abwicklung über die elektronische Vergabeplattform und das Hinzuziehen der Einkaufsorganisation. Die Abwicklung der „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ über die elektronische Vergabeplattform war seit Juni 2017 möglich und hatte z.B. folgende Vorteile: elektronische Verfahrensgenehmigung, elektronische Einbindung der Buchhaltung, qualifizierte elektronische Signatur des Schlussbriefs und elektronische Auftragserteilung an den Auftragnehmer.

21.2 (1) Der RH verwies auf die Zusage der ASFINAG zur Bewertung und gegebenenfalls Umsetzung der aufgezeigten Maßnahmen.

(2) Der RH erachtete die eingeräumte Möglichkeit zur Durchführung von „Direktvergaben (Einfache Bestellung)“ der ÖBB–Infrastruktur AG über die elektronische Vergabeplattform als positiv.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, eine verpflichtende Abwicklung der „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ über die elektronische Vergabeplattform zu prüfen.

²¹ in den Prozessschritten „Vergabeunterlagen zusammenstellen“ und „Vergabebericht freigeben“



- 21.3 Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG werde sie eine Verringerung des Grenzwerts zur Anwendung der Vergabeplattform ProVia von derzeit 50.000 EUR evaluieren. Damit gehe auch eine verpflichtende Anwendung der Vergabeplattform bei Direktvergaben einher.

Vergabecontrolling

Vergabestrategie

- 22.1 (1) Eine Vergabestrategie soll sicherstellen, dass bei einem Bauvorhaben, das in Lose oder Gewerke unterteilt ist, gesetzeskonforme Einzelvergaben erfolgen. Bei Bauvorhaben im Oberschwellenbereich können einzelne Lose nach den Bestimmungen für Vergaben im Unterschwellenbereich vergeben werden (sogenannte Kleinlosregelung). Die Voraussetzungen sind, dass der geschätzte Auftragswert einzelner Lose weniger als 1 Mio. EUR beträgt und diese Lose 20 % der Gesamtsumme aller Lose nicht übersteigen.

Für Verfahren im Unterschwellenbereich gelten Erleichterungen und Vereinfachungen.

- (2) Die ASFINAG regelte die Aufteilung der Verfahren im Oberschwellenbereich (in Ober– und Unterschwellen) im Merkblatt „Ermittlung der Schätzkosten“, u.a. anhand von Fallbeispielen.

Die ASFINAG Bau Management GmbH hielt dazu fest, dass sie grundsätzlich bei Neubauprojekten und Projekten am Bestand mit Gesamtprojektkosten über 15 Mio. EUR ein Konzept zur Ausschreibung der Bauleistungen dem Aufsichtsrat der ASFINAG Bau Management GmbH zur Information vorlege (z.B. bei den Projekten der Vergabefälle Nr. 2, 6 und 10). Bei kleineren Bauvorhaben werde die Vergabestrategie im Rahmen der Erwartungsplanung durch die jeweiligen Projektverantwortlichen festgelegt.

Bei den vom RH überprüften Vergabefällen, die Teile eines Projekts über 15 Mio. EUR waren, lagen diese Konzepte zwar vor, eine Fortschreibung im Zuge der Projektabwicklung – z.B. im Rahmen des regelmäßig stattfindenden Projektcontrollings – erfolgte jedoch nicht.

- (3) Die ÖBB–Infrastruktur AG erläuterte den Umgang mit der Kleinlosregelung gemäß dem Bundesvergabegesetz in den Verfahrensanweisungen und im Handbuch Einkauf, u.a. anhand eines übersichtlichen Berechnungsbeispiels inklusive Eigenleistungen und Darstellung der Vergaben im Ober– und Unterschwellenbereich. Verfahrensanweisungen regelten für komplexe Projekte, dass ein Bauabwicklungskonzept und ab Dezember 2018 zusätzlich ein Beschaffungskonzept für eine Übersicht der

Vergaben zu erstellen waren. Für das Beschaffungskonzept war eine Musterberechnung – jedoch ohne Berücksichtigung der Kleinlosregelung – vorgegeben. Laut Auskunft der ÖBB–Infrastruktur AG würden diese Konzepte und auch das Projektcontrolling nicht der Kontrolle der Kleinlosregelung dienen und die Einhaltung dem Projektleiter obliegen.

Von den überprüften Vergabefällen fiel kein komplexes Projekt in den Zeitraum nach Dezember 2018, für den ein Beschaffungskonzept erforderlich war. Für den Zeitraum davor lagen zu den überprüften Vergabefällen der komplexen Projekte Bauabwicklungskonzepte vor.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass die ASFINAG für Vergaben von Bauleistungen bis 15 Mio. EUR im Oberschwellenbereich keine standardisierte Erstellung einer Vergabestrategie vorsah. Eine Fortschreibung der Vergabestrategie unter Berücksichtigung von Ausschreibungsergebnissen lag nicht vor.

Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, Standards für eine Vergabestrategie bei Bauleistungen im Oberschwellenbereich festzulegen und die Vergabestrategie im Zuge der Projektabwicklung fortzuschreiben.

Der RH stellte kritisch fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG zwar ein Projektcontrolling anwandte und für komplexe Projekte grundsätzlich ein Beschaffungskonzept (Vergabestrategie) erstellte, die Kleinlosregelung dabei jedoch nicht berücksichtigte und die Anwendung dem Projektleiter oblag. Dadurch fehlte eine Grundlage zur Ermittlung der Anwendbarkeit der Kleinlosregelung für einzelne Aufträge; dies erschwerte die Wahl des rechtlich zulässigen Vergabeverfahrens und barg dadurch das Risiko von Bieter Einsprüchen.

Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, das Beschaffungskonzept um eine Kontrolle der Kleinlosregelung zu erweitern, für alle Projekte im Oberschwellenbereich verpflichtend anzuwenden und fortzuschreiben.

- 22.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH werde im Beschaffungsprozess die Aufnahme einer neuen Aktivität (Prozessschritt) „Vergabestrategie im OS festlegen“ für Bauleistungen geprüft. Für die zugehörige Beschreibung der Aktivität sei angedacht, die inhaltlichen Anforderungen sowie Ausführungen zu einer Evaluierung der Vergabestrategie zu verankern.

Zukünftig solle auch die Projektklassifizierungsmatrix erforderliche Maßnahmen zur Festlegung der Vergabestrategie enthalten. Dies würde für Projekte über 1 Mio. EUR abhängig von der jeweiligen Projektklassifizierung gelten.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie eine entsprechende Regelung zur verpflichtenden Kontrolle der Kleinlosregelung für alle Projekte im Oberschwellenbereich in die Verfahrensanweisung aufnehmen.

Verwendung der elektronischen Vergabeplattform

23.1 (1) Seit Oktober 2018 waren mit dem Bundesvergabegesetz 2018 öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber verpflichtet, Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich (Baufaufträge ab einem Auftragsvolumen von 5,548 Mio. EUR, gültig ab 1. Jänner 2018) elektronisch abzuwickeln. Für Bauaufträge mit einem geringeren Auftragsvolumen bestand keine gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung der elektronischen Vergabe.

(2) Die ASFINAG regelte im Prozess „Direktvergabe durchführen“, dass Direktvergaben grundsätzlich ab einem geschätzten Auftragswert von über 20.000 EUR über die elektronische Vergabeplattform abzuwickeln waren. Ausnahmen davon seien zulässig, wenn das Risiko einer wesentlichen Wettbewerbsbeschränkung bestehe.

Eine Auswertung des RH ergab, dass die ASFINAG Bau Management GmbH 283 bzw. 59 % der Direktvergaben über 20.000 EUR (bis 100.000 EUR, jeweils geschätzter Auftragswert) im überprüften Zeitraum nicht über die elektronische Vergabeplattform abwickelte. Inwiefern zulässige Ausnahmen vorlagen, war nicht dokumentiert.

Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH erachte sie die Einschränkung des Interessentenkreises infolge der Verwendung der elektronischen Vergabeplattform als wesentliche Wettbewerbsbeschränkung. Eine Abwicklung außerhalb der Vergabeplattform sollte dazu führen, dass sich mehr Bieter am Vergabeverfahren beteiligen (z.B. bei Schlosser-, Rodungs-, Maler- und Tischlerarbeiten). Die Einhaltung der Vorgaben würden einerseits die Genehmigungsverantwortlichen und andererseits regelmäßig die Revision prüfen. Auswertungen der Begründungen, warum die Vergabeverfahren nicht über die Plattform abgewickelt wurden, lagen nicht vor. Im weiteren Verlauf der Gebarungsüberprüfung wertete die ASFINAG Bau Management GmbH die Gründe aus und nannte 31 Gründe, warum sie die elektronische Vergabeplattform nicht verwendete.

Die ASFINAG Bau Management GmbH hielt fest, dass sie künftig die Abwicklung über die elektronische Vergabeplattform forcieren sowie die Prozessvorgaben für künftige Vergaben adaptieren werde. So sei z.B. auch im Falle von zu erwartenden Wettbewerbsbeschränkungen ab einem geschätzten Auftragswert von über 20.000 EUR zukünftig die elektronische Vergabeplattform („Direktvergabe (Einfache Bestellung)“) anzuwenden. Ebenso würde sie zur Nachverfolgung und Präzisierung der Bestimmungen ein entsprechendes Monitoring einführen.

Überdies werde sie festlegen, dass die unterbliebene Verwendung der elektronischen Vergabeplattform schriftlich zu begründen sei. Derzeit gebe es keine ausdrückliche Vorgabe zur Dokumentation.

(3) Die ÖBB-Holding AG bzw. ÖBB-Infrastruktur AG regelten die Abwicklung der Vergabeverfahren über elektronische Vergabeplattformen wie folgt:

Tabelle 14: Regelungen der ÖBB-Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG betreffend elektronische Vergaben

Konzernrichtlinie „Einkauf und Materialwirtschaft“	Gruppenvereinbarung „Leistungen im Bereich Einkauf“	Verfahrensanweisung „Beschaffung von Bauleistungen“	Verfahrensanweisung „Beschaffung externer Leistungen“
ÖBB-Holding AG		ÖBB-Infrastruktur AG	
ab 800 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation ² (2011 bis 26. März 2017)	ab 10.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation (2012 bis 20. Februar 2018)	ab 10.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation und über 10.000 EUR Verwendung der Vergabeplattform (2015 bis 26. März 2018) ³	ab 10.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation (2015 bis 14. April 2016); zusätzlich: über 10.000 EUR Verwendung der Vergabeplattform (15. April 2016 bis 26. März 2018)
ab 50.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation (ab 27. März 2017)	ab 50.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation (ab 21. Februar 2018)	ab 50.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation und über 50.000 EUR Verwendung der Vergabeplattform (ab 27. März 2018)	ab 50.000 EUR ¹ Einbindung der Einkaufsorganisation und über 50.000 EUR Verwendung der Vergabeplattform (ab 27. März 2018)

¹ geschätzter Auftragswert

² Abteilung Einkauf

³ Mit 18. März 2016 stellte die ÖBB-Infrastruktur AG die Vergabeplattform um.

Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG

Laut Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG seien die Wertgrenzen für die verpflichtende Verwendung der elektronischen Vergabeplattform stets mit der Einbindung der Einkaufsorganisation verbunden. Bei einer Senkung der Wertgrenze sei es mangels ausreichender Ressourcen nicht möglich, die Verfahren zu kontrollieren und die Einkaufsorganisation in den Vergabeprozess einzubinden.

Da die ÖBB-Infrastruktur AG aus ihrem Buchhaltungssystem keine vollständige Auswertung über die Bauaufträge machen konnte, war dem RH eine Kontrolle nicht möglich, ob die gebuchten Bauaufträge über 10.000 EUR bzw. ab Februar 2018 über 50.000 EUR auch über die elektronische Vergabeplattform abgewickelt wurden. Eine automatisierte Kontrolle war zudem nicht möglich, da die ÖBB-Infrastruktur AG das Buchhaltungssystem umgestellt hatte und es fortgeschriebene Bestellsummen, aber keine Auftragssummen enthielt. Anhand der vorhandenen Auswertung des Buchhaltungssystems – auch wenn dieses unvollständig war – nahm die ÖBB-Infrastruktur AG eine händische Kontrolle der 30 höchsten Aufträge vor und filterte drei Verfahren heraus, die sie nicht über die elektronische Vergabeplattform abwickelte. Die ÖBB-Infrastruktur AG prüfte mit einem Test Vergaben über 60.000 EUR auf



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Anwendung der elektronischen Vergabeplattform. Diese Prüfung erfolgte jedoch nur für einen Teilbereich der ÖBB–Infrastruktur AG und ergab, dass die ÖBB–Infrastruktur AG zwischen 96,6 % und 100 % der Vergaben über die elektronische Vergabeplattform abwickelte. Den vom RH überprüften Vergabefall Nr. 12 wickelte sie nicht über die elektronische Vergabeplattform ab, obwohl die internen Richtlinien dies vorgehen hätten.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG die gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Vergabe erfüllten. Allerdings hielt er kritisch fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH im Bereich von Schwellenwerten bis zu 100.000 EUR 59 % der Verfahren zwischen 20.000 EUR und 100.000 EUR nicht über die Vergabeplattform abwickelte (283 von 477 Verfahren). Aus Sicht des RH fehlte der ASFINAG Bau Management GmbH dadurch die Gesamtübersicht für ein entsprechendes Vergabecontrolling. Der RH hob die von der ASFINAG Bau Management GmbH geplanten Maßnahmen zur Abwicklung der Vergabeverfahren über 20.000 EUR über die Vergabeplattform positiv hervor.

Er hielt kritisch fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG im Februar 2018 die Grenze für eine verpflichtende Abwicklung über die elektronische Vergabeplattform von 10.000 EUR auf 50.000 EUR angehoben hatte.

Der RH hielt weiters fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG die Einhaltung der Vorgaben für die Verwendung der elektronischen Vergabeplattform nicht durchgehend kontrollieren konnte, da zum einen eine Auswertung aller Bauaufträge des Buchungssystems und zum anderen eine automatisierte Kontrolle auf Übereinstimmung nicht möglich waren.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, die Wertgrenze zur verpflichtenden Verwendung der elektronischen Vergabeplattform wieder zu senken, um einen transparenten und standardisierten Genehmigungsvorgang zu schaffen, einen besseren Überblick über die Bauvorhaben zu haben und die Möglichkeiten der Nachvollziehbarkeit und des Monitorings zu erhöhen. Weiters wäre eine automatisierte Prüfung der Einhaltung der Wertgrenzen anzustreben.

- 23.3 Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei der Genehmigungsvorgang auch bei Verfahren unterhalb der Wertgrenze, die eine verpflichtende Anwendung der elektronischen Vergabeplattform vorsehe, durch die Festlegungen in den „Allgemeinen Genehmigungen–Fertigungen InfraAG“ geregelt. Durch die Herabsetzung der Wertgrenze würden der Prozessschritt und die Dokumentation standardisiert. Die ÖBB–Infrastruktur AG verwies in diesem Zusammenhang auf ihre Stellungnahmen zu TZ 11 und TZ 21.

Zur Festlegung der Dokumentation von Vergabeverfahren außerhalb der Vergabepattform verwies die ÖBB–Infrastruktur AG auf ihre Stellungnahme zu TZ 8.

Zur Prüfung der Einhaltung der Wertgrenze hielt die ÖBB–Infrastruktur AG fest, dass es zur aktuellen Grenze ein IKS gebe, das in der Folge – gegebenenfalls in angepasster Form – auch auf die reduzierte Grenze angewandt werde.

Bieterrotation

- 24.1 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH legte in ihren internen Regelwerken fest, dass sowohl für Direktvergaben als auch für nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung auf eine regelmäßige Bieterrotation zu achten sei.²² Eine Kontrolle bzw. Auswertung der eingeladenen Bieter war bei den über die elektronische Vergabepattform abgewickelten Vergabeverfahren möglich. Weder zu diesen Verfahren noch zu den nicht über die elektronische Vergabepattform abgewickelten Vergabeverfahren lagen standardisierte Auswertungen zu den eingeladenen Bietern vor.

Die ASFINAG Bau Management GmbH hielt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fest, dass

- die Revision in nicht regelmäßigen Abständen auch die Vorgaben zur Bieterrotation prüfe,
- die Einhaltung dieser Vorgaben auch über das Vier–Augen–Prinzip im Rahmen des Prozessschrittes „Ausschreibung freigeben“ (Bieterreife) bzw. der Verfahrensgenehmigung auf der elektronischen Vergabepattform sichergestellt sei und
- die Transparenz durch die interne Versendung der Angebotsöffnungsprotokolle an den voreingestellten Adressatenkreis sowie durch die Thematisierung der Vergaben und Beauftragungen einschließlich der Direktvergaben in den monatlichen Projektbesprechungen der Bauabteilungen gewährleistet sei.

