

Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2  
A-1033 Wien  
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0  
Fax +43 (1) 712 94 25  
office@rechnungshof.gv.at

## RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 23. AUGUST 2012

### REIHE BUND 2012/8

ASFINAG BAU MANAGEMENT GMBH HINSICHTLICH DER ERRICHTUNG  
DER 2. RÖHRE DES TAUERNTUNNELS

PRIVATISIERUNG DER DOROTHEUM GMBH

ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL AUF EBENE DER LÄNDER SALZBURG UND TIROL

HÄRTEAUSGLEICHSFONDS IN DER PENSIONSVERSICHERUNG

ÖBB-ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

<b>ASFINAG BAU MANAGEMENT GMBH HINSICHTLICH DER ERRICHTUNG DER 2. RÖHRE DES TAUERNTUNNELS.....</b>	<b>5</b>
Prüfungsziel .....	5
Projektbeschreibung.....	6
Projektorganisation .....	6
Anti-Claimmanagement und Korruptionsprävention .....	6
Planung .....	7
Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen .....	8
Bauabwicklung und –abrechnung.....	9
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen .....	12
<b>PRIVATISIERUNG DER DOROTHEUM GMBH.....</b>	<b>15</b>
Prüfungsziel .....	15
Prüfungsgegenstand .....	15
Privatisierungsauftrag 1998.....	16
Rechtslage ÖIAG-Gesetz 2000 .....	16
Privatisierungsauftrag 2000.....	16
Privatisierungsprogramm, Privatisierungskonzept.....	17
Vorgangsweise der Entscheidungsträger im Privatisierungsprozess.....	17
Dokumentation des Privatisierungsprozesses .....	18
Rahmenbedingungen der Privatisierung .....	18
Privatisierungsverfahren.....	18
Phase I: Interessentensuche und Abgabeindikativer Angebote .....	19
Phase II: Durchführung der Due Diligence Prüfung .....	19
Phase III (erster Teil): Auswahl der Endbieter .....	19
Phase III (zweiter Teil): Finale Angebote, Zuschlag und Closing .....	19
Bankgarantie.....	20
Sonstige Verpflichtungen der Verkäuferin ÖIAG und der Käuferin .....	20
Wertsteigerungsstrategie .....	21
Unternehmensbewertung .....	21
Wirtschaftliche Situation des Dorotheums im Zeitraum der Privatisierung.....	21
Immobilien.....	23
Umwandlung in eine Personengesellschaft und die steuerlichen Auswirkungen .....	23
Wirtschaftliche Entwicklung des Dorotheums nach der Privatisierung.....	24
Verkauf der Immobilien .....	24
Gesamthafte Beurteilung des Verkaufserlöses aus Sicht des Bundes .....	25

Angemessenheit der Kosten des Verfahrens.....	25
Schlussbemerkungen .....	26
<b>ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL AUF EBENE DER LÄNDER SALZBURG UND TIROL .....</b>	<b>27</b>
Prüfungsziel .....	27
Anpassungsstrategie des Bundes .....	27
Organisation für Agenden Klimawandelanpassung in den Ländern .....	28
Anpassung an den Klimawandel .....	28
Prognose der Klimaentwicklung in Österreich.....	29
Anpassungsmassnahmen.....	29
Sektor Wasserwirtschaft.....	29
Sektor Forstwirtschaft .....	30
Sektor Tourismus .....	31
Sektor Naturgefahren im alpinen Raum .....	32
Sektor Raumordnung und Raumplanung .....	32
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen .....	33
<b>HÄRTEAUSGLEICHSFONDS IN DER PENSIONSVERSICHERUNG .....</b>	<b>36</b>
Prüfungsziel .....	36
Zweck des Härteausgleichsfonds .....	36
Mittel des Härteausgleichsfonds .....	37
Leistungen des Härteausgleichsfonds.....	37
Richtlinien des BMSG .....	37
Administration durch das Bundessozialamt .....	37
Leistungen für „Wiederaufbaufrauen“ .....	38
Aufsicht durch das BMSG .....	38
Administration durch das Bundessozialamt .....	38
Informationskampagne .....	39
Personaleinsatz .....	39
Veranlagung der Fondsmittel .....	39
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen .....	40

<b>ÖBB-ÖFFENTLICHKEITSARBEIT .....</b>	<b>41</b>
Prüfungsziele .....	42
Strategie der Öffentlichkeitsarbeit der ÖBB-Unternehmensgruppe .....	43
Schnittstelle Infrastruktur – Absatzbereich .....	44
Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe .....	44
Datenbasis und Transparenz im Bereich Öffentlichkeitsarbeit .....	44
Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Überblick .....	45
Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Aufwand je Werbeträger/ Werbemittel .....	47
Mitteinsatz für Öffentlichkeitsarbeit – Benchmark und Budgetierung .....	47
Mittelherkunft – Finanzierung der ÖBB-Unternehmensgruppe durch Bund und Länder .....	48
Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit) – Allgemeines .....	48
Schnittstelle ÖBB – BMVIT (Regierungsarbeit) – Besonderheiten .....	49
Advertorial-Serie „Unsere Bahn“ im Printmedium A 2007/2008 .....	49
Weitere Advertorials .....	50
Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz .....	50
Zukauf von Agentur- und Beratungsleistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit .....	51
Werbekampagnen und Medienkooperationen/Advertorials .....	51
Werbekampagnen .....	51
Medienkooperationen/Advertorials .....	52
Zeitungsboxenverträge .....	52
Sponsoring und sponsoringähnliche Kooperationen .....	53
Social Networks .....	53
Projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit/Anrainer kommunikation .....	54
Evaluierung der Öffentlichkeitsarbeit .....	54
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen .....	55

## **ASFINAG BAU MANAGEMENT GMBH HINSICHTLICH DER ERRICHTUNG DER 2. RÖHRE DES TAUERNTUNNELS**

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

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

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

### **PRÜFUNGSZIEL**

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

## PROJEKTBE SCHREIBUNG

Der Tauerntunnel auf der A 10 Tauern Autobahn unterquert die Radstädter Tauern; die rd. 6,8 km lange 1. Röhre des Tauerntunnels wurde 1975 fertiggestellt und im Gegenverkehr betrieben. Zur Erhöhung der Tunnelsicherheit errichtete die ASFINAG Bau Management GmbH zwischen Juli 2006 und April 2010 die 2. Röhre. (TZ 3)

Weiters wurden zusätzlich erforderliche, umfangreiche Umbau-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an der 1. Röhre vorgenommen. Der Vollbetrieb im Richtungsverkehr in beiden Röhren wurde am 30. Juni 2011 aufgenommen. (TZ 3)

## PROJEKTORGANISATION

Die ASFINAG Bau Management GmbH nahm die Projektleitung und das Projektcontrolling selbst wahr, mit den übrigen immateriellen Leistungen — wie der Planung, der Örtlichen Bauaufsicht und der Begleitenden Kontrolle — beauftragte sie unterschiedliche Unternehmen. (TZ 4)

Die detaillierten Aufgabenbeschreibungen in den Aufträgen trugen dazu bei, Konflikte bezüglich zusätzlich abzugeltender Leistungen zu vermeiden. Eine vertraglich vereinbarte Mitverantwortung der Örtlichen Bauaufsicht für die Richtigkeit der Ausschreibungsunterlagen des Planers war zweckmäßig, um Schnittstellenverluste zu minimieren und das Know-how beider Auftragnehmer zur Qualitätssteigerung der Ausschreibungsunterlagen zu nutzen. (TZ 4)

Die Begleitende Kontrolle überwachte die Aufgabenwahrnehmung durch die Planer und die Örtliche Bauaufsicht in unterschiedlicher, vertraglich festgelegter Tiefe. Insgesamt war die Projektorganisation der ASFINAG Bau Management GmbH geeignet, die Bauherreninteressen effizient wahrzunehmen, wenngleich im Einzelnen Mängel festzustellen waren. (TZ 4)

## ANTI-CLAIMMANAGEMENT UND KORRUPTIONSPRÄVENTION

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

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

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

## PLANUNG

### Ausgangslage für die Planung

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

### Planung der 2. Röhre

Trotz der Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Bau der 1. Röhre und des technischen Fortschritts im Tunnelbau bei der Planung und Ausschreibung waren während der Bauarbeiten zur Errichtung der 2. Röhre umfangreiche Änderungen erforderlich. Diese betrafen bspw. eine deutliche Verschiebung der Vortriebsklassen in Richtung einfacherer Ausbruchverhältnisse und eine wesentliche Reduktion der eingebauten Stützmittel im Vergleich zu Planung und Ausschreibung. (TZ 7)