Zu den regelmäßigen Auswertungen hielt die ASFINAG Bau Management GmbH fest, dass

- die Anzahl der erhaltenen Einladungen, das bekundete Interesse im Rahmen eines offenen Verfahrens, aber auch die Anzahl an Beauftragungen für jedes Unternehmen auf der elektronischen Vergabepattform tagesaktuell abrufbar sei,
- einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der ASFINAG Bau Management GmbH über ein „Leserecht für alle Verfahren“ verfügen würden. Die Leserechte würden durch ein automatisches Monitoringsystem überwacht, wodurch eine große Trans-

²² im Prozess „Direktvergabe durchführen“ und im Teilprozess „Ausschreibung erstellen und freigeben“ für nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

parenz sichergestellt sei. Zwei Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter der ASFINAG Bau Management GmbH würden diese laufend sichten und analysieren. Für die jeweilige Abteilung bzw. Region werde dies auch von den jeweiligen Führungskräften zusätzlich sichergestellt,

- das Auftragscontrolling (Bieterrotation) im Rahmen der Projektbesprechungen thematisiert werde und es dazu Auswertungen gebe.

Eine von der ASFINAG Bau Management GmbH beispielhaft übermittelte Auswertung listete zwar die Namen der Auftragnehmer auf, nicht jedoch die ausgewählten oder teilnehmenden Bieter.

(2) In den Richtlinien der ÖBB–Infrastruktur AG war geregelt, dass die Unternehmer durch ein Rotationsprinzip – auch bei Prüfsystemen und Direktvergaben – so häufig wie möglich zu wechseln waren. Die einzuladenden Unternehmen waren mit der Einkaufsorganisation abzustimmen und geheim zu halten. Automatisierte Auswertungen bzw. Kontrollen zum Rotationsprinzip lagen nicht vor.

Laut Auskunft der ÖBB–Infrastruktur AG bestehe zusätzlich zur wechselnden Zusammensetzung durch das Vier–Augen–Prinzip – jeweils eine Vertreterin bzw. Vertreter des Bedarfsträgers und der Einkaufsorganisation – und der Tatsache, dass durch Aufträge in verschiedenen Regionen Österreichs auch unterschiedliche (lokale) Bieter zur Angebotsabgabe eingeladen werden, kein darüber hinausgehendes Rotationsprinzip.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die ASFINAG Bau Management GmbH die Überwachung der intern geregelten Bieterrotation nicht standardisiert auswertete. Er bewertete aber die von der ASFINAG Bau Management GmbH dargelegten sonstigen Maßnahmen positiv.

Der RH hielt weiters fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG in den internen Richtlinien eine Bieterrotation empfohlen hatte, die Handhabung der Bieterrotation jedoch nicht geregelt war und standardisierte Kontrollen nicht stattfanden.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB–Infrastruktur AG, die Umsetzung der Bieterrotation regelmäßig auszuwerten und zu kontrollieren sowie diese Auswertungen den Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen.

- 24.3 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH verwies zur empfohlenen Auswertung und Kontrolle der Bieterrotation auf ihre Stellungnahme zu TZ 14.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei in den internen Richtlinien eine Bieterrotation festgelegt. Auf der Vergabepattform ProVia stünden den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern Filtermöglichkeiten zur Verfügung, um aus allen angelegten Unternehmen die für die jeweilige Ausschreibung geeigneten herausfiltern zu können. Weiters verfügten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter über statistische Daten zu den Unternehmen, woraus ersichtlich sei, wie oft ein Unternehmen bei vergangenen Verfahren bereits Interesse bekundet habe, eingeladen worden sei, angeboten bzw. den Auftrag erhalten habe. Im Rahmen des IKS zum Beschaffungsprozess werde eine Kontrolle zur Einhaltung des Rotationsprinzips implementiert.

Ausschreibungsunterlagen

- 25.1 Die Ausschreibungsunterlagen sind zentraler Bestandteil jeder öffentlichen Vergabe, enthalten die technischen, kaufmännischen und rechtlichen Bedingungen für die zu beschaffenden Leistungen und legen die Regeln für den Ablauf eines Vergabeverfahrens fest. Laut den Grundsätzen der Ausschreibung gemäß dem Bundesvergabegesetz sind die Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken und ohne unverhältnismäßige Ausarbeitungen von den Bietern ermittelt werden können.²³

Beim Vergabefall Nr. 14 (Leistungen Material-Förder- und Siloeinheit Innsbruck) – eine Direktvergabe der ÖBB-Infrastruktur AG – bestand die Ausschreibungsunterlage lediglich aus einer Seite zur Auftragswertermittlung. Weitere Ausschreibungsunterlagen lagen nicht vor. Laut Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG sei der Vergabefall Nr. 14 kein Vergabeverfahren, sondern der Abruf eines Rahmenvertrags. Der von der ÖBB-Infrastruktur AG genannte Rahmenvertrag war jedoch mit Ende 2017 ausgelaufen, die Beauftragung des Vergabefalls Nr. 14 erfolgte am 7. August 2018 und die Beauftragung des nachfolgenden Rahmenvertrags im September 2018. Die Einheitspreise des Vergabefalls Nr. 14 und des neuen Rahmenvertrags waren ident. Zudem nahm die ÖBB-Infrastruktur AG – ergänzend zum Erstauftrag von 105.000 EUR – eine Zusatzbestellung um 467.400 EUR vor und rechnete in Summe 446.000 EUR ab.

Im Vergabefall Nr. 20 (Tunnel- und Betriebsstellenfunkversorgung) ermittelte die ÖBB-Infrastruktur AG einen geschätzten Auftragswert von rd. 22 Mio. EUR. Die ÖBB-Infrastruktur AG wählte als Vergabeverfahren ein Verhandlungsverfahren im Rahmen eines Prüfsystems. Bei diesem Verhandlungsverfahren darf der Sektorenauf-

²³ § 78 und § 235 Bundesvergabegesetz 2006 i.d.F. BGBl. I 15/2010 bzw. § 88 und § 259 Bundesvergabegesetz 2018 gelten für öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber.

traggeber mit den Bietern über den gesamten Leistungsinhalt verhandeln, um das für ihn beste Angebot zu ermitteln. Beabsichtigt war die Vergabe eines Rahmenvertrags ohne Mengenbindung mit einer Laufzeit von drei Jahren.

Die ÖBB-Infrastruktur AG erstellte ein Leistungsverzeichnis und lud im April 2016 vier Unternehmen zur Angebotslegung ein. Bis zum 2. Mai 2016 langte nur ein Angebot mit einem Angebotspreis von 44,47 Mio. EUR ein. Die ÖBB-Infrastruktur AG führte über dieses Angebot ein Verhandlungsgespräch. Inhalt dieses Gesprächs waren u.a. die einzelnen Einheitspreise, eine Ausführungsänderung (Antennen anstelle von Strahlerkabeln) und eine Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs des technischen Equipments.

Anschließend forderte die ÖBB-Infrastruktur AG das Unternehmen auf, bis 18. Mai 2016 ein „neues“ Angebot zu legen. Dieses Angebot mit einem Preis von 27,27 Mio. EUR beauftragte die ÖBB-Infrastruktur AG am 17. Juni 2016. Sie begründete die Abweichung vom geschätzten Auftragswert (5,27 Mio. EUR) u.a. mit einer neuen Hardwaregeneration der ausgeschriebenen Systeme sowie mit höheren Herstellungskosten der Komponenten.

- 25.2 Der RH hielt fest, dass die ÖBB-Infrastruktur AG beim Vergabefall Nr. 14 Leistungen mit Direktvergabe beauftragte, weil zum Zeitpunkt der Beauftragung der Rahmenvertrag noch nicht abgeschlossen war. Er kritisierte, dass nachvollziehbare Ausschreibungsunterlagen fehlten und darin keine Verweise auf einen Rahmenvertrag ersichtlich waren.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, entweder einen Abruf auf Grundlage eines gültigen Rahmenvertrags abzuwickeln oder eine (Direkt-)Vergabe mit nachvollziehbaren Ausschreibungsunterlagen durchzuführen.

Der RH hielt fest, dass sich beim Vergabefall Nr. 20 der Leistungsgegenstand im Zuge eines Verhandlungsgesprächs aufgrund einer Systemänderung und einer Bedarfsüberprüfung änderte und kritisierte die Qualität der Anforderungserhebung und der Ausschreibung.

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, besonderes Augenmerk auf die Qualität der Ausschreibung vor allem im Hinblick auf die gewünschten Anforderungen (im konkreten Fall Tunnel- und Betriebsstellenfunkversorgung) zu legen.

- 25.3 Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei in den Unterlagen zum Vergabefall Nr. 14 ein Rahmenvertrag angeführt gewesen, der zum damaligen Zeitpunkt bereits abgelaufen sei. Es sei jedoch ersichtlich gewesen, dass es sich hierbei um einen Abruf aus einem Rahmenvertrag gehandelt habe. Da Basis der Vergabe die Positionen des neuen, sich damals im Endstadium des Vergabeverfahrens befind-

lichen Rahmenvertrags gewesen sei, sei es nicht erforderlich gewesen, eine Ausschreibungsunterlage zu erstellen.

Die ÖBB–Infrastruktur AG sei sich der Bedeutung qualitativ hochwertiger Ausschreibungsunterlagen bewusst; Vergabeverfahren mit Änderungen – wie der Vergabefall Nr. 20 – seien Einzelfälle. Dies sei teilweise auch den Angebotsergebnissen geschuldet.

Die ÖBB–Infrastruktur AG sagte zu, in Jours–fixes bzw. Projektleitertagen auf dieses Thema gesondert hinzuweisen.

- 25.4 Der RH entgegnete der ÖBB–Infrastruktur AG, dass ein Abruf aus einem Rahmenvertrag einen gültigen, abgeschlossenen Rahmenvertrag voraussetzt. Dieser lag zum Zeitpunkt der Vergabe jedoch nicht vor. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, entweder einen Abruf auf Grundlage eines gültigen Rahmenvertrags abzuwickeln oder eine (Direkt–)Vergabe mit nachvollziehbaren Ausschreibungsunterlagen durchzuführen.

Auftragswertermittlung

- 26.1 (1) Vor Einleitung eines Vergabeverfahrens hat der öffentliche Auftraggeber den Wert der auszuschreibenden Leistung zu ermitteln. Der „sachkundig geschätzte“ Auftragswert dient u.a. der Wahl eines gesetzeskonformen Vergabeverfahrens.

Bei Bauaufträgen ist für die Schätzung des Auftragswerts von den Baukosten auszugehen. Dabei ist auch der Wert der vom Bauherrn beigestellten Waren und Dienstleistungen (Eigenleistungen) zu berücksichtigen und für die Auftragswertermittlung heranzuziehen.

(2) Im Vergabefall Nr. 1 (Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel) ermittelte die ASFINAG Bau Management GmbH keinen Auftragswert. Dies widersprach den internen Vorgaben, die Auftragswertermittlung auf Basis von Leistungsverzeichnispositionen durchzuführen. Den Umfang der Maßnahmen legten der Auftraggeber und der spätere Auftragnehmer im Rahmen von mehreren Begehungen und Besprechungen gemeinsam fest. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH zum Vergabefall Nr. 1 sei die Anlage äußerst komplex und exponiert ausgestaltet und eine Kostenschätzung für die Behebung der Anlageschäden mangels Kenntnis des detaillierten Schadensumfangs und damit des konkret erforderlichen Leistungsumfangs zur Behebung nicht möglich gewesen. Die erforderlichen Maßnahmen zur Schadensbehebung seien im Vorfeld mit dem Bieter abzustimmen gewesen. Somit habe die ASFINAG Bau Management GmbH als ersten Schritt für die Behebung ein Angebot eingeholt. Basis für dieses Angebot seien drei vorangegangene örtliche Begehungen mit dem späteren Auftragnehmer sowie

dessen Subunternehmer gewesen. Nach Festlegung des endgültigen Sanierungsumfangs habe sie das finale Angebot des späteren Auftragnehmers mit den angebotenen Einheitspreisen für die Errichtung der Anlage²⁴ verglichen und in Anlehnung an die ursprüngliche Preisbasis korrigiert.

Die Auftragswertermittlung im Vergabefall Nr. 2 (Pflanz- und Pflegearbeiten Arlberg- und Dalaaser Tunnel) erfolgte entgegen den internen Vorgaben ebenso wenig auf Basis von Leistungsverzeichnispositionen und führte aufgrund von Mengenfehlern zu einem niedrigeren geschätzten Auftragswert (99.900 EUR anstelle von 112.000 EUR). Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie die Kostenschätzung nicht mehr aktualisiert, das Angebot sei unter dem Schwellenwert gelegen.

Im Vergabefall Nr. 3 (Gewässerschutzanlage Bereich Ybbs) ermittelte ein externer Konsulent den Auftragswert für die ASFINAG Bau Management GmbH auf Basis von Leistungsverzeichnispositionen. Den geschätzten Auftragswert gab dieser mit 422.000 EUR an. Die Auftragssumme lag um rd. 166.000 EUR über dem geschätzten Auftragswert, die prognostizierte Abrechnungssumme betrug rd. 800.000 EUR. Der Schwellenwert für die Vergabeart „Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung“ bei Bauleistungen lag zum Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung bei 500.000 EUR. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH zum Vergabefall Nr. 3 basierte die Kostenschätzung des externen Konsulenten zum Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung auf den Angebotspreisen vergleichbarer Bauvorhaben bzw. vergleichbarer Maßnahmen. Zum Zeitpunkt des Zuschlags habe es außerdem Ressourcenengpässe bei den einzelnen Bietern und damit eine angespannte Marktsituation gegeben. Die Kostenentwicklung zwischen der Auftragserteilung (Auftragssumme von 588.221 EUR) und der nun vorliegenden Prognosesumme der Schlussrechnung von 800.000 EUR resultiere aus zusätzlichen Leistungen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr gemäß einer behördlichen Aufforderung.

Im Vergabefall Nr. 4 (Erkundungsbohrungen Lärmschutz Wiener Neudorf) rechnete die ASFINAG Bau Management GmbH bei der Auftragswertermittlung nicht die Eventualpositionen hinzu. Eine Berücksichtigung der Eventualpositionen hätte den geschätzten Auftragswert von 97.520 EUR auf 114.650 EUR erhöht.

Bei der Auftragswertermittlung im Vergabefall Nr. 7 (A 2/A 9, Silofundamente 2017) führte ein Kalkulationsfehler in einer Position zu einem um 13 % höheren Auftragswert (638.000 EUR anstelle 565.000 EUR). Dieser Fehler barg jedoch kein Risiko einer vergaberechtswidrigen Verfahrenswahl.

²⁴ Angebot aus 2014

In den Vergabefällen Nr. 8 und 9 (Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Bauleistungen und Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Allgemeine Elektrotechnik) legte die ASFINAG Bau Management GmbH – aufgrund der äußersten Dringlichkeit – den detaillierten Leistungsumfang jeweils erst im Zuge der Durchführung der Arbeiten vor Ort fest. Die Kostenschätzung des Vergabefalls Nr. 8 wies weder Datum noch Ersteller aus. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH sei sie aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten punktuell von den Standardprozessen abgewichen, da es sich hierbei um keine planbare Maßnahme (unvorhersehbares unabwendbares Ereignis) gehandelt habe und sie demgemäß auch keine Ausschreibungsunterlagen ausarbeiten habe können. Der Leistungsumfang wäre erst im Zuge der Durchführung der Arbeiten im Detail vor Ort festlegbar gewesen, da das Ausmaß der Schäden erst nach dem Abtrag der beschädigten Teile bzw. der parallel einhergehenden Bauwerksprüfungen ersichtlich geworden sei. Das Angebot habe der Auftragnehmer erst nach dem Feststehen des tatsächlich zu erbringenden Leistungsumfangs eingereicht.

(3) Die Schlussrechnungssumme im Vergabefall Nr. 12 (Nietenarbeiten am Übergangssteg Kritzendorf) war mit 75.000 EUR deutlich höher als die Auftragssumme von rd. 32.000 EUR. In den Ausschreibungsunterlagen war angeführt, dass erst im Zuge der Abwicklung ein Ziviltechniker den endgültigen Leistungsumfang festlegen konnte. Daher lag auch zur Zeit der Gebärungsüberprüfung keine Auftragswertermittlung vor. Die ÖBB–Infrastruktur AG führte für die Abschätzung keine Probesträhle aus und teilte mit, dass sie den Umfang der Arbeiten erst nach dem Sandstrahlen der Konstruktion festlegen habe können. Die Anzahl der Nietverbindungen erhöhte sich von 500 auf 1.482 und die Leistungsstunden für eine Partie von 200 auf 477.

Im Vergabefall Nr. 13 (Schlägerungsarbeiten Pöham–Haus) dokumentierte die ÖBB–Infrastruktur AG die Auftragswertermittlung nicht. Sie wickelte diesen Vergabefall als „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ ab.

Im Vergabefall Nr. 15 (Leitungsbauarbeiten – Unterwerk Götzendorf) ermittelte die ÖBB–Infrastruktur AG einen geschätzten Auftragswert von 52.000 EUR. Da der Auftragswert deutlich unter dem Schwellenwert für die Direktvergabe von 100.000 EUR lag, wählte die ÖBB–Infrastruktur AG die Direktvergabe als Vergabeverfahren und lud im Mai 2018 sechs Unternehmen zur Angebotslegung ein. Bis Anfang Juni 2018 langten zwei Angebote ein. Die ÖBB–Infrastruktur AG überprüfte die Angebote und beauftragte am 11. Juni 2018 den Billigstbieter mit einer Auftragssumme von rd. 137.000 EUR mit der Durchführung der Leistung. Sie begründete dies damit, dass die Arbeiten unbedingt Anfang Juli 2018 auszuführen gewesen wären. Außerdem habe Ende 2017 eine „angestammte“ Leitungsbaufirma in Österreich Insolvenz angemeldet und sei in der Folge geschlossen worden. Dies führte zu einer Einengung des Markts und zu einem sprunghaften Anstieg der Preise. Zusätz-

lich sei es im Jahr 2018 zu einem Anstieg von Arbeiten bei allen Energieversorgern gekommen, was ebenso das Preisniveau erhöht habe.

Für die Leistungen des Vergabefalls Nr. 19 (Implementierung des Achszählsystems Wien–St. Pölten) stand aufgrund des fehlenden Wettbewerbs lediglich ein Unternehmen bzw. Bieter zur Auswahl. Von diesem Bieter holte die ÖBB–Infrastruktur AG eine Preisauskunft für die Budgetvorsorge und den Vorstandsbeschluss ein, die unter Zeitdruck und ohne Rücksprache mit den Zulieferern zustande kam. Diese Preisauskunft mit 2,60 Mio. EUR war deutlich geringer als die Auftragssumme von rd. 3,30 Mio. EUR. Da die Einmalkosten und die Kostenaufteilung anders dargestellt waren und ein Gutachten sowie eine Diagnose für 402.000 EUR fehlten, war die Auftragswertermittlung mit dem Auftrag nicht vergleichbar.

Die ÖBB–Infrastruktur AG ermittelte beim Vergabefall Nr. 21 (Entwässerungsarbeiten Terminal Inzersdorf) einen Auftragswert von 976.000 EUR, der damit den Schwellenwert von 1 Mio. EUR knapp unterschritt. Der Billigstbieter kalkulierte eine Angebotssumme von rd. 1,49 Mio. EUR, die weiteren drei Bieter lagen über dieser Angebotssumme. Einen Großteil der Leistungsverzeichnispositionen schätzte die ÖBB–Infrastruktur AG niedriger als die Bieter und nahm z.B. für den Regiepreis „Bauarbeiter Mischpreis“ 28 EUR je Stunde an; dies lag deutlich unter dem üblich kalkulierten Mittellohnpreis. Die Baustellengemeinkosten schätzte die ÖBB–Infrastruktur AG mit 100.000 EUR ebenfalls deutlich geringer als die Bieter, die zwischen 166.000 EUR und 229.000 EUR kalkulierten.

26.2 Der RH kritisierte, dass die Auftragswertermittlung der ASFINAG Bau Management GmbH in sechs Vergabefällen mangelhaft war. Die Mängel betrafen:

- nicht dokumentierte Auftragswertermittlungen (Vergabefälle Nr. 1, 8 und 9) und
- Auftragswertermittlungen mit Mengenfehlern (Vergabefall Nr. 2), zu geringen Einheitspreisen (Vergabefall Nr. 3) und Nichtberücksichtigung einer Option (Vergabefall Nr. 4).

Weiters kritisierte er, dass die Auftragswertermittlung der ÖBB–Infrastruktur AG in fünf Vergabefällen mangelhaft war. Die Mängel betrafen:

- nicht dokumentierte Auftragswertermittlungen (Vergabefälle Nr. 12 und 13),
- Auftragswertermittlungen mit zu geringen Einheitspreisen bzw. Kostenansätzen (Vergabefälle Nr. 15 und 21) und
- vom Angebot abweichende Leistungsbeschreibung bzw. Systematik der Auftragswertermittlung (Vergabefall Nr. 19).

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG, in jedem Vergabefall die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren und bei der Auftragswertermittlung die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Berechnungsregeln (z.B. Berücksichtigung von Eigenleistungen und Optionen, Verwendung von marktüblichen Preisen) einzuhalten.

- 26.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien die internen Regelungen zur Auftragswertermittlung geprüft und die vom RH angeführten inhaltlichen Anforderungen des Bundesvergabegesetzes bereits in den Prozessen der ASFINAG umgesetzt worden. Zur Sicherstellung der Dokumentation sei im Jänner 2021 in der Vergabeplattform ProVia das Feld „Kostenschätzung“ als Pflichtfeld hinterlegt worden.

Weiters würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Zuge der geplanten Schulungen zu den Empfehlungen des RH sensibilisiert.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts in der Verfahrensanweisung festgelegt sei. Auf der Vergabeplattform ProVia sei zwischenzeitlich bei der Verfahrensart „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ ein Feld für die Erfassung des geschätzten Auftragswerts ergänzt worden und damit auf der Vergabeplattform bei jedem Vergabeverfahren der geschätzte Auftragswert zu erfassen. Die zugehörige Dokumentation werde – wie in der Stellungnahme zu TZ 8 beschrieben – in der Verfahrensanweisung geregelt. Dies gelte dann auch für außerhalb der Vergabeplattform abgewinkelte Vergabeverfahren.

Die Einhaltung des Bundesvergabegesetzes sei im Prozess Beschaffung ein maßgeblicher Wert. Die Einhaltung werde durch Kontrollen sichergestellt und insbesondere durch das Prinzip, dass jede Vergabe durch mindestens zwei Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter – davon bei allen Vergaben über 50.000 EUR eine bzw. einer aus dem Einkauf – abzuwickeln sei.

Durch Fehleinschätzungen des Markts bei Kostenschätzungen komme es in Einzelfällen zur Überschreitung von Schwellenwerten. In vielen Fällen lägen diese noch innerhalb einer realistisch machbaren Genauigkeit von +/-10 %. Es zeige sich auch, dass die Kostenschätzung bei Werten zwischen 90.000 EUR und 100.000 EUR in 73 % bzw. bei Auftragswerten zwischen 0,9 Mio. EUR und 1 Mio. EUR in 54 % der Fälle höher sei als der Auftragswert und somit keine systematische Ausnutzung durch zu geringe Schätzwerte vorliege.

Die ÖBB-Infrastruktur AG werde den Hinweis jedoch zum Anlass nehmen, um ein IKS für die Schwellenwertüberschreitung zu implementieren.

Wahl des Vergabeverfahrens

27.1 (1) Nach der Ermittlung des Auftragswerts ist ein Vergabeverfahren entsprechend den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes zu wählen. Die Vergabe eines Bauauftrags erfolgt im Oberschwellenbereich, wenn der geschätzte Auftragswert 5,225 Mio. EUR ab 1. Jänner 2016 bzw. 5,548 Mio. EUR ab 1. Jänner 2018 erreicht. Im Oberschwellenbereich kann der öffentliche Auftraggeber zwischen dem offenen Verfahren und dem nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung und der Sektorenauftraggeber zusätzlich das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung wählen, wofür er im Unterschied zum öffentlichen Auftraggeber keine Gründe schriftlich festhalten muss. Im Unterschwellenbereich können der öffentliche Auftraggeber und der Sektorenauftraggeber grundsätzlich alle im Bundesvergabegesetz genannten Verfahrensarten frei anwenden. Unter dem Sub-Schwellenwert von 1 Mio. EUR kann grundsätzlich ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung und unter 100.000 EUR eine Direktvergabe gewählt werden.

(2) Beim Vergabefall Nr. 1 (Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel) wählte die ASFINAG Bau Management GmbH die Vergabeart „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“. Diese war eine von der ASFINAG Bau Management GmbH intern geregelte Sonderform der Direktvergabe bis zu einem geschätzten Auftragswert von 20.000 EUR. Der geschätzte Auftragswert für den Vergabefall Nr. 1 betrug rd. 97.000 EUR. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie beim Vergabefall Nr. 1 aufgrund der noch aufrechten Gewährleistung für die Schadensbehebung nur den ursprünglichen Anlagenerrichter heranziehen können. Die Abwicklung der Vergabephase erfolgte als „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ über die Vergabeplattform ProVia, da dies zum Zeitpunkt der Beauftragung die einzige technische Möglichkeit gewesen sei, das Verfahren über ProVia weiterzuführen. Somit war für die Vergabephase eine transparente Weiterführung des Verfahrens gewährleistet.

Im Vergabefall Nr. 4 (Erkundungsbohrungen Lärmschutz Wiener Neudorf) wäre bei sachgerechter Ermittlung des geschätzten Auftragswerts eine Direktvergabe nicht mehr zulässig gewesen, weil dieser Auftragswert von rd. 114.700 EUR²⁵ den Schwellenwert für die Direktvergabe von 100.000 EUR überschritt.

Die ASFINAG Bau Management GmbH wählte für den Vergabefall Nr. 8 (Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Bauleistungen) aufgrund äußerst dringlicher, zwingender Gründe²⁶ ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Die ASFINAG Bau Management GmbH legte den Vergabeakt auf der elektronischen

²⁵ Auftragswert von 99.700 EUR zuzüglich Eventualpositionen von 15.000 EUR

²⁶ § 35 Abs. 1 Z 4 Bundesvergabegesetz 2018 i.d.g.F.

Vergabepattform am 6. Dezember 2018 an und erteilte den Vergabebzuschlag im Mai 2019 rund fünf Monate nach der Beendigung der Bauleistung, die zwischen 5. Oktober 2018 und 11. Dezember 2018 stattfand.

Für die Abwicklung eines Verhandlungsverfahrens für eine Brandschadensanierung Vergabefall Nr. 9 (Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Allgemeine Elektrotechnik) waren ebenso äußerst dringliche, zwingende Gründe²⁷ maßgeblich. Der Vergabeakt wurde am 18. Dezember 2018 auf der elektronischen Vergabepattform nach der von 10. Oktober 2018 bis 7. Dezember 2018 erbrachten Leistung angelegt.

Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH sei mit der Leistungserbringung der Vergabefälle Nr. 8 und 9 aufgrund der besonderen Dringlichkeit unmittelbar nach dem Brandereignis begonnen worden; beim Vergabeverfahren sei sie punktuell von den Standardprozessen abgewichen, weil es sich um eine nicht planbare Maßnahme (unvorhersehbares unabwendbares Ereignis) gehandelt habe und sie deshalb keine Ausschreibungsunterlagen ausarbeiten habe können. Darüber hinaus habe sie den Leistungsumfang erst im Zuge der Durchführung der Arbeiten im Detail vor Ort festlegen können. Der Auftragnehmer habe das Angebot wie vereinbart nach seiner Leistungserbringung eingereicht.

(3) Im Vergabefall Nr. 15 (Leitungsbauarbeiten – Unterwerk Götzendorf) der ÖBB–Infrastruktur AG wäre bei sachgerechter Ermittlung des geschätzten Auftragswerts eine Direktvergabe nicht mehr zulässig gewesen, weil der Auftragswert von 136.900 EUR den Schwellenwert für die Direktvergabe von 100.000 EUR überschritt.

Die ÖBB–Infrastruktur AG schrieb beim Vergabefall Nr. 21 (Entwässerungsarbeiten Terminal Inzersdorf) den Auftrag mit einem nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung aus. Sie lud neun Unternehmen zur Angebotsabgabe ein, vier Bieter gaben Angebote ab. Das nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung darf angewendet werden, wenn der Schwellenwert unter 1 Mio. EUR liegt. Die ÖBB–Infrastruktur AG vergab den Auftrag mit einer Auftragssumme von rd. 1,49 Mio. EUR.

27.2 Der RH kritisierte, dass

- die ASFINAG Bau Management GmbH im Vergabefall Nr. 1 den internen Schwellenwert für die „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ nicht einhielt,
- die von der ASFINAG Bau Management GmbH durchgeführte Direktvergabe im Vergabefall Nr. 4 nicht dem Bundesvergabegesetz entsprach, weil der Auftrag unter Berücksichtigung von Eventualpositionen über dem Schwellenwert für die Direktvergabe lag, und

²⁷ § 35 Abs. 1 Z 4 Bundesvergabegesetz 2018 i.d.g.F.



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

- in den Vergabefällen Nr. 8 und Nr. 9 keine rechtzeitige Durchführung eines entsprechenden Vergabeverfahrens erfolgte, weil ein öffentlicher Auftraggeber auch bei Dringlichkeit und einer Notsituation, die ein rasches Agieren erfordern, davon nicht entbunden ist.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, auf die Einhaltung ihrer internen Richtlinien besonderes Augenmerk zu legen.

Weiters wäre auf die rechtzeitige Durchführung eines Vergabeverfahrens – auch im Fall besonderer Dringlichkeit – unter Berücksichtigung des Bundesvergabegesetzes zu achten.

Auch wenn im Vergabefall Nr. 21 – nach Ansicht des RH – die Anzahl der aufgeforderten Unternehmen (neun Unternehmen) sowie die Anzahl der eingelangten Angebote (vier Angebote) auf keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs schließen ließen, kritisierte der RH, dass die ÖBB–Infrastruktur AG in den Vergabefällen Nr. 15 und Nr. 21 unzulässige Vergabeverfahren anwandte.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, gesetzeskonforme Vergabeverfahren zu wählen, um auf diese Weise den Wettbewerb unter den Bietern zu stärken.

- 27.3 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH verwies zur Einhaltung der internen Richtlinien auf ihre Stellungnahme zu TZ 16.

Sie sagte zu, die Abteilungs– und Regionalleitungen im Hinblick auf die Sicherstellung der empfohlenen rechtzeitigen Durchführung eines Vergabeverfahrens zu sensibilisieren. Weiters sei beabsichtigt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den geplanten Schulungen darauf hinzuweisen. Zusätzlich sei die Arbeitsanweisung „Gefahr im Verzug“ zwischenzeitlich adaptiert und seit Mai 2021 als neue Version im Beschaffungsprozess hinterlegt worden.

- (2) Die ÖBB–Infrastruktur AG verwies zur Wahl gesetzeskonformer Vergabeverfahren auf ihre Stellungnahme zu TZ 26.

Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben

28.1 (1) Das Bundesvergabegesetz sieht bei der Direktvergabe von Leistungen keine ausdrückliche Verpflichtung vor, mehrere Angebote einzuholen. Ungeachtet dessen ist die Einholung von Vergleichsangeboten auch im Fall von Direktvergaben vergaberechtlich zulässig und aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungsbeschaffung geboten.

(2) Die ASFINAG regelte die Bieterauswahl bei Direktvergaben im Prozess „Direktvergabe durchführen“. Demzufolge waren zumindest drei Bieter auszuwählen, sofern nicht Ausnahmen (Zustimmung der Führungskraft, Wirtschaftlichkeit, Bieterrotation) bestanden.

Beim Vergabefall Nr. 1 (Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel) holte die ASFINAG Bau Management GmbH nur ein Angebot ein. Die Aufforderung zur Angebotslegung erfolgte mündlich. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie aufgrund des Sonderfalls „Schadensbehebung – Gewährleistung“ nur den ursprünglichen Anlagenerrichter zur Angebotsabgabe eingeladen. Die Preisangemessenheit hätten die Örtliche Bauaufsicht und die Projektleitung auf Basis der bisherigen Erfahrungswerte für vergleichbare Leistungen geprüft.

Im Vergabefall Nr. 4 (Erkundungsbohrungen Lärmschutz Wiener Neudorf) fragte die ASFINAG Bau Management GmbH telefonisch bei mehreren Bietern, ob diese noch im Jahr 2018 Leistungen erbringen können. Laut ASFINAG Bau Management GmbH habe das nur ein Bieter bejaht, eine Dokumentation der anderen Anfragen lag nicht vor.

(3) Die ÖBB–Infrastruktur AG regelte die Preisangemessenheit und die Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben in den Verfahrensanweisungen „Beschaffung von Bauleistungen“ und „Beschaffung externer Leistungen“. Bis März 2018 war für geschätzte Auftragswerte bis 75.000 EUR eine Anfrage an zumindest drei Unternehmen und bis 100.000 EUR an zumindest fünf Unternehmen zu richten. Ab März 2018 war der angemessene Preis bei Direktvergaben sicherzustellen. Als Beispiel nannten die Verfahrensanweisungen die Anfrage von drei Preisauskünften.