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

### Abstand der Flucht- und Rettungswege

Als Flucht- und Rettungswege errichtete die ASFINAG Bau Management GmbH Verbindungstunnel (Querschläge) zwischen den beiden Röhren im Abstand von 171 m bis 281 m. Die mit dem BMVIT und den Einsatzkräften abgestimmten Querschlagsabstände orientierten sich an der während der Ausschreibungsplanung in Entwurf befindlichen Überarbeitung der Richt-

linien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr, welche Querschläge im Abstand von 250 m vorsahen. (TZ 8)

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

## AUSSCHREIBUNG UND VERGABE DER BAULEISTUNGEN

### Vergabeverfahren

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

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

### Berichtigung der Ausschreibung

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

Mit der ursprünglichen Ausschreibung hatte die ASFINAG Bau Management GmbH den Bieterkreis und damit den Wettbewerb wegen der zu kurzen Bearbeitungszeit für die

Angebote, der zu kurzen Bauzeit und der Übernahme von teilweise nicht kalkulierbaren Risiken durch die Bieter eingeschränkt. (TZ 10)

#### Leistungsverzeichnis

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

Der Zweck der Leistungsbeschreibung für den Tunnelbau — erhebliche Zeit- und Kosteneinsparungen für die ausschreibenden Stellen und die Bieter — konnte mit Abweichungen in einem derartig hohen Umfang (rd. 70 %) nur mehr eingeschränkt erreicht werden, was auch durch die Forderung der Bieter nach einer längeren Bearbeitungszeit für die Angebote untermauert wurde. Auch erhöhte die ASFINAG Bau Management GmbH dadurch das Konfliktpotenzial mit den Bietern hinsichtlich eventueller gröblicher Benachteiligungen durch die große Anzahl an Abweichungen von der standardisierten Leistungsbeschreibung. (TZ 11)

#### BAUABWICKLUNG UND -ABRECHNUNG

##### Festlegung der den Vortrieb bestimmenden Maßnahmen

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

##### Abrechnungsstand

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

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

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

#### Mengen- und Leistungsänderungen

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

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

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

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

## Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderungen

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

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

## Bearbeitungsdauer für Mehr- bzw. Minderkostenforderungen

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

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

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

## Marktangemessenheit von Preisen

In den Mehr- und Minderkostenforderungen 14 („Injektionsgut, Dielen, Ortsbrustanker“) und 39 („Änderungen Material und Querschnitt Ankerstangen“) begründete der Auftragnehmer

Preise für geänderte oder zusätzliche Leistungen mit Angeboten seiner Lieferanten, weil sich die Preise aus dem Bauvertrag nicht lückenlos herleiten ließen. (TZ 17)

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

#### Baudokumentation

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

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

#### Berücksichtigung von früheren RH-Empfehlungen

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

#### SCHLUSSBEMERKUNGEN/SCHLUSSEMPFEHLUNGEN

***Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:***

#### ***BMVIT und ASFINAG Bau Management GmbH***

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

**ASFINAG Bau Management GmbH**

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

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

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

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

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

(7) Überlegungen betreffend der wirtschaftlichsten Ausführung wären künftig noch stärker vor der Ausschreibung der Leistungen anzustellen, nachvollziehbar zu dokumentieren und allenfalls entsprechende Entscheidungen zu treffen, um ein mögliches Kostensenkungspotenzial nicht aus der Hand zu geben und Leistungen im Wettbewerb der Bieter aus-schreiben zu können. (TZ 14)

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

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

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

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

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

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

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

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

## **PRIVATISIERUNG DER DOROTHEUM GMBH**

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

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

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

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

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

### **PRÜFUNGSZIEL**

Der RH überprüfte auf Verlangen der Abgeordneten Moser, Kogler, Kolleginnen und Kollegen vom 1. März 2011 gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats die Privatisierung der Dorotheum GmbH (Dorotheum). Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Bewertung des Ablaufs sowie eine gesamthafte wirtschaftliche Betrachtung der Privatisierung des Dorotheums. (TZ 1)

### **PRÜFUNGSGEGENSTAND**

Das 1707 gegründete Dorotheum bestand im Jahr 2001 aus drei wirtschaftlich miteinander vernetzten Geschäftsbereichen: Auktion, Schmuckhandel und Pfandleihe. Es hatte im Jahr 2001 — dem Jahr der Privatisierung — in Österreich 19 Filialen. Ende 2011 verfügte das

Dorotheum über 30 inländische Filialen sowie über 13 ausländische Niederlassungen mit dem Schwerpunkt in der EU. (TZ 1)