Beim Vergabefall Nr. 14 (Leistungen Material–Förder– und Siloeinheit Innsbruck) vergab die ÖBB–Infrastruktur AG den Auftrag direkt an ein Unternehmen. Die Prüfung der Preisangemessenheit erfolgte anhand der Preise eines kurz vor dem Abschluss stehenden Rahmenvertrags.



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

- 28.2 Der RH kritisierte, dass die ASFINAG Bau Management GmbH im Vergabefall Nr. 1 keine Vergleichsangebote zur Überprüfung der Preisangemessenheit einholte und die Aufforderung zur Angebotslegung im Vergabefall Nr. 4 nur mangelhaft dokumentierte.

Er verwies auf die internen Vorgaben der ASFINAG Bau Management GmbH und erachtete es als zweckmäßig, auch bei Direktvergaben grundsätzlich mehrere Preisankünfte bzw. Vergleichsangebote einzuholen, um durch Nutzung der Wettbewerbsvorteile die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Leistungsbeschaffung zu erhöhen.

Der RH empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, bei Direktvergaben Vergleichsangebote aus Wettbewerbsgründen einzuholen. Zudem wären Bieteranfragen bzw. eingelangte Vergleichsangebote zu dokumentieren.

Der RH kritisierte, dass die ÖBB–Infrastruktur AG im Vergabefall Nr. 14 von ihren internen Verfahrensanweisungen abwich und keine Vergleichsangebote einholte.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, Vergleichsangebote gemäß den Vorgaben der internen Verfahrensanweisungen einzuholen.

- 28.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien grundsätzlich gemäß internen Prozessvorgaben ab einem geschätzten Auftragswert von 5.000 EUR zumindest drei Angebote einzuholen. Unter diesem Schwellenwert könne von der Einholung von Kontrollangeboten abgesehen werden, sofern sichergestellt sei, dass die Preise des Angebots angemessen seien. Dies treffe beispielsweise dann zu, wenn „Wettbewerbspreise“ aus aktuellen Verfahren vorliegen würden, die nicht älter als zwölf Monate seien.

Ab einem geschätzten Auftragswert von über 20.000 EUR sei gemäß Prozessvorgaben eine formalisierte Angebotsöffnung vorgesehen. Unter diesem Schwellenwert würden die Anfragen und eingelangten Angebote im Vergabebericht bzw. Vergabevermerk dokumentiert.

Sämtliche Abteilungs– und Regionalleitungen seien auf die Einhaltung der internen Regelungen zur Einholung von Vergleichsangeboten sensibilisiert worden. Die Regionalleitungen würden die Projektteams im Zuge der laufend stattfindenden Gruppen– und Teambesprechungen besonders darauf hinweisen. Diese Maßnahme werde bis Herbst 2021 abgeschlossen sein. Die Gründe für etwaige Ausnahmen seien zu dokumentieren, soweit erforderlich würden die Prozessvorgaben und Genehmigungsdokumente adaptiert.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der Empfehlung sei im Juni 2021 im Rahmen des Quartalsberichts des Fachbereichs Bauwirtschaft und Vergabe zusätzlich ein Monitoring „Direktvergaben an einen Bieter“ als Teil der Berichterstattung an die Geschäftsführung und die Abteilungsleitungen der ASFINAG Bau Management GmbH eingerichtet worden.

Zur Sicherstellung der Empfehlung, Bieteranfragen bzw. eingelangte Vergleichsangebote zu dokumentieren, werde die ASFINAG Bau Management GmbH die Regelungen zur Bieterreife anpassen. Die Dokumentation der eingelangten Angebote sei grundsätzlich in den Prozessen geregelt, bei der Abwicklung über die Vergabeplattform ProVia sei dies ein automatisierter Vorgang. Auf die Dokumentation der Vergleichsangebote würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Zuge der geplanten Schulung sensibilisiert.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG sei gemäß den internen Richtlinien die Angemessenheit des Preises bei Direktvergaben sicherzustellen. Der konkrete Fall basiere auf Preisen eines kurz vor dem Abschluss stehenden Rahmenvertrags, der im Zuge eines Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung vergeben worden sei. Damit sei die Angemessenheit des Preises sichergestellt gewesen.

- 28.4 Der RH verwies gegenüber der ÖBB–Infrastruktur AG auf seine Gegenäußerung in TZ 25, wonach ein Abruf aus einem Rahmenvertrag einen gültigen abgeschlossenen Rahmenvertrag voraussetzt.

Freigabe Ausschreibungsunterlagen bis Verfahrensgenehmigung

- 29.1 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH führte den Vergabefall Nr. 3 (Gewässer-schutzanlage Bereich Ybbs) als „Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung“ durch. Nach einer internen Richtlinie²⁸ der ASFINAG war diese Vergabeart bei Bauleistungen nur bis zu einer Wertgrenze von 130.000 EUR vorgesehen. Ausnahmen bedurften der Zustimmung der Geschäftsführung oder des Vorstands. Der geschätzte Auftragswert beim Vergabefall Nr. 3 betrug rd. 422.000 EUR. Die vorgesehene Verfahrensgenehmigung durch die Geschäftsführung oder den Vorstand lag nicht vor. Die interne Regelung stand im Widerspruch zu anderen Vorgaben inner-

²⁸ Nach dem verbindlich einzuhaltenden Prozessmanagement der ASFINAG Bau Management GmbH „Direktvergabe durchführen 9.0“, S. 8: „Für Bauleistungen wäre die Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung gemäß Bundesvergabegesetz bis 500.000 EUR zulässig. ASFINAG–intern wurde jedoch festgelegt, dieses Verfahren nur bis 130.000 EUR anzuwenden. Ausnahmen davon bedürfen der Zustimmung der Geschäftsführung oder des Vorstands (Verfahrensgenehmigung/Ausschreibungsreife).“



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

halb der ASFINAG Bau Management GmbH, so z.B. zur grafischen Darstellung der Vorgehensweise bei Direktvergaben mit vorheriger Bekanntmachung.

Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH zum Vergabefall Nr. 3 habe der elektronische Genehmigungsprozess die Basis für den Vergabeprozess gebildet und dieser sehe keine Einbindung einer Geschäftsführung für ein Verfahren unter 500.000 EUR vor. Die hier abweichend zum Bundesvergabegesetz festgelegte Wertgrenze für Direktvergaben mit vorheriger Bekanntmachung für Bauleistungen bis 130.000 EUR sei weder beabsichtigt noch in den einzelnen Schulungen kommuniziert worden. Die ASFINAG Bau Management GmbH habe die Änderung der Prozessbeschreibung bereits veranlasst.

Die ASFINAG Bau Management GmbH verwendete im Vergabefall Nr. 10 (Ambergtunnel – Abdeckplatten) nicht die für Bauleistungen maßgebliche Prüfmatrix zum Nachweis über die Ausschreibungsreife, sondern jene für Dienst- und Lieferleistungen. Laut ihrer Auskunft habe sie die Prüfmatrix bereits in zwei vorhergehenden offenen Verfahren – welche jeweils widerrufen wurden – erstellt und genehmigt.

(2) Für den Vergabefall Nr. 14 (Leistungen Material-Förder- und Siloeinheit Innsbruck) lud die ÖBB-Infrastruktur AG eine Auftragswertermittlung als Ausschreibungsunterlage auf die elektronische Vergabepattform hoch. Grundlage für die Vergabe war ein noch nicht abgeschlossener Rahmenvertrag. Dies war jedoch weder durch Unterlagen belegt noch dokumentiert.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass – wie der Vergabefall Nr. 3 zeigte – die internen Richtlinien der ASFINAG Bau Management GmbH widersprüchliche Vorgaben zur Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung enthielten und bewertete die geplanten Korrekturen positiv.

Er merkte kritisch an, dass im Vergabefall Nr. 10 die verwendete Prüfmatrix nicht der internen Vorgabe entsprach und war der Ansicht, dass bei Änderung des Leistungsgegenstands die neuerliche Verwendung der Prüfmatrix zweckmäßig sei.

Der RH merkte gegenüber der ÖBB-Infrastruktur AG kritisch an, dass beim Vergabefall Nr. 14 lediglich eine Auftragswertermittlung auf der elektronischen Vergabepattform vorhanden war.

Er empfahl daher der ÖBB-Infrastruktur AG, sämtliche zur Nachvollziehbarkeit des Ausschreibungsvorgangs notwendigen Dokumente auf die elektronische Vergabepattform hochzuladen. Die Genehmigung sollte nur auf Basis einer umfassenden Dokumentation erfolgen.

- 29.3 Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG werde sie – im Hinblick auf eine einheitliche Ablage der Dokumente von Vergabeverfahren – entsprechende Regelungen in die Verfahrensanweisung aufnehmen; dies für Vergabeverfahren, welche über die elektronische Vergabeplattform und außerhalb dieser abgewickelt würden.

Berichtigungen

- 30.1 (1) Der Auftraggeber ist verpflichtet, bei Änderungen der Ausschreibung eine Berichtigung der Ausschreibungsunterlagen vorzunehmen und gegebenenfalls die Angebotsfrist zu verlängern. Allen Bewerbern oder Bietern ist die Berichtigung nachweislich zu übermitteln oder bekannt zu machen.

(2) Bei Berichtigungen der überprüften Vergabefälle der ASFINAG Bau Management GmbH traten keine Mängel auf.

(3) Die ÖBB–Infrastruktur AG stellte für Änderungen ein Formular zur Verfügung. Laut interner Richtlinien waren Berichtigungen der Ausschreibung ebenso bekannt zu machen wie die ursprüngliche Bekanntmachung. Bieteranfragen, die oftmals Berichtigungen auslösen, waren laut interner Richtlinien zu sammeln, zu dokumentieren und dem Vergabeakt beizulegen. Beim Vergabefall Nr. 19 (Implementierung Achszählssystem Wien–St. Pölten) waren die Antworten auf Bieteranfragen nicht – wie in den internen Richtlinien vorgesehen – im Vergabeakt bzw. auf der elektronischen Vergabeplattform abgelegt.

- 30.2 Der RH kritisierte, dass beim Vergabefall Nr. 19 der ÖBB–Infrastruktur AG die Antworten auf Bieteranfragen – entgegen den internen Richtlinien – im Vergabeakt auf der elektronischen Vergabeplattform nicht enthalten waren.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, Bieteranfragen und den Informationsaustausch ausschließlich über die elektronische Vergabeplattform abzuwickeln, um damit sicherzustellen, dass Bieteranfragen und ihre Antworten im Vergabeakt auf der elektronischen Vergabeplattform tatsächlich abgelegt sind.

- 30.3 Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG habe sie die Überprüfung des RH zum Anlass genommen, bereits in der Verfahrensanweisung die verpflichtende Verwendung der Vergabeplattform für Bieteranfragen und den zugehörigen Informationsaustausch festzulegen. Dabei sei auf eine Anonymisierung der Informationen zu achten.

Angebotsöffnung und –prüfung

- 31.1 (1) Der öffentliche Auftraggeber hat bei nicht offenen und offenen Verfahren ein Protokoll der Angebotsöffnung zu verfassen.

Die Angebotsprüfung ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Für den Sektorenbereich gibt es keine korrespondierende Regelung. Um dem Transparenzgebot und den Vorgaben der Vergabekontrollbehörden zu entsprechen, wird – gemäß der Fachliteratur²⁹ – jedoch auch für den Sektorenauftraggeber ein gewisses Mindestmaß an Dokumentation der Angebotsprüfung erforderlich sein.

Gemäß den internen Richtlinien der ÖBB–Infrastruktur AG war das Protokoll der Angebotsöffnung von der Kommission zu unterfertigen und über die Angebotsprüfung eine Niederschrift gemäß den Mustern zur Angebotsprüfung zu verfassen. Bestandteile der Niederschrift waren z.B. die Prüfung der Eignung, der Preisangemessenheit, der nachgeforderten Unterlagen sowie Aufklärungsgespräche. Bei Direktvergaben war eine Beschreibung in der Vergabebegründung ausreichend.

(2) In den Vergabefällen Nr. 1 (Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel) und Nr. 4 (Erkundungsbohrungen Lärmschutz Wiener Neudorf) der ASFINAG Bau Management GmbH lagen keine Angebotsöffnungsprotokolle vor, obwohl die internen Vorgaben dies ausnahmslos vorsahen. Dadurch war auch nicht nachvollziehbar, ob sich – wie intern festgelegt – die Kommission bei der Angebotsöffnung aus zwei Vertreterinnen bzw. Vertretern des Auftraggebers zusammensetzte. Weiters erfolgte beim Vergabefall Nr. 1 keine Sicherung des Angebots (z.B. Lochung) im Sinne des § 133 Abs. 3 Bundesvergabegesetz 2018. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH sei sie davon ausgegangen, dass zum Zeitpunkt des Abrufs der erforderlichen Leistungen für die Sanierung der Schachtbefahrungsanlage nur der spätere Auftragnehmer in Betracht gekommen sei; die durch einen Eisschlag verursachten Zusatzmaßnahmen betrachtete sie als Kostenbeteiligung. Es hätte sich deshalb weder um eine „Vergabe“ im Sinne ihrer Prozessvorgaben gehandelt noch seien eine formale Angebotsöffnung und ein Protokoll vorgesehen gewesen. Durch die gleichzeitige Übermittlung an zwei Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter innerhalb der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie eine „Sicherung“ (Vier–Augen–Prinzip) gewährleistet. Die Gefahr einer Manipulation sei im konkreten Fall nicht gegeben gewesen.

²⁹ u.a. *Stempkowski/Holzinger* in Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht⁴ (2015) Rz 1827

Im Vergabefall Nr. 5 (Lkw–Stellplatzerweiterungen – Elektromaschinelle Ausrüstung)

- waren die zwingend abzugebenden Unterlagen nicht auf dem Angebotsöffnungsprotokoll ausgewiesen und
- forderte die ASFINAG Bau Management GmbH die Kalkulationsunterlagen der Bieter nicht den internen Vorgaben entsprechend ein. Es fehlten die K7–Blätter des erstgereihten Bieters sowie die K3– und die K7–Blätter des zweit– und drittgereihten Bieters.³⁰

Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie im Vergabefall Nr. 5 auf die Einforderung der Kalkulationsunterlagen des zweit– und drittgereihten Bieters deshalb verzichtet, weil die Preisabstände sehr groß waren und diese Bieter für eine Zuschlagserteilung nicht mehr infrage kamen. Die K7–Blätter des Bestbieters und späteren Auftragnehmers habe sie im Zuge der Projektabwicklung nachgefordert.

(3) Beim Vergabefall Nr. 19 (Implementierung Achszählsystem Wien–St. Pölten) der ÖBB–Infrastruktur AG waren die Protokolle der Angebotsöffnung nicht von den Beteiligten unterfertigt.

Die ÖBB–Infrastruktur AG verfasste bei den Vergabefällen Nr. 18 und Nr. 19 von der Angebotsprüfung keine Niederschrift. Als Begründung gab die ÖBB–Infrastruktur AG an, dass jeweils nur ein Bieter ein Angebot abgab.

- 31.2 Der RH hielt fest, dass beim Vergabefall Nr. 1 der ASFINAG Bau Management GmbH kein Angebotsöffnungsprotokoll vorlag und eine Sicherung (z.B. Lochung) des Angebots unterblieb.

Er hielt weiters fest, dass bei der ASFINAG Bau Management GmbH beim – nicht über die elektronische Vergabepattform abgewickelten – Vergabefall Nr. 4 im Vergleich zu anderen über die elektronische Vergabepattform abgewickelten Verfahren Mängel bei der Angebotsöffnung auftraten. Die mangelhaften Schritte (Erstellung des Angebotsöffnungsprotokolls, elektronische Sicherung) erfolgten auf der Vergabepattform automatisiert, wodurch eine geringere Fehleranfälligkeit vorlag.

Der RH bemängelte die unvollständige Einforderung der Kalkulationsgrundlagen im Vergabefall Nr. 5.

³⁰ K3–Blatt: Darstellung der Ermittlung des Mittellohnpreises, des Regielohnpreises und des Gehaltspreises;
K7–Blatt: Darstellung der Ermittlung des Preises der einzelnen Positionen



Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, die Eingabe der zwingend abzugebenden Unterlagen auf der elektronischen Vergabeplattform künftig verpflichtend vorzusehen. Die Kalkulationsgrundlagen insbesondere des Bestbieters wären entsprechend den internen Vorgaben einzufordern.

Der RH stellte kritisch fest, dass beim Vergabefall Nr. 19 die Protokolle der Angebotsöffnung der zweiten Runde nicht unterfertigt waren und die ÖBB–Infrastruktur AG bei den Vergabefällen Nr. 18 und Nr. 19 von der Angebotsprüfung keine Niederschrift verfasste, wenngleich auch nur ein Angebot vorlag.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, die Protokolle der Angebotsöffnungen von den Beteiligten unterfertigen zu lassen und von jeder Angebotsprüfung, auch wenn nur ein Angebot vorliegt, eine Niederschrift zu verfassen.

- 31.3 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die empfohlene Eingabe zwingend abzugebender Unterlagen auf der elektronischen Vergabeplattform bereits im Jänner 2021 umgesetzt worden sei.

Zur empfohlenen Einforderung der Kalkulationsunterlagen insbesondere des Bestbieters würden die diesbezüglichen Prozessvorgaben und Vorlagedokumente geprüft und in Umsetzung der Empfehlung soweit erforderlich ergänzt bzw. präzisiert.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG habe sie 2020 in ihrem Einkauf ein einheitliches Muster für die Angebotsprüfung über alle Bereiche ausgearbeitet. Auf Basis dieses Musters sei bei allen Vergabeverfahren – mit Ausnahme von Direktvergaben – eine Dokumentation über die Prüfung zu verfassen. Bei Direktvergaben sei eine Dokumentation direkt auf der Plattform ausreichend.

Vergabegenehmigung bis Zuschlagserteilung

- 32.1 Die ASFINAG Bau Management GmbH genehmigte den Vergabefall Nr. 5 (Lkw–Stellplatzerweiterungen – Elektromaschinelle Ausrüstung) und den Vergabefall Nr. 11 (Tunnel Noitzmühle, baulicher Brandschutz), obwohl nicht alle für die Vergabegenehmigung intern festgelegten Dokumente auf der elektronischen Vergabeplattform hochgeladen waren. So fehlten beim Vergabefall Nr. 5 die Prüfmatrix, der Vergabebericht und im Vergabevermerk der Grund für das Ausscheiden eines Bieters sowie beim Vergabefall Nr. 11 der Vergabebericht.

Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie die Dokumente im Vergabefall Nr. 5 auf der elektronischen Vergabeplattform im Bereich „ergänzende Dokumente“ hochgeladen.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass bei zwei überprüften Vergabefällen der ASFINAG Bau Management GmbH nicht alle für die Genehmigung relevanten Dokumente vorlagen und sie dadurch vom definierten Prozess abwich.

Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, die Vollständigkeit der den Vergabegenehmigungen zugrunde liegenden Dokumente sicherzustellen.

- 32.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie die Vorgaben zur Vergabegenehmigung im Merkblatt „ProVia für Genehmiger“ bereits erweitert. Ergänzend dazu seien Schulungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geplant.

Dokumentation und Archivierung

- 33.1 (1) Öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber haben bei der Abwicklung eines Vergabeverfahrens Dokumentationspflichten (z.B. Angebotsabgabe, Angebotsprüfung und Prüfung der Preisangemessenheit, Einholung von Preisankünften bei einer Direktvergabe) zu erfüllen. Das Bundesvergabegesetz 2018 regelt in § 49 für öffentliche Auftraggeber und in § 218 für Sektorenauftraggeber, dass alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren so ausreichend zu dokumentieren sind, um sie nachvollziehen zu können. Das Bundesvergabegesetz 2006 hatte in § 136 für öffentliche Auftraggeber für alle Vergabeverfahren und in § 277 für Sektorenauftraggeber lediglich für den Oberschwellenbereich eine ähnlich lautende Regelung zum Inhalt.

(2) Bei den Vergabefällen Nr. 1 (Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel), Nr. 2 (Pflanz- und Pflegearbeiten Arlberg- und Dalaaser Tunnel), Nr. 3 (Gewässerschutzanlage Bereich Ybbs), Nr. 6 (S 7 Riegersdorf – Dobersdorf; S 7 Freiland BL8/BL) und Nr. 8 (Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Bauleistungen) der ASFINAG Bau Management GmbH waren die Beschaffungsakte nicht – wie intern festgelegt – im Dokumentenmanagementsystem archiviert.

In den Vergabefällen Nr. 5 und 9 (Lkw-Stellplatzerweiterungen – Elektromaschinelle Ausrüstung bzw. Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Allgemeine Elektrotechnik) waren die Beschaffungsakte lückenhaft; so fehlten z.B. im Vergabefall Nr. 5 die Ausschreibungsunterlagen, Berichtungen und die Angebote.

Die Abwicklung des Vergabefalls Nr. 1 (Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel) erfolgte nur teilweise über die elektronische Vergabeplattform.

Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie die Archivierung des Vergabeakts zum Vergabefall Nr. 2 im Jänner 2020 nachgeholt.

(3) Gemäß den internen Richtlinien³¹ der ÖBB–Infrastruktur AG waren die Vergabeverfahren bis Februar 2018 ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR über eine elektronische Vergabepattform unter Einbindung der Einkaufsorganisation abzuwickeln. Dies betraf den gesamten Prozess, insbesondere die Verfahrensgenehmigung, die Bereitstellung der Ausschreibungsunterlagen, die Einholung von elektronischen Angeboten, die Einladungen zu Vergabegesprächen, die Nachforderung von Dokumenten und die Vergabedokumentation. Mit März 2018 hob die ÖBB–Infrastruktur AG die Wertgrenze für eine verpflichtende Verwendung der elektronischen Vergabepattform von 10.000 EUR auf 50.000 EUR (geschätzter Auftragswert) an. Inhaltliche Vorgaben zur Dokumentation der Vergabefälle bestanden nicht.

- 33.2 Der RH hielt gegenüber der ASFINAG Bau Management GmbH kritisch fest, dass die Archivierung in sieben Fällen nicht den internen Vorgaben entsprach. Er vermerkte, dass die ASFINAG Bau Management GmbH nach eigenen Angaben bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Archivierung von Beschaffungsakten setzte.

Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, die Archivierung der Vergabedokumente entsprechend den internen Vorgaben sicherzustellen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG keine inhaltlichen Vorgaben zur Dokumentation der Vergabefälle festlegte.

Er empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, Mindestanforderungen für die Dokumentation der Vergabefälle festzulegen.

- 33.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH seien sämtliche Abteilungs– und Regionalleitungen auf die Einhaltung der internen Vorgaben hingewiesen worden. In weiterer Folge würden die Regionalleitungen die einzelnen Projektteams entsprechend sensibilisieren.

(2) Wie die ÖBB–Infrastruktur AG in ihrer Stellungnahme mitteilte, werde sie – im Hinblick auf eine einheitliche Ablage der Dokumente von Vergabeverfahren – Regelungen in die Verfahrensanweisung aufnehmen; dies für Vergabeverfahren, welche über die elektronische Vergabepattform und außerhalb dieser abgewickelt würden.

³¹ Verfahrensanweisung „Beschaffung von Bauleistungen“

Sonstige Feststellungen

34.1 (1) Das Merkblatt „Angebotsprüfung bei Verdacht auf Verstoß gegen die Grundsätze des freien, fairen und lauten Wettbewerbs bei Bauleistungen und baunahen Dienst- und Lieferleistungen“ der ASFINAG Bau Management GmbH definierte als Verdachtsfall u.a. mathematische Besonderheiten wie gleiche Preise in verschiedenen Angeboten eines Vergabeverfahrens. Im Vergabefall Nr. 2 (Pflanz- und Pflegearbeiten Arlberg- und Dalaaser Tunnel) wiesen die Auftragswertermittlung eines externen Auftragnehmers und das Angebot des Billigstbieters in fünf aufeinanderfolgenden Positionen idente Einheitspreise auf. Laut Auskunft der ASFINAG Bau Management GmbH hätten die ausgeschriebenen Leistungen viele Standardleistungen beinhaltet (z.B. mähen, bewässern), die üblicherweise Klein- und Kleinstunternehmen mit konstanten betriebswirtschaftlichen Aufwänden kalkulieren und dementsprechend sehr oft zu gleichen Einheitspreisen anbieten würden. Im Rahmen der Kostenschätzung würden vielfach die Erfahrungswerte aus vergleichbaren Projekten herangezogen, die ident mit den tatsächlichen Einheitspreisen sein können. Vor diesem Hintergrund seien die identen Einheitspreise nicht auffällig und aufgrund der Erfahrungen nachvollziehbar und erklärbar. Die Ausschreibung habe ein externes Büro erstellt. Aus Sicht der ASFINAG Bau Management GmbH würden aufgrund der Marktsituation und des Ergebnisses der Angebotsprüfung keine Verdachtsmomente bestehen bleiben.

(2) Beim Vergabefall Nr. 18 (Absicherung von Langsamfahrstellen, Umbau und Erweiterung Streckenausrüstung ETCS Level 1) wählte die ÖBB-Infrastruktur AG ein Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb mit einer EU-weiten Bekanntmachung für die Vergabe eines Rahmenvertrags mit einer Laufzeit von sieben Jahren und einer Option auf Verlängerung von dreimal fünf Jahren. Damit wäre eine Gesamtlaufzeit von 22 Jahren möglich. Der Auftragnehmer führte die Leistungen auch in der Periode davor aus und war bei dem gegenständlichen Vergabeverfahren der einzige Bieter. Eine ausdrückliche Beschränkung der Laufzeit für Sektorenauftraggeber sah das Bundesvergabegesetz 2006 nicht vor.

34.2 Der RH bewertete die durch das Merkblatt angestrebte Sensibilisierung der ASFINAG für Auffälligkeiten bei Angeboten positiv. Aus Sicht des RH stellten idente Einheitspreise grundsätzlich eine Auffälligkeit dar und konnten ein Indiz für einen Verstoß gegen die Grundsätze eines fairen und transparenten Wettbewerbs sein.

[Er empfahl der ASFINAG Bau Management GmbH, auch die Kostenschätzung in ihre Beurteilung von Auffälligkeiten einzubeziehen.](#)

Der RH hielt fest, dass beim Vergabefall Nr. 18 faktisch kein Wettbewerb bestand, obwohl die ÖBB–Infrastruktur AG die Leistungen EU–weit bekannt machte. Dennoch gab der RH zu bedenken, dass eine mögliche Laufzeit von 22 Jahren den Wettbewerb noch mehr einschränken würde.

- 34.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG Bau Management GmbH habe sie die internen Regelungen geprüft. Grundsätzlich bestünden für die vertiefte Angebotsprüfung entsprechende Regelungen. Sie sagte zu, zur Sicherstellung einer durchgängigen Anwendung das Merkblatt „Angebotsprüfung bei Verdacht auf Verstoß gegen die Grundsätze des freien, fairen und lautereren Wettbewerbs V3.00“ sowie den Vergabericht für Bauleistungen zu evaluieren und – soweit zur Umsetzung der Empfehlung erforderlich – zu präzisieren.

Gemäß der im Juni 2021 verankerten Projektklassifizierungsmatrix habe sie Optimierungen zur Beurteilung von Auffälligkeiten durchgeführt. Dazu seien abhängig von der Projektklassifizierung erforderliche Maßnahmen beschrieben worden, die im Rahmen eines Freigabelaufs zu genehmigen seien.

Elektronische Vergabeplattform ProVia

Informationssicherheits–Governance

- 35.1 (1) Die ASFINAG Bau Management GmbH, die ÖBB–Holding AG und die ÖBB–Infrastruktur AG vereinbarten 2014 insbesondere die Zusammenführung der beiden Vorgängerplattformen³² für elektronische Vergabeverfahren in die neue elektronische Vergabeplattform ProVia. ProVia wurde damit für beide Konzerne die Vergabeplattform für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz.

Mit der Zusammenführung, den Entwicklungsleistungen sowie dem Betrieb und der Wartung beauftragten die drei Unternehmen die ÖBB–Business Competence Center GmbH³³, ein 100 %iges Tochterunternehmen der ÖBB–Holding AG.

³² AVA–Online und M2C (Weiterentwicklung von AVA–Online)

³³ Die ÖBB–Business Competence Center GmbH erbrachte Shared– und Supportfunktionen für die Bereiche Einkauf, Finanzen, Human Resources, IKT, Konzernsicherheit und Rechnungswesen für die inländischen Unternehmen des ÖBB–Konzerns.

Die Leistungen der ÖBB–Business Competence Center GmbH für die elektronische Vergabepattform ProVia umfassten

- die Bereitstellung, den Betrieb und die Verwaltung der lokalen Rechenzentrum–Infrastruktur,
- den Betrieb der Serversysteme inklusive Speicherung und Netzwerk sowie
- die Bereitstellung, den Betrieb und die Wartung einer Datenbank (mit garantierter Qualität und Zuverlässigkeit).

Der ÖBB–Business Competence Center GmbH oblag auch, die Vertraulichkeit, die Verfügbarkeit und die Integrität der elektronischen Vergabepattform ProVia sicherzustellen.

(2) Der rechtliche und faktische Ordnungsrahmen für die IKT–Services im ÖBB–Konzern war in der Konzernrichtlinie 8 „Informationsmanagement“ festgelegt. Diese Richtlinie gab für die zuverlässige und marktkonforme Bereitstellung von IT–Services, den zuverlässigen Betrieb des IT–Systems und die Betreuung der IT–Infrastruktur im Hinblick auf Qualität, Service und Verfügbarkeit die konzernweiten Mindeststandards und Rahmenbedingungen vor. Ein Hauptfokus lag auf der Informationssicherheit und dem IT–Risikomanagement.

Die ÖBB–Business Competence Center GmbH setzte die Konzernrichtlinie 8 mit einem IT–Governance–System unternehmensintern um. Sie legte darin die Informationssicherheitspolitik und –organisation sowie das zugehörige Risiko–, Notfall– und Incidentmanagement fest. Das Informationsmanagement ließ das Unternehmen u.a. nach ISO 27001 zertifizieren und mit einem Maturity–Assessment–Test überprüfen. Das Personal war angehalten, IT–Sicherheits–Schulungen zu absolvieren und musste auch bestimmte persönliche Sicherheitskriterien erfüllen. Die Position des stellvertretenden Notfallmanagers übernahm der Chief Information Security Officer der ÖBB–Business Competence Center GmbH, der für die unternehmensweiten Belange der Informationssicherheit verantwortlich war. Die Maßnahmen im Detail sind in Anhang C, Tabelle B ersichtlich.

- 35.2 Der RH wies darauf hin, dass die ÖBB–Business Competence Center GmbH, als das für die Bereitstellung und den Betrieb der elektronischen Vergabepattform ProVia beauftragte Unternehmen, ein umfassendes IT–Governance–System für sämtliche IKT–Services, die das Unternehmen im Konzern erbrachte, implementiert hatte. Der RH beurteilte das IT–Governance–System der ÖBB–Business Competence Center GmbH als angemessen, um die Vertraulichkeit, die Verfügbarkeit und die Integrität für die elektronischen Vergabeverfahren über ProVia zu gewährleisten.

Auch bei Notfällen³⁴, bei denen IKT-Systeme oder Teile davon nicht verfügbar sind, zählt es zu den Aufgaben der ÖBB-Business Competence Center GmbH, den Betrieb aufrechtzuerhalten. Dafür ist nach Ansicht des RH ein zielgerichtetes und rasches Vorgehen von der ÖBB-Business Competence Center GmbH erforderlich, auch dann, wenn der Notfallmanager eventuell verhindert ist. Der RH erachtete es als nicht zweckmäßig, den Chief Information Security Officer der ÖBB-Business Competence Center GmbH, der selbst ein umfangreiches Aufgabengebiet abzudecken hatte, als stellvertretenden Notfallmanager einzusetzen.

Der RH empfahl der ÖBB-Business Competence Center GmbH, die Position des stellvertretenden Notfallmanagers unter dem Aspekt des umfangreichen Aufgabenspektrums des Chief Information Security Officers sowie unter Berücksichtigung technischer Entwicklungen und etwaiger zukünftiger Änderungen im Leistungsumfang des Unternehmens neu zu bewerten und falls erforderlich neu zu besetzen.

- 35.3 Laut Stellungnahme der ÖBB-Business Competence Center GmbH habe sie die verfügbaren Ressourcen im Notfallmanagement neu definiert. Aktuell sei das Unternehmen auf der Suche nach einer Notfallmanagerin bzw. einem Notfallmanager.³⁵ Die Position sei bereits ausgeschrieben und werde demnächst neu besetzt.

Im Zuge einer Organisationsreform sei das Aufgabenspektrum der Rolle des Notfallmanagers neu definiert worden. Der Notfallmanager unterstütze den Chief Information Security Officer bei der Etablierung und Verbesserung aller Prozesse sowie bei Maßnahmen zur Behandlung von Notfällen. Der Fokus liege dabei auf Notfällen mit Bezug zur Informationssicherheit bzw. Informationstechnologie. Die Rolle des stellvertretenden Notfallmanagers liege zur Zeit der Stellungnahme beim Leiter der neu eingerichteten Abteilung Cyber-Security. Zusätzlich sei die Belastung für den stellvertretenden Notfallmanager reduziert und auch für den Notfall als vertretbar evaluiert worden.