#### PRIVATISIERUNGS-AUFTRAG 1998

Mittels Bundesgesetz (BGBl. I Nr. 65/1998) erfolgte im Jahr 1998 die Übertragung des Dorotheums (Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-Gesellschaft m.b.H.) aus dem Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch das BMF, in das Eigentum der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) mit dem Ziel, dieses über die Börse zu privatisieren. Auf Basis von Expertenmeinungen sah die ÖIAG von einer Privatisierung über die Börse ab. (TZ 3)

#### RECHTSLAGE ÖIAG-GESETZ 2000

Die neue Rechtslage vom Mai 2000 (ÖIAG-Gesetz 2000, BGBl. I Nr. 24/2000) hob den Privatisierungsauftrag von 1998 auf. Das ÖIAG-Gesetz 2000 regelte generell, dass bei künftigen Privatisierungen durch die ÖIAG ein Privatisierungsauftrag für die gesamte Legislaturperiode durch die Bundesregierung erfolgte. (TZ 6)

Mit der neuen Rechtslage lag die Zuschlagserteilung in der Verantwortung des Aufsichtsrats der ÖIAG. Im Unterschied zur früheren Rechtslage legte die Bundesregierung in ihrem Privatisierungsauftrag an die ÖIAG lediglich die in der Legislaturperiode zu privatisierenden Unternehmen fest, sie musste jedoch nicht mehr jedem einzelnen Privatisierungskonzept zustimmen. Art und Weise der Privatisierung oblagen damit zur Gänze dem Vorstand und dem Aufsichtsrat der ÖIAG. Entsprechend entfiel die Zustimmungspflicht der Hauptversammlung der ÖIAG zum Zuschlag. (TZ 6)

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

#### PRIVATISIERUNGS-AUFTRAG 2000

Der Privatisierungsauftrag für die XXI. Legislaturperiode 2000 bis 2003 erfolgte gemäß der neuen Rechtslage als Ministerratsbeschluss vom 28. Februar 2000. Das Dorotheum war eines von sieben in dieser Legislaturperiode zu privatisierenden Unternehmen. In Erfüllung des Privatisierungsauftrags sollte die ÖIAG „im Interesse der Bevölkerung den bestmöglichen Erlös unter Berücksichtigung der Interessen der Unternehmen unter Wahrung österreichischer Interessen erzielen.“ Der RH hatte bereits in seiner Stellungnahme zum

Gesetzesentwurf des ÖIAG-Gesetzes 2000 auf die geringe Präzisierung der vorgegebenen Ziele bei Privatisierungen verwiesen. (TZ 7)

#### PRIVATISIERUNGSPROGRAMM, PRIVATISIERUNGSKONZEPT

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

#### VORGANGSWEISE DER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER IM PRIVATISIERUNGSPROZESS

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

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

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

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

#### DOKUMENTATION DES PRIVATISIERUNGSPROZESSES

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

#### RAHMENBEDINGUNGEN DER PRIVATISIERUNG

Das Dorotheum war Ziel von Restitutionsforderungen aus den USA, vor allem wegen seiner Rolle als Goldeinlösestelle und Versteigerungsstelle von „arisiertem“ Mobilienbesitz in der NS-Zeit. Die Klärung der Restitutionsfrage war Bedingung für eine erfolgreiche Privatisierung. Die ÖIAG erklärte sich im April 2001 bereit, als Beitrag zur Erlangung des Rechtsfriedens mit den USA 32 Mill. USD (500 Mill. ATS) aus dem Verkauf des Dorotheums in den Entschädigungsfonds zu dem im neu geschaffenen Entschädigungsfondsgesetz (BGBl. I Nr. 12/2001) genannten Zeitpunkt einzuzahlen. Die Zahlung erfolgte im Jänner 2006. (TZ 12)

#### PRIVATISIERUNGSVERFAHREN

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

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

#### PHASE I: INTERESSENTENSUCHE UND ABGABEINDIKATIVER ANBOTE

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

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

#### PHASE II: DURCHFÜHRUNG DER DUE DILIGENCE PRÜFUNG

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

#### PHASE III (ERSTER TEIL): AUSWAHL DER ENDBIETER

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

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

#### PHASE III (ZWEITER TEIL): FINALE ANBOTE, ZUSCHLAG UND CLOSING

Von den vier zur Abgabe eines finalen Angebots eingeladenen Bietern gaben am 13. September 2001 nur zwei ein Angebot ab. Einer der Bieter sagte brieflich ab. Ein weiterer gab zwar am 17. August 2001 ein verbindliches Angebot ab, verzichtete aber am 13. September 2001 auf

die Abgabe eines finalen Anbots. Dieser erwarb jedoch im März 2002 vom erfolgreichen Bieter rd. 16 % an der Dorotheum Beteiligungs GmbH, dem einzigen Kommanditisten der Dorotheum GmbH & Co KG. (TZ 18)