Sicherheit der elektronischen Vergabeverfahren

- 36.1 (1) Das ProVia-Sicherheitskonzept legte die Schutzvorkehrungen für die Sicherheit von Informationen und Daten in der elektronischen Vergabepattform fest. Auf Basis von Analysen der Schwachstellen, der damit verbundenen Risiken und des daraus folgenden Schutzbedarfs legten die beteiligten Unternehmen erforderliche Schutzmaßnahmen (Anhang C, Tabelle C) und die Risikokontrolle fest. Das Sicherheitskonzept wurde regelmäßig überarbeitet und weiterentwickelt.

³⁴ Notfälle sind Unterbrechungen oder Beeinträchtigungen von Geschäftsprozessen infolge der Nichtverfügbarkeit von IKT-Services.

³⁵ ein Vollzeitäquivalent

Die IT-Struktur und –Schutzmaßnahmen für die Vergabeplattform ProVia umfassten u.a. die Systemarchitektur, Berechtigungskonzepte, Vorgaben zur Authentifizierung bzw. Autorisierung, Datensicherung und Verschlüsselung sowie IT-Sicherheitsschulungen der Nutzerinnen und Nutzer des ASFINAG- und ÖBB-Konzerns (Anhang C, Tabelle C).

(2) Die technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen sollten insbesondere die Vertraulichkeit, die Datenintegrität, die Datenauthentizität, die Verbindlichkeit und die Zurechenbarkeit bei der Durchführung von Vergabeverfahren in ProVia gewährleisten. In der Verfahrensabwicklung waren weitere Sicherheitsmaßnahmen vorgesehen:

- Vor der Veröffentlichung einer Ausschreibung galt ein verpflichtendes Vier-Augen-Prinzip.
- Die Einsicht in die Angebote war bis zum Ende der Angebotsfrist aus dem Enterpriseportal, in dem die spezifischen Auftraggeberdaten erfasst wurden, nicht möglich.
- Jeder Bieter bzw. Sachbearbeiter konnte nur sein eigenes hochgeladenes Angebot einsehen und/oder zurückziehen.
- Die Bieterlisten (außer bei Direktvergabe³⁶ und Verhandlungsverfahren) waren nicht einsehbar.
- Jede Änderung des veröffentlichten Verfahrens erforderte ein Vier-Augen-Prinzip.
- Einem Key-User (insbesondere Systemadministratoren) war es nicht möglich, Bieterlisten zu erstellen.

Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen für die Angebotsöffnungen regelten Richtlinien und Arbeitsanweisungen.

(3) Die durchgeführten Prozessschritte der Vergabeverfahren protokollierte die Vergabeplattform ProVia in Applikationslogs. Die Verfahrensverantwortlichen konnten sich so über den Status des Verfahrens informieren und bei Bedarf anlassbezogen die Prozessschritte überprüfen (z.B. Prüfung auf technische Verfügbarkeit). Für 2021 plante die ÖBB-Business Competence Center GmbH gemeinsam mit der ÖBB-Infrastruktur AG eine Weiterentwicklung dieser Prüfhandlungen. Die budgetäre Deckung dafür war laut ÖBB-Business Competence Center GmbH zur Zeit der Gebärungsüberprüfung gegeben.

Die ÖBB-Business Competence Center GmbH bewertete jährlich auch die IT-Sicherheitsrisiken der Vergabeplattform ProVia. Der Auditbericht vom Februar 2020 beurteilte die Sicherheitsmaßnahmen durchgehend als dem Stand der Technik entsprechend oder besser („optimale Erfüllung“).

³⁶ Bei der Direktvergabe konnte jeder Genehmiger die Bieterliste des Sachbearbeiters erweitern, ohne dass dieser davon erfuhr.

Die Qualität der Plattformensicherheit der Vergabeplattform ProVia überprüfen – im Auftrag der ÖBB–Business Competence Center GmbH – regelmäßig externe Unternehmen im Rahmen von Security–Assessment–Audits mit sogenannten Penetrationstests. Die von den externen Unternehmen festgestellten Schwachstellen reihen sie zuletzt nach Bedrohungspotenzial in kritisch, hoch und moderat.

Die ÖBB–Business Competence Center GmbH legte für die aufgezeigten Schwachstellen Maßnahmen fest, um diese zu beheben. Vereinzelt festgestellte kritische Schwachstellen, die ernsthafte Bedrohungen für die Applikation darstellten, behob die Entwicklungsabteilung der ÖBB–Business Competence Center GmbH umgehend und ließ die Applikation danach erneut überprüfen. Manche moderate Schwachstellen aus den externen Audits, für deren Umsetzung die Fachabteilungen zuständig waren, fanden sich im überprüften Zeitraum in allen Berichten und auch in den jährlichen Maßnahmentabellen der ÖBB–Business Competence Center GmbH wieder, ohne dass diese behoben wurden bzw. ohne dass eine Begründung für die Nichterledigung vorlag.

(4) Die Vergabeplattform ProVia war aufgrund der Risikobeurteilung der jährlichen internen Business–Impact–Analysen und des Ratings aus dem Risikomanagement für die ÖBB–Business Competence Center GmbH kein kritisches Service, weshalb kein spezieller Notfallplan für diese Applikation – im Sinne einer Ausdifferenzierung des gesamtunternehmerischen Notfallmanagements – im überprüften Zeitraum vorhanden war. Für ProVia war ein Business–Continuity–Plan festgelegt, der den Prozess steuerte, wie Unterbrechungen von Beschaffungsprozessen zu vermeiden waren bzw. ernsthafte Schäden und Verluste verhindert werden. Einen eigenen Notfallplan für technische Maßnahmen bei Server– und Serviceausfällen beabsichtigte die ÖBB–Business Competence Center GmbH, in Kraft zu setzen.

- 36.2 Der RH wies auf die von der ÖBB–Business Competence Center GmbH gesetzten Maßnahmen zur Sicherheit von Informationen und Daten der elektronischen Vergabeplattform ProVia hin, um grundsätzlich einen ausreichenden Schutz für die Abwicklung von elektronischen Vergabeverfahren sicherzustellen. Mit der elektronischen Vergabeplattform wurde nach Ansicht des RH – im Vergleich zur bis dahin üblichen Methode, analoge Vergabeverfahren durchzuführen – eine Verbesserung der Sicherheit erzielt; so war beispielsweise bis zum Ende der Angebotsfrist keine Einsicht in die Angebote möglich.

Positiv hob der RH die regelmäßig durchgeführten Penetrationstests hervor. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die in den Tests aufgezeigten moderaten Schwachstellen und Verbesserungen nicht konsequent behoben bzw. umgesetzt wurden.

Der RH empfahl der ÖBB–Business Competence Center GmbH, ihr System zur Umsetzung und Nachverfolgung der Maßnahmen zur Behebung der in Penetrationstests festgestellten Schwachstellen dahingehend zu verbessern, dass einzelne Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden bzw. ausreichend und nachvollziehbar begründet wird, warum diese nicht umgesetzt werden.

Nachdem die Vergabeplattform ProVia nach der ÖBB–internen und für den RH plausiblen Risikobeurteilung kein kritisches Service war, beurteilte der RH die anlassbezogene Überprüfung der Prozessschritte von Vergabeverfahren in den Applikationslogs als zweckmäßig für die Überwachung der Tätigkeiten in der Vergabeplattform ProVia. Die geplante und budgetierte Weiterentwicklung dieser Prüfhandlungen sah der RH als angestrebte Verbesserung des Kontrollprozesses.

- 36.3 Laut Stellungnahme der ÖBB–Business Competence Center GmbH würden – sobald der Bericht eines Penetrationstests vorliege – die Feststellungen analysiert und definierten Kategorien zugeordnet. Feststellungen der Kategorie „kritisch, hoch und moderat“ seien zeitnah zu beheben, Feststellungen der Kategorie „Verbesserungspotenziale“ seien dann umzusetzen, wenn kein anderer Schutzmechanismus oder eine Ausnahme vorliege.

Die Entscheidungen und Umsetzungen hätten die Entwickler bzw. das Projektteam zu dokumentieren bzw. zu begründen und dem Chief Information Security Officer zeitnah darzulegen. Der Chief Information Security Officer könne die Nichtumsetzung von Feststellungen (u.a. der Kategorie „Verbesserungspotenziale“) mit einer Begründung bzw. einer Ausnahme genehmigen.

Zur besseren Umsetzung und Nachverfolgung von Maßnahmen werde eine Hinweisfunktion in das Informationssicherheits Management System eingefügt.



Resümee

- 37 In der Folge eines im Juni 2019 gestellten Ersuchens des damaligen Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie, Mag. Andreas Reichhardt, gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz überprüfte der RH die Kernelemente des Compliance Management Systems sowie die Umsetzung der Compliance bei Auftragsvergaben von Bauleistungen. Weiters analysierte der RH zu diesem Zweck die Daten der von den Unternehmen des ASFINAG- und ÖBB-Konzerns verwendeten elektronischen Vergabepattformen im Zeitraum Jänner 2016 bis inklusive Mai 2019 für Bauaufträge und beurteilte 22 risikoorientiert ausgewählte Vergabefälle mit einem Auftragsvolumen von 281,27 Mio. EUR. Er bezog aber auch aktuelle Entwicklungen bis einschließlich April 2021 in die Überprüfung mit ein. Im ASFINAG-Konzern vergab die ASFINAG Bau Management GmbH mit 98,2 %, im ÖBB-Konzern die ÖBB-Infrastruktur AG mit 95,0 % den überwiegenden Teil des Bauauftragsvolumens. Deshalb überprüfte der RH auch die Vergabeprozesse, die internen Regelwerke und einzelne Vergabefälle von Bauleistungen bei der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG. (TZ 1)

Im Folgenden fasst der RH die wesentlichen Feststellungen zusammen:

Compliance Management System im Allgemeinen

Die ASFINAG und die ASFINAG Bau Management GmbH sowie die ÖBB-Holding AG und die ÖBB-Infrastruktur AG verfügten weitgehend über die wesentlichen Komponenten eines Compliance Management Systems. (TZ 2)

Die ASFINAG setzte eine Reihe von Maßnahmen, um Compliance und Antikorrup-tion im ASFINAG-Konzern und der ASFINAG Bau Management GmbH zu etablieren. Dies betraf u.a. die regelmäßige Berichterstattung über Compliance und Antikorrup-tion an den Vorstand bzw. Aufsichtsrat (Prüfungsausschuss), den konzernweiten Wissensaustausch zu Compliance und Antikorrup-tion, die Information der Beschäftigten sowie Regelungen zur Vorgehensweise bei Interessenkonflikten und Nebenbeschäftigungen. Bei einzelnen Komponenten stellte der RH jedoch Verbesserungspotenzial fest, das betraf u.a.

- das Fehlen eines Verhaltenskodex (Code of Conduct) und
- die Regelung zur organisatorischen Verankerung des Compliance-Beauftragten im Unternehmen. (TZ 2)

Zur Verankerung der Compliance-Kultur im ÖBB-Konzern und dem Bekenntnis der Unternehmensleitung zum rechts- und regelkonformen Verhalten aller Bediensteten der Unternehmen war nach Ansicht des RH dabei insbesondere hervorzuheben, dass Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB-Infrastruktur AG Compliance-Themen

beständig in den Prüfungsausschüssen des Aufsichtsrats und in den Vorstands-Compliance-Jours-fixes behandelten. Bei einzelnen Komponenten stellte der RH jedoch Verbesserungspotenzial fest, das betraf u.a.

- die fehlenden Überprüfungen des Compliance Management Systems, sowohl durch die Konzernrevision wie auch durch externe Auditoren, und
- das elektronische Hinweisgeber-System, das anonyme Meldungen nur über Umwege zuließ. (TZ 2)

Compliance bei Auftragsvergaben von Bauleistungen

Die Auftragsvergaben der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG beurteilte der RH anhand

- der Einhaltung der externen bzw. internen Regelwerke,
- einer systemischen Analyse sämtlicher Auftragsvergaben und
- einer detaillierten Überprüfung von 22 risikoorientiert ausgewählten Auftragsvergaben.

Einhaltung der externen bzw. internen Regelwerke

Der RH erachtete das Prozessmanagementsystem der ASFINAG, die bestehenden schriftlichen Regelwerke, internen Kontrollvorgaben zum Vergabeprozess sowie das Beschwerdemanagement als praxistaugliche Instrumente, um die Nachvollziehbarkeit der (Teil-)Prozesse darzulegen. Die Bereitstellung des elektronischen Dokumentenmanagementsystems für die Archivierung der Inhalte der Vergabeakten war aus Sicht des RH zweckmäßig. (TZ 7)

Regelmäßige Kontrollen der Vorgaben erfolgten durch unmittelbare Führungskräfte bzw. systematisiert durch die Abteilung Qualitätsmanagement bzw. die Interne Revision. Die internen Vorgaben zur Einbindung von Begleitenden Kontrollen erachtete der RH als grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 7)

Er wies darauf hin, dass eine systematische Herangehensweise und entsprechende interne Vorgaben eine wertvolle Basis darstellen, jedoch für sich alleine noch keine korruptionspräventive Wirkung entfalten; die Vorgaben müssen gelebt und umgesetzt werden. Er verwies dazu auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Abwicklung einzelner Vergaben in den TZ 16 bis TZ 34. (TZ 7)

Der RH hielt fest, dass die internen Vorgaben und Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG zur rechts- und regelkonformen Abwicklung der Auftragsvergaben von Bauleistungen und zu deren internen Kontrollen grundsätzlich praxistauglich und

geeignet waren, die Gesetzmäßigkeit der Auftragsvergaben zu gewährleisten und die Nachvollziehbarkeit der Teilprozesse darzulegen. (TZ 8)

Er hielt fest, dass die ÖBB–Infrastruktur AG in den internen Richtlinien für Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung eine Bieterrotation festgelegt hatte, bemängelte jedoch, dass die Handhabung der Bieterrotation nicht geregelt war und standardisierte Kontrollen fehlten. (TZ 8)

Der RH wies kritisch darauf hin, dass Unterlagen zu ein und derselben elektronischen Auftragsvergabe von Bauleistungen in der Vergabeplattform ProVia, im internen Managementsystem für Projekte oder auf Serverbereichen von Projektverantwortlichen abgelegt wurden. Diese uneinheitliche Ablage könnte im Einzelfall die Nachvollziehbarkeit von Vergabeverfahren insbesondere im Zuge von Rechtschutzverfahren erschweren. (TZ 8)

Die regelmäßig durchgeführten IKS–Schlüsselkontrollen der Vergabeprozesse beurteilte der RH positiv, weil sie ein unmittelbares Feedback lieferten und damit ermöglichen, systematischen Fehlern zeitnah entgegenzuwirken. (TZ 8)

Analyse sämtlicher Auftragsvergaben

Der RH sah in der Beschaffung von Leistungen über die vom ASFINAG– bzw. vom ÖBB–Konzern verwendeten elektronischen Vergabeplattformen Vorteile gegenüber anderen Arten der Abwicklung hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit; dies u.a. wegen der durch eine elektronische Vergabeplattform gewährleisteten

- einheitlichen Dokumentation der Vergabeprozesse,
- strukturierten Ablage der Vergabeunterlagen,
- einfachen und raschen Zugänglichkeit zu Informationen und Vergabeunterlagen sowie
- Möglichkeit von statistischen Auswertungen für unterschiedliche Zwecke. (TZ 11)

Der RH sah die Festlegungen im ASFINAG– bzw. im ÖBB–Konzern, alle Vergabeverfahren grundsätzlich über die elektronischen Vergabeplattformen abzuwickeln, daher positiv. Er kritisierte jedoch, dass in der ASFINAG Bau Management GmbH 7 % des Bauauftragsvolumens nicht oder nur teilweise über die elektronischen Vergabeplattformen abgewickelt wurden und in der ÖBB–Infrastruktur AG mit 23 % mehr als dreimal so viel. (TZ 11)

Die statistische Betrachtung der vollständig über elektronische Vergabepattformen abgewickelten Vergabefälle zeigte Unterschiede zwischen dem öffentlichen Auftraggeber ASFINAG Bau Management GmbH und dem Sektorenauftraggeber ÖBB–Infrastruktur AG auf: Die ASFINAG Bau Management GmbH vergab ihre Bauleistungen – gemessen am Auftragsvolumen – fast ausschließlich in Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, bei der ÖBB–Infrastruktur AG entfiel rund ein Drittel des Bauauftragsvolumens auf Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Während bei der ASFINAG Bau Management GmbH offene Verfahren dominierten, kam bei der ÖBB–Infrastruktur AG auch Verhandlungsverfahren eine große Bedeutung zu. Der durchschnittliche Auftragswert war bei der ASFINAG Bau Management GmbH mit 2,77 Mio. EUR mehr als achtmal so hoch wie bei der ÖBB–Infrastruktur AG mit 0,33 Mio. EUR. Der RH wies darauf hin, dass nur bei offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung und Verfahren mit Prüfsystem ein größtmöglicher Wettbewerb sowie maximale Transparenz bestehen. (TZ 12)