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

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

#### BANKGARANTIE

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

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

#### SONSTIGE VERPFLICHTUNGEN DER VERKÄUFERIN ÖIAG UND DER KÄUFERIN

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

Die ÖIAG beschränkte ihr Haftungsrisiko aus Restitutionsforderungen gegenüber dem Dorotheum auf sämtliche nach dem 30. September 2001 entstehende Kosten sowohl für

Rechtsberatung als auch für Gerichtskosten für zwei damals anhängige Klagen in den USA. (TZ 21)

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

#### WERTSTEIGERUNGSSTRATEGIE

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

#### UNTERNEHMENSBEWERTUNG

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

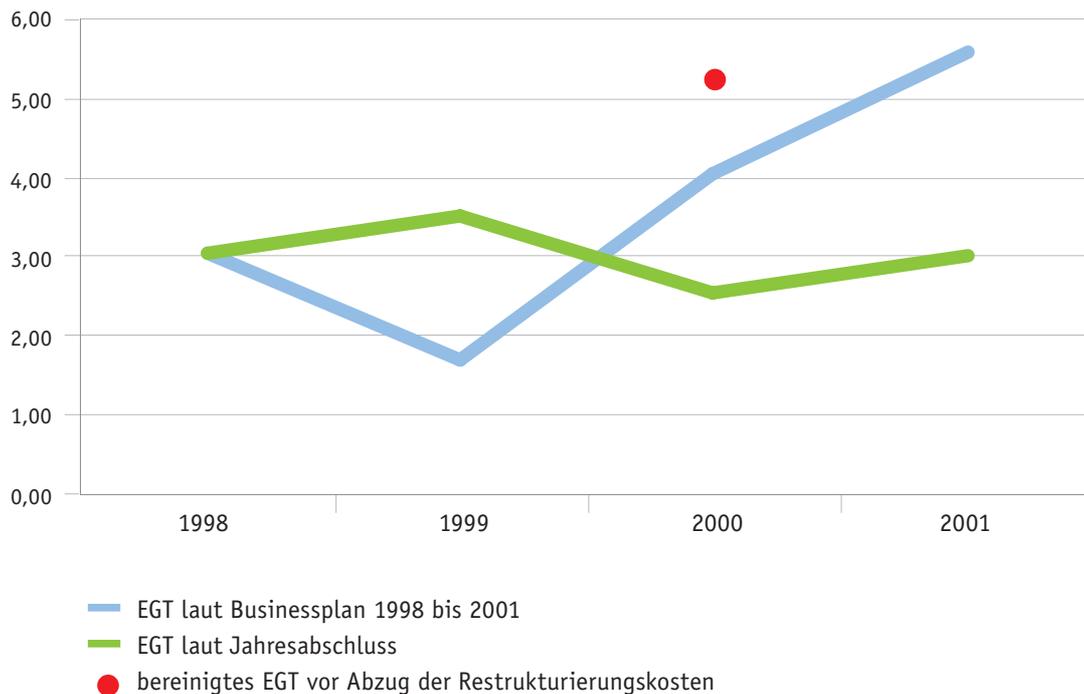
Eine vertiefte Behandlung der Studie im Aufsichtsrat der ÖIAG zur Festlegung eines Preisbandes als Richtwert für den Vorstand erfolgte nicht. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verwies die ÖIAG auf den Wert des Eigenkapitals in Höhe von rd. 54 Mill. EUR bis rd. 70 Mill. EUR, welcher als angemessener Kaufpreis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

#### WIRTSCHAFTLICHE SITUATION DES DOROTHEUMS IM ZEITRAUM DER PRIVATISIERUNG

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

### Ertragsentwicklung 1998 bis 2001

in Mill. EUR



Quellen: ÖIAG, Firmenbuch, RH

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

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

## IMMOBILIEN

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

## UMWANDLUNG IN EINE PERSONENGESELLSCHAFT UND DIE STEUERLICHEN AUSWIRKUNGEN

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

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

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

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

## WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG DES DOROTHEUMS NACH DER PRIVATISIERUNG

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

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

## VERKAUF DER IMMOBILIEN

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

<sup>1</sup> Weitere Liegenschaftsverkäufe in der ersten Hälfte 2003 erbrachten rd. 12 Mill. EUR Verkaufserlös.