Im überprüften Zeitraum entfielen auf die jeweils zehn größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen 79 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. 59 % (ÖBB–Infrastruktur AG) der Bauaufträge gemessen am Auftragswert; und 52 % (ASFINAG Bau Management GmbH) bzw. 37 % (ÖBB–Infrastruktur AG) der Bauaufträge gemessen an der Anzahl der Bauaufträge. (TZ 14)

Die Entwicklungen der Anteile an den jährlich vergebenen Bauaufträgen je Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe zeigten für die jeweils zehn größten Auftragnehmer im Zeitraum Jänner 2011 bis inklusive Mai 2019 erhebliche Schwankungen gemessen an den Auftragswerten und geringere Schwankungen gemessen an der Anzahl der Aufträge. Die außergewöhnlichen Schwankungen gemessen an den Auftragswerten waren demnach durch einzelne Großaufträge verursacht. (TZ 14)

Im Zeitraum 2011 bis 2019 sank allerdings die durchschnittliche Anzahl der abgegebenen Angebote je Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung; dies verschlechterte aus Sicht der Auftraggeber die Wettbewerbssituation. Während die Umsätze im Bausektor zunahmen, sank die Bereitschaft der Unternehmen, an öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen. Das führt nach den Marktmechanismen u.a. zu höheren Baupreisen. (TZ 15)

In der Risikoliste für den ASFINAG–Konzern waren Gefahren bei der Vergabe von Aufträgen, wie auffällig niedrige Preise, mangelnde Ausschreibungsqualität oder Preisabsprachen, nicht als Risiken identifiziert. Inwiefern die Vergabeverfahren der öffentlichen Bauherren durch allfällige Preisabsprachen zwischen den Auftragnehmern beeinflusst waren, konnte der RH mangels Prüfungszuständigkeit für private Auftragnehmer nicht feststellen. (TZ 7, TZ 14)

Die Bundeswettbewerbsbehörde beantragte im Oktober 2020 gegen Unternehmen des Bausektors und im April 2021 gegen Gesellschaften eines österreichischen Baukonzerns beim Kartellgericht die Verhängung einer Geldbuße wegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilung und anderer wettbewerbswidriger Handlungen. (TZ 14)

Mit Beschluss vom Oktober 2021 verhängte das Kartellgericht gegen einen österreichischen Baukonzern eine Geldbuße von 45,37 Mio. EUR; ein weiterer österreichischer Baukonzern gab – laut Mitteilung der Bundeswettbewerbsbehörde vom September 2021 – ein Anerkenntnis zur Zahlung einer Geldbuße von 62,35 Mio. EUR wegen Absprachen in der Bauwirtschaft ab. (TZ 14)

Der RH erachtete in diesem Zusammenhang eine Analyse durch die ASFINAG Bau Management GmbH und die ÖBB–Infrastruktur AG der Angebote bzw. Bauaufträge der betroffenen Baukonzerne für zweckmäßig, bei denen es laut Bundeswettbewerbsbehörde nachweislich zu Preisabsprachen gekommen war. Insbesondere durch Preisabsprachen können dem Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie öffentlichen Unternehmen finanzielle Nachteile aufgrund überhöhter Preise entstehen. (TZ 14)

Der RH wies weiters darauf hin, dass den Auftraggebern bei Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung eine große Einflussmöglichkeit durch die Auswahl der eingeladenen Bieter zukommt. (TZ 14)

Risikoorientiert ausgewählte Auftragsvergaben

Der RH stellte bei den 22 überprüften Vergabefällen – mit einem Gesamtvolumen von 281,27 Mio. EUR – 13 Verstöße gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes fest. Die von Verstößen gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes betroffenen Auftragsvergaben lagen alle im Unterschwellenbereich; dies entsprach auch den Erfahrungen des RH, dass Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich eine größere Häufung von Verstößen gegen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes aufweisen. Er identifizierte die Auftragswertermittlung und die Wahl des Vergabeverfahrens als größte Problembereiche. (TZ 16)

Die überwiegende Anzahl der Mängel (30) betraf die fehlende Einhaltung von internen Regelwerken. Der RH betonte, dass durch die Einhaltung der internen Regelwerke ein höheres Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei Auftragsvergaben erreicht werden konnte. (TZ 16)



Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend empfahl der RH:

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft **(1)**

ASFINAG Bau Management GmbH **(2)**

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft **(3)**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft **(4)**

ÖBB–Business Competence Center GmbH **(5)**

	1	2	3	4	5
(1) Ein Verhaltenskodex (Code of Conduct) wäre zu erstellen; dieser wäre künftig neben dem Intranet auch auf der Konzern–Website zu veröffentlichen. (TZ 3)	X				
(2) Die widersprüchlichen Vorgaben an den Compliance–Beauftragten der ASFINAG wären aufzulösen und seine Unabhängigkeit sowie fachliche Weisungsfreiheit in der Compliance–Richtlinie klar zu verankern. (TZ 3)	X				
(3) Das Compliance Management System wäre entsprechend internationalen Standards regelmäßig extern und auch intern durch die Konzernrevision zu prüfen. (TZ 4)				X	
(4) Ein elektronisches Hinweisgeber–System, das auch anonyme Meldungen zulässt, wäre einzurichten. (TZ 4)			X		
(5) Ein System für die Bieterrotation wäre zu installieren und dessen Umsetzung regelmäßig zu kontrollieren; diese Auswertungen wären den Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen. (TZ 8)				X	
(6) Die internen Verfahrensanweisungen zur Ablage der Dokumente von Vergabeverfahren wären zu vereinheitlichen, um eine nachweisliche und strukturierte Ablage der zentralen Unterlagen eines Vergabeverfahrens vor allem für Rechtsschutzverfahren und nachgängige Kontrollen zu gewährleisten. (TZ 8)				X	
(7) Bei der Weiterentwicklung des Compliance Management Systems im Vergabebereich wäre – als wirksame Präventivmaßnahme zur Risikominimierung – von jeder bzw. jedem an einem Vergabeverfahren beteiligten Bediensteten eine Erklärung zum Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts einzuholen und im jeweiligen Vergabeakt zu dokumentieren. (TZ 8)				X	



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft **(1)**

ASFINAG Bau Management GmbH **(2)**

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft **(3)**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft **(4)**

ÖBB–Business Competence Center GmbH **(5)**

	1	2	3	4	5
(8) Die gemeinsame Vergabepattform wäre weiterzuentwickeln, um die Daten ohne händische Nachbearbeitung und Ergänzung für statistische Auswertungen verwenden zu können. Eingabefehler könnten durch die Implementierung automatisierter Kontrollroutinen und die Sensibilisierung der mit der Dateneingabe befassten Bediensteten vermieden werden. (TZ 9)	X		X		
(9) Die standardmäßig verfügbaren statistischen Abfragemöglichkeiten wären zu überarbeiten, um vollständige Datensätze einschließlich der Verfahrensart „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ zu erhalten. (TZ 9)	X		X		
(10) Zulässige Abweichungen von der Verpflichtung, Beschaffungen grundsätzlich über die elektronischen Vergabepattformen abzuwickeln, wären streng auszulegen. (TZ 11)	X		X		
(11) Die Gründe für den im Vergleich zur ASFINAG Bau Management GmbH hohen Anteil an nicht oder nur teilweise über die elektronischen Vergabepattformen beschafften Leistungen sollten aufgeklärt werden. (TZ 11)				X	
(12) Die Aufteilung des Beschaffungsvolumens in einzelne Bauaufträge wäre ausschließlich nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorzunehmen. (TZ 13)		X		X	
(13) In Abhängigkeit von den Entscheidungen des Kartellgerichts und unter Abwägung des Prozessrisikos wären Schadenersatzansprüche gegen die betroffenen Unternehmen geltend zu machen. (TZ 14)		X		X	
(14) Als Maßnahme der öffentlichen Auftraggeber gegen Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen und andere wettbewerbswidrige Handlungsweisen wäre besonderes Augenmerk auf die Angebotsprüfung zu legen, um dadurch die Plausibilität der Preiskalkulation beurteilen sowie Auffälligkeiten hinsichtlich Preisabsprachen erkennen zu können. (TZ 14)		X		X	
(15) Eine regelmäßige Bieterrotation wäre durch ein geeignetes Controlling sicherzustellen. (TZ 14)		X		X	
(16) Auf die Einhaltung der internen Regelwerke wäre verstärkt zu achten. (TZ 16)		X		X	



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft **(1)**

ASFINAG Bau Management GmbH **(2)**

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft **(3)**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft **(4)**

ÖBB–Business Competence Center GmbH **(5)**

	1	2	3	4	5
(17) Die Berücksichtigung von Eventualpositionen wäre intern zu regeln und insbesondere im Merkblatt „Ermittlung von Schätzkosten“ festzulegen. (TZ 17)	X				
(18) Die Vorgaben zur Vergabegenehmigung (Genehmigungsdokumente) wären auch im Merkblatt „ProVia für Genehmiger“ anzuführen. (TZ 18)	X				
(19) Die geplante Vereinheitlichung der internen Regelungen zum Gegenschlussbrief wäre umzusetzen. Dabei wäre festzulegen, wann ein Gegenschlussbrief erforderlich ist. (TZ 19)	X				
(20) Die interne Regelung zum Gegenschlussbrief wäre widerspruchsfrei zu gestalten und die Verfahrensanweisung zum Inhalt des Bauvertrags entsprechend anzupassen. (TZ 19)				X	
(21) Die Vorgabe „zeitnahe Ablage“ wäre in der Richtlinie zur elektronischen Ablage geschäftsrelevanter Dokumente praxisnah zu definieren; dabei wäre die bereits praktizierte Umsetzung bei der Bau–Projektabwicklung zu berücksichtigen. (TZ 20)	X				
(22) Für nicht über die elektronische Vergabepattform abgewickelte Vergabeverfahren wäre eine Mindestdokumentenablage auf einer digitalen Plattform festzulegen; für über die elektronische Vergabepattform abgewickelte Vergabeverfahren wären Mindestanforderungen für eine Dokumentenablage auf der Vergabepattform festzulegen. (TZ 20)				X	
(23) Eine verpflichtende Abwicklung der „Direktvergabe (Einfache Bestellung)“ über die elektronische Vergabepattform wäre zu prüfen. (TZ 21)				X	
(24) Standards für eine Vergabestrategie bei Bauleistungen im Oberschwellenbereich wären festzulegen und die Vergabestrategie wäre im Zuge der Projektabwicklung fortzuschreiben. (TZ 22)		X			
(25) Das Beschaffungskonzept wäre um eine Kontrolle der Kleinlosregelung zu erweitern, für alle Projekte im Oberschwellenbereich verpflichtend anzuwenden und fortzuschreiben. (TZ 22)				X	



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft **(1)**

ASFINAG Bau Management GmbH **(2)**

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft **(3)**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft **(4)**

ÖBB–Business Competence Center GmbH **(5)**

	1	2	3	4	5
(26) Die Wertgrenze zur verpflichtenden Verwendung der elektronischen Vergabeplattform sollte wieder gesenkt werden, um einen transparenten und standardisierten Genehmigungsvorgang zu schaffen, einen besseren Überblick über die Bauvorhaben zu haben und die Möglichkeiten der Nachvollziehbarkeit und des Monitorings zu erhöhen. Weiters wäre eine automatisierte Prüfung der Einhaltung der Wertgrenzen anzustreben. (TZ 23)				X	
(27) Die Umsetzung der Bieterrotation wäre regelmäßig auszuwerten und zu kontrollieren; diese Auswertungen wären den Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen. (TZ 24)		X		X	
(28) Es sollte entweder ein Abruf auf Grundlage eines gültigen Rahmenvertrags abgewickelt oder eine (Direkt–)Vergabe mit nachvollziehbaren Ausschreibungsunterlagen durchgeführt werden. (TZ 25)				X	
(29) Besonderes Augenmerk wäre auf die Qualität der Ausschreibung vor allem im Hinblick auf die gewünschten Anforderungen (im konkreten Fall Tunnel– und Betriebsstellenfunkversorgung) zu legen. (TZ 25)				X	
(30) In jedem Vergabefall wäre die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren; bei der Auftragswertermittlung wären die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Berechnungsregeln (z.B. Berücksichtigung von Eigenleistungen und Optionen, Verwendung von marktüblichen Preisen) einzuhalten. (TZ 26)		X		X	
(31) Auf die Einhaltung der internen Richtlinien wäre besonderes Augenmerk zu legen. (TZ 27)		X			
(32) Auf die rechtzeitige Durchführung eines Vergabeverfahrens wäre – auch im Fall besonderer Dringlichkeit – unter Berücksichtigung des Bundesvergabegesetzes zu achten. (TZ 27)		X			
(33) Es wären gesetzeskonforme Vergabeverfahren zu wählen, um auf diese Weise den Wettbewerb unter den Bietern zu stärken. (TZ 27)				X	



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft **(1)**

ASFINAG Bau Management GmbH **(2)**

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft **(3)**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft **(4)**

ÖBB–Business Competence Center GmbH **(5)**

	1	2	3	4	5
(34) Bei Direktvergaben wären Vergleichsangebote aus Wettbewerbsgründen einzuholen. Zudem wären Bieteranfragen bzw. eingelangte Vergleichsangebote zu dokumentieren. <u>(TZ 28)</u>		X			
(35) Vergleichsangebote wären gemäß den Vorgaben der internen Verfahrensanweisungen einzuholen. <u>(TZ 28)</u>				X	
(36) Sämtliche zur Nachvollziehbarkeit des Ausschreibungsvorgangs notwendigen Dokumente wären auf die elektronische Vergabeplattform hochzuladen. Die Genehmigung sollte nur auf Basis einer umfassenden Dokumentation erfolgen. <u>(TZ 29)</u>				X	
(37) Bieteranfragen und der Informationsaustausch sollten ausschließlich über die elektronische Vergabeplattform abgewickelt werden, um damit sicherzustellen, dass Bieteranfragen und ihre Antworten im Vergabeakt auf der elektronischen Vergabeplattform tatsächlich abgelegt sind. <u>(TZ 30)</u>				X	
(38) Die Eingabe der zwingend abzugebenden Unterlagen auf der elektronischen Vergabeplattform wäre künftig verpflichtend vorzusehen. Die Kalkulationsgrundlagen insbesondere des Bestbieters wären entsprechend den internen Vorgaben einzufordern. <u>(TZ 31)</u>		X			
(39) Die Protokolle der Angebotsöffnungen sollten von den Beteiligten unterfertigt und es sollte von jeder Angebotsprüfung, auch wenn nur ein Angebot vorliegt, eine Niederschrift verfasst werden. <u>(TZ 31)</u>				X	
(40) Die Vollständigkeit der den Vergabegenehmigungen zugrunde liegenden Dokumente wäre sicherzustellen. <u>(TZ 32)</u>		X			
(41) Die Archivierung der Vergabedokumente wäre entsprechend den internen Vorgaben sicherzustellen. <u>(TZ 33)</u>		X			
(42) Mindestanforderungen für die Dokumentation der Vergabefälle wären festzulegen. <u>(TZ 33)</u>				X	
(43) Die Kostenschätzung wäre auch in die Beurteilung von Auffälligkeiten einzubeziehen. <u>(TZ 34)</u>		X			



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft **(1)**

ASFINAG Bau Management GmbH **(2)**

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft **(3)**

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft **(4)**

ÖBB–Business Competence Center GmbH **(5)**

	1	2	3	4	5
(44) Die Position des stellvertretenden Notfallmanagers wäre unter dem Aspekt des umfangreichen Aufgabenspektrums des Chief Information Security Officers sowie unter Berücksichtigung technischer Entwicklungen und etwaiger zukünftiger Änderungen im Leistungsumfang des Unternehmens neu zu bewerten und falls erforderlich neu zu besetzen. (TZ 35)					X
(45) Das System zur Umsetzung und Nachverfolgung der Maßnahmen zur Behebung der in Penetrationstests festgestellten Schwachstellen wäre dahingehend zu verbessern, dass einzelne Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden bzw. ausreichend und nachvollziehbar begründet wird, warum diese nicht umgesetzt werden. (TZ 36)					X



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im März 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Anhang A

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs– Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. ⁱⁿ Claudia Kahr	(23. Juni 2010 bis 15. Dezember 2017)
Dr. Peter Franzmayr, MBA	(2. März 2018 bis 31. August 2020)
Mag.^a Christa Geyer, CPM, CSE	(seit 31. August 2020)

Stellvertretung

Dipl.–Ing. Herbert Kasser	(24. Mai 2007 bis 2. März 2018)
Dr. ⁱⁿ Kornelia Waitz–Ramsauer, LL.M.	(2. März 2018 bis 31. August 2020)
Dipl.–Ing. Herbert Kasser	(seit 31. August 2020)

Vorstand

Dipl.–Ing. Alois Schedl	(25. Oktober 2007 bis 30. September 2017)
Dr. Klaus Schierhackl	(25. Oktober 2007 bis 31. Jänner 2019)
Mag. ^a Karin Zipperer, MBA	(15. September 2017 bis 31. Jänner 2019)
Mag. ^a Gabriele Csoklich	(1. Februar 2019 bis 7. April 2019)
Mag. Hartwig Hufnagl	(seit 1. Februar 2019)
Dr. Josef Fiala	(seit 8. April 2019)



ASFINAG Bau Management GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dipl.–Ing. Alois Schedl	(11. März 2009 bis 13. September 2017)
Mag. ^a Karin Zipperer, MBA	(13. September 2017 bis 31. Jänner 2019)
Dipl.–Ing. Alois Schedl	(1. Februar 2019 bis 20. März 2019)
Mag. Hartwig Hufnagl	(seit 20. März 2019)

Stellvertretung

Dr. Klaus Schierhackl	(11. März 2009 bis 31. Jänner 2019)
Dipl.–Ing. Alois Schedl	(20. März 2019 bis 12. Juni 2019)
Dr. Josef Fiala	(seit 12. Juni 2019)

Geschäftsführung

Dipl.–Ing. Gernot Brandtner	(1. März 2008 bis 28. Februar 2018)
Dipl.–Ing. Alexander Walcher	(seit 1. März 2008)
Dipl.–Ing. Andreas Fromm, MBA	(seit 1. März 2018)



Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. ^a Brigitte Ederer	(11. September 2014 bis 9. Februar 2018)
Mag. Arnold Schiefer	(28. Februar 2018 bis 7. Dezember 2018)
Mag. Gilbert Trattner	(7. Dezember 2018 bis 28. Mai 2020)
Mag.^a Andrea Reithmayer	(seit 4. Juni 2020)

Stellvertretung

Dipl.–Ing. Herbert Kasser	(31. März 2008 bis 9. Februar 2018)
Mag. Andreas Reichhardt	(28. Februar 2018 bis 3. Juni 2019)
Mag. Gilbert Trattner	(12. September 2018 bis 7. Dezember 2018)
Mag. Christian Weissenburger	(10. Juli 2019 bis 16. März 2020)
Roman Hebenstreit	(seit 27. Februar 2012)
Dr. Kurt Weinberger	(seit 1. Juli 2015)
Dipl.–Ing. Herbert Kasser	(seit 20. März 2020)

Vorstand

Mag. Josef Halbmayr, MBA	(1. November 2008 bis 31. März 2019)
Mag. Christian Kern	(7. Juni 2010 bis 17. Mai 2016)
Ing. Mag. (FH) Andreas Matthä	(seit 24. Mai 2016)
Mag. Arnold Schiefer	(seit 1. April 2019)



ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Christian Kern	(17. Februar 2014 bis 17. Mai 2016)
Mag. ^a Brigitte Ederer	(14. Oktober 2016 bis 28. Februar 2018)
Mag. Gilbert Trattner	(22. März 2018 bis 31. März 2019)
Mag. Arnold Schiefer	(1. April 2019 bis 5. Juni 2020)
Dipl.–Ing. Herbert Kasser	(seit 10. Juni 2020)

Stellvertretung

Mag. Josef Halbmayr, MBA	(17. Februar 2014 bis 31. März 2019)
Dipl.–Ing. Herbert Kasser	(1. April 2019 bis 5. Juni 2020)
Mag. Arnold Schiefer	(seit 10. Juni 2020)
Mag.^a Iris Appiano–Kugler	(seit 10. Juni 2020)

Vorstand

Ing. Mag. (FH) Andreas Matthä	(1. August 2008 bis 4. Juli 2016)
Ing. Franz Seiser	(1. März 2014 bis 28. Februar 2019)
Dipl.–Ing. Franz Bauer	(1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2021)
Mag.^a Silvia Angelo	(seit 16. Jänner 2017)
Dipl.–Ing. Dr. Johann Pluy	(seit 1. März 2019)
Dipl.–Ing.ⁱⁿ Judith Engel, MBA, MSc, MSc	(seit 1. Jänner 2022)



ÖBB–Business Competence Center GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Josef Halbmayr, MBA

(12. März 2014 bis 31. März 2019)

Mag. Arnold Schiefer

(seit 1. April 2019)

Stellvertretung

Mag. Christian Kern

(22. März 2013 bis 17. Mai 2016)

Ing. Mag. (FH) Andreas Matthä

(seit 13. Juli 2016)

Geschäftsführung

Dr. Andreas Singer

(1. Jänner 2013 bis 22. November 2016)

Mag.^a Claudia Eder

(24. September 2014 bis 28. September 2016)

Dipl.–Ing. Dr. Johann Pluy

(1. November 2016 bis 28. Februar 2019)

Dipl.–Kfm. Marcus Frantz

(seit 1. August 2021)

Mag. Martin Santer

(seit 1. März 2019)

Günter Wenzina

(seit 1. März 2019)



Anhang B

Überprüfte Vergabefälle

Tabelle A: Überprüfte Vergabefälle der ASFINAG Bau Management GmbH und der ÖBB-Infrastruktur AG

Fallnummer	ID-Nummer ProVia	Leistung	Vergabeverfahren	Jahr der Beauftragung	beauftragter Betrag in EUR
ASFINAG Bau Management GmbH					
1	33281	Sanierung Schachtbefahrungsanlage Gleinalmtunnel	„Direktvergabe (Einfache Bestellung)“	2019	96.500
2	20250	Pflanz- und Pflegearbeiten Arlberg- und Dalaaser Tunnel	Direktvergabe	2018	99.300
3	17671	Gewässerschutzanlage Bereich Ybbs	Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	2018	588.200
4	–	Erkundungsbohrungen Lärmschutz Wiener Neudorf	Direktvergabe	2018	99.700
5	14431	Lkw-Stellplatzweiterungen – Elektromaschinelle Ausrüstung	offenes Verfahren	2018	4.834.000
6	16893	S 7 Riegersdorf – Dobersdorf; S 7 Freiland BL8/BL	offenes Verfahren	2018	160.420.200
7	9565	A 2/A 9, Silofundamente 2017	offenes Verfahren	2017	444.400
8	27150	Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Bauleistungen	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	2019	1.722.500
9	27575	Gleinalmtunnel Brandschaden 2018 – Allgemeine Elektrotechnik	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	2019	854.500
10	8853	Ambergtunnel – Abdeckplatten	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	2017	656.600
11	12357	Tunnel Noitzmühle, baulicher Brandschutz	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	2018	1.025.000
ÖBB-Infrastruktur AG					
12	–	Nietenarbeiten am Übergangssteg Kritzendorf	Direktvergabe	2017	32.300
13	21136	Schlägerungsarbeiten Pöham-Haus	„Direktvergabe (Einfache Bestellung)“	2018	50.000
14	20162	Leistungen Material-Förder- und Siloeinheit Innsbruck	Direktvergabe	2018	105.300
15	18479	Leitungsbauarbeiten – Unterwerk Götzendorf	Direktvergabe	2018	136.900
16	17488	Bahnhof Müzzzuschlag, Unterbau/Kunstbauten, Semmering Basistunnel	offenes Verfahren	2018	55.861.000
17	3430	Einfahrt Bahnhof Innsbruck, Baumeisterarbeiten Baulos 1, Brenner Basistunnel	offenes Verfahren	2016	1.427.300



Auftragsvergaben von Bauleistungen durch die ASFINAG und die ÖBB

Fall-nummer	ID-Nummer ProVia	Leistung	Vergabeverfahren	Jahr der Beauftragung	beauftragter Betrag in EUR
18	8372	Absicherung von Langsamfahrstellen, Umbau und Erweiterung Streckenausrüstung ETCS Level 1	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	2018	20.300.000
19	2961	Implementierung Achszähl-system Wien–St. Pölten	Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb	2016	3.296.300
20	1916	Tunnel- und Betriebsstellen-funkversorgung (Mobilfunk/ Datennetz)	Verhandlungsverfahren mit Prüfsystem	2016	27.272.100
21	10665	Entwässerungsarbeiten Terminal Inzersdorf	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	2017	1.486.300
22	6592	Kabelbauleistung – Erneuerung Sicherungsanlage, Linz	nicht offenes Verfahren mit Prüfsystem	2016	459.600

ETCS = European Train Control System
ID-Nummer = Identifikationsnummer

Quellen: ASFINAG Bau Management GmbH; ÖBB-Infrastruktur AG

Anhang C

IT-Sicherheit

Tabelle B: Informationssicherheits-Governance der ÖBB-Business Competence Center GmbH

Governance Bestandteil	Inhalt
Informationssicherheitspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Informationssicherheits-Strategie – verbindliche Informationssicherheits-Vorgaben und –Ziele hinsichtlich Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit – betriebliches Kontinuitäts- und Notfallmanagement
Informationssicherheits-Organisation	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbau- und Ablauforganisation zur Förderung und Durchsetzung des Informationssicherheitsprozesses u.a. mit den Funktionen Chief Information Security Officer, Information Security Officer, IT-Risk Manager, Informationssicherheits-Auditor – spezielle Vorgaben hinsichtlich Verantwortung und Aufgaben der Administratoren¹
Risikomanagement	<ul style="list-style-type: none"> – Ablaufdiagramm Risiko managen – Business-Impact-Analysen
Incidentmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – grundlegende Vorgaben im Umgang mit Informationssicherheitsvorfällen und –schwachstellen samt definierten Meldewegen, Verantwortungen und Abläufen
Notfallmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – möglichst rasche und effiziente Wiederherstellung von betroffenen IKT-Services (Applikationen, technische Infrastruktur etc.) nach Notfällen – definiertes Ablaufdiagramm für den Umgang mit Notfällen – Notfallmanager vorhanden, kein offizieller Stellvertreter, Chief Information Security Officer der ÖBB-Business Competence Center GmbH erfüllte diese Aufgabe
externe Audits	<ul style="list-style-type: none"> – ISO/IEC 27001-Zertifizierung² für IKT und alle Stäbe³, seit 2014 zuletzt 2017 weiteres Systemaudit geplant – 2017 Maturity Test Rechenzentrum auch für Infrastruktur – regelmäßige Prüfung des physischen Sicherheitskonzepts – simulierter Social-Engineering-Angriff⁴ durch externes Unternehmen
Personalvorgaben	<ul style="list-style-type: none"> – seit 2018/2019 verpflichtende E-Learnings zu Datenschutz, Compliance und Informationssicherheit – laufende Awareness-Maßnahmen (Newsletter etc.) – Sicherheit Personal (Strafregister, unterschiedliche Vertraulichkeitsanforderungen davon abhängig, ob Administrator oder sonstiges Personal)

IEC = International Electrotechnical Commission

IKT = Informations- und Kommunikationstechnologie

ISO = International Standardization Organisation

Quelle: ÖBB-Business Competence Center GmbH

¹ Diese sind für das Einrichten, Verwalten und Deaktivieren von Projekten, Benutzern und die Systemkonfiguration zuständig.

² Die ISO/IEC 27001 „Informationstechnik – IT-Sicherheitsverfahren – Informationssicherheits-Managementsysteme – Anforderungen“ gab die Anforderungen für Einrichtung, Umsetzung, Aufrechterhaltung und fortlaufende Verbesserung eines dokumentierten Informationssicherheits-Managementsystems vor.

³ Management Services, Personal, Controlling

⁴ Social Engineering beschreibt die Kunst des Trickbetrugs (sicherheitstechnisch relevante Daten durch Ausnutzung menschlicher Komponenten in Erfahrung zu bringen), mittels dessen ein Angriff auf die Vertraulichkeit von Informationen und Daten erfolgt. Beispiele sind: Spam-E-Mails (unerwünscht zugesendete E-Mails), Phishing (Herauslocken von geheimen Daten, die z.B. für Onlinebanking genutzt werden, durch Tricks), Advanced Persistent Threats (komplexe, zielgerichtete Angriffe auf kritische IT-Infrastrukturen von Unternehmen und Behörden), Tailgating (Durchschlüpfen einer unberechtigten Person, die einer berechtigten Person etwa bei elektronischen Zugangskontrollen dicht folgt), Shouldersurfing (wenn jemand hinter jemandes Rücken den Bildschirm des Smartphones oder des Laptops mitliest oder mitfilmt).

Tabelle C: IT-Struktur und Schutzmaßnahmen der Vergabeplattform ProVia

Strukturbaustein	wesentliche Schutzmaßnahmen
Systemarchitektur	<ul style="list-style-type: none"> – Verbindung zwischen Netzwerken abgesichert durch VPN¹ – Firewalls² – automatisierte Schwachstellen-Scans – Multi-Tier-Architektur³ durch die Trennung von Bieterportal, Enterpriseportal und internen Datenbanken – spezielle Architektur für das Bieterportal
Authentifizierung/Autorisierung	<ul style="list-style-type: none"> – Zugang externer Bieter und mobile Zugänge für Bedienstete mit starker Authentifizierung⁴ – qualifizierte Signatur für Angebote entsprechend § 4 Signatur- und Vertrauensdienstegesetz
Benutzer	<ul style="list-style-type: none"> – Berechtigungskonzept (Zugriffsmöglichkeit auf Daten abhängig von der Berechtigung, beispielsweise kein Zugriff der Entwickler auf die Produktivumgebung) – IT-Sicherheitsschulungen Personal ASFINAG- und ÖBB-Konzern
Schnittstellen	<ul style="list-style-type: none"> – extern mit HTTPS-Verbindung⁵ und durch Verbindungsinitialisierung – SSL-Zertifikat für die Website⁵
Verschlüsselung	– umfangreiche Verschlüsselung der Dateien und Verschlüsselungsschlüssel
Betriebsführung	<ul style="list-style-type: none"> – gemäß internen Verfahrensanweisungen u.a. zu Administratoren und Netzwerk – strikte organisatorische und technische Trennung von Entwicklung und Betriebsführung – durchgängiges Vier-Augen-Prinzip bei der Anforderungserstellung, Freigabe, Umsetzung, Test und Softwareverteilung⁶ von Änderungen; Code-Änderungen erst wirksam, wenn zumindest von einer zweiten Entwicklerin bzw. einem zweiten Entwickler überprüft
Datensicherung	– umfassende variable Datensicherung

HTTPS = Hypertext Transfer Protocol Secure

SMS = Short Message Service

SSL = Secure Sockets Layer

VPN = Virtual Private Network

Quelle: ÖBB-Business Competence Center GmbH

¹ Ein VPN ist ein virtuelles privates (in sich geschlossenes) Kommunikationsnetz. Es ermöglicht eine verschlüsselte, vor unbefugtem Zugriff geschützte und zielgerichtete Übertragung von Daten über das Internet.

² eine Schutztechnologie gegen fremde und unberechtigte Verbindungsversuche aus dem öffentlichen (Internet) ins lokale Netzwerk, die Netzwerkbereiche voneinander trennt; <https://www.elektronik-kompendium.de> und <https://www.gdata.at/ratgeber/was-ist-eigentlich-eine-firewall>; beide abgerufen am 7. Februar 2022

³ Eine Multi-Tier- oder Schichtenarchitektur ist eine Software-Architektur, in welcher die Anwendung in multiple diskrete Komponenten gesplittet wird, um als unabhängige Schichten des Ganzen zu fungieren (<http://www.softselect.de/business-software-glossar/schichtenarchitektur>; abgerufen am 7. Februar 2022)

⁴ VPN-Tunnel (zwischen den Teilnehmenden eines VPN entstehen Tunnel, die von außen nicht einsehbar sind), ASFINAG mit SMS-Passcode, AppCockpit mit Remote-Authentifizierung durch SMS-Token im ÖBB-Konzern

⁵ Hypertext Transfer Protocol Secure (HTTPS) ist ein Protokoll, mit dem sich im Internet Websites und Daten verschlüsselt und sicher zwischen Webservern und Webbrowsern austauschen lassen. Es nutzt eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung und Authentifizierung. Zusätzlich zur Verschlüsselung der Daten authentifiziert Secure Sockets Layer (SSL, hybrides Verschlüsselungsprotokoll) auch den verbundenen Server und schützt die übertragenen Daten vor Manipulationen (<https://www.ip-insider.de/was-ist-https-hypertext-transfer-protocol-secure-a-691192/> und <https://www.globalsign.com/de-de/blog/unterschied-zwischen-http-und-https/>; beide abgerufen am 18. Februar 2020).

⁶ Prozesse zur Installation von Software auf Rechnern

R — H