## GESAMTHAFTE BEURTEILUNG DES VERKAUFSERLÖSES AUS SICHT DES BUNDES

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

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

Quellen: ÖIAG, RH

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

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

## ANGEMESSENHEIT DER KOSTEN DES VERFAHRENS

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

Die beiden Geschäftsführer des Dorotheums erhielten Prämienzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 320.000 EUR. Bereits 2007 hatte der RH die Prämienzahlung an Organe und

Mitarbeiter der zu privatisierenden Unternehmen sowie Mitarbeiter der ÖIAG als entbehrlich kritisiert angesichts der gesetzlichen Unterstützungspflicht der Organe (RH Reihe Bund 2007/12). (TZ 30)

#### SCHLUSSBEMERKUNGEN

***Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft (ÖIAG) hervor:***

*(1) Objektivierete Bewertungsraster zum Vergleich der Angebote sollten entwickelt und eigenes Fachwissen sollte vermehrt für erfolgskritische Bewertungsprozesse wie die Bewertung von Angeboten eingesetzt werden. (TZ 10)*

*(2) Sitzungen von Lenkungsausschüssen sollten mittels Ergebnisprotokollen dokumentiert werden. (TZ 10)*

*(3) Eine substantielle Verbesserung der Dokumentationsstandards für Privatisierungsprojekte sollte vorgenommen werden. Insbesondere sollten die Bewertungsverfahren offengelegt und nachvollziehbar gemacht werden. (TZ 11)*

*(4) Entscheidende Schritte im Privatisierungsverfahren — wie der Ausschluss einzelner Bieter — sollten detailliert dokumentiert werden. (TZ 14)*

## **ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL AUF EBENE DER LÄNDER SALZBURG UND TIROL**

**Auf Bundesebene lag ein noch unvollständiger Entwurf einer Österreichischen Anpassungsstrategie an die Klimaänderungen vor. Konkrete umsetzungsorientierte Maßnahmenprogramme der Länder Salzburg und Tirol mit Kostenabschätzungen für die Gebietskörperschaften fehlten.**

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Querschnittsprüfung in den Ländern Salzburg und Tirol war insbesondere die Beurteilung der organisatorischen und strategischen Grundlagen für die Anpassung an den Klimawandel auf Länderebene und der gesetzten Maßnahmen in den wesentlichen Sektoren für den alpinen Raum. (TZ 1)

### **ANPASSUNGSSTRATEGIE DES BUNDES**

Laut Artikel 10 des Kyoto-Protokolls aus dem Jahr 1997 haben alle Vertragsparteien nationale oder regionale Programme zu erarbeiten, umzusetzen und regelmäßig zu aktualisieren, in denen — neben Emissionsenkungen — Maßnahmen zur Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen vorgesehen sind. Das Kyoto-Forum, eine Koordinationsgruppe des Bundes und der Länder, setzte im Jahr 2007 die Initiative zur Erarbeitung einer österreichischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Auf Bundesebene lag ein noch unvollständiger Entwurf in Form des Policy Paper „Auf dem Weg zu einer nationalen Anpassungsstrategie“ vom Oktober 2010 vor, das eine Vulnerabilitätsabschätzung für Österreich und Handlungsempfehlungen für bestimmte Aktivitätsfelder, wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft, Bauen und Wohnen und Schutz vor Naturgefahren, enthielt. Der geplante rechtliche Status der Anpassungsstrategie war noch offen. (TZ 2)

Im Bereich internationaler Verpflichtungen im Rahmen von Materien, die in Gesetzgebung und Vollziehung Landeskompetenz sind, ist der Bund zwar Verpflichteter gegenüber der internationalen Gemeinschaft, hat selbst aber keine unmittelbaren Kompetenzen zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen. Die kompetenzrechtliche Situation ist nur bedingt geeignet, eine österreichweit einheitliche Umsetzung internationaler Verpflichtungen mit Bezug auf Materien, die in der ausschließlichen Kompetenz der Länder nach Art. 15 Abs. 1 BVG liegen, zu ermöglichen oder sie gar zu fördern. (TZ 2)

Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung bringt im Zusammenhang mit Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel hohen Koordinierungsbedarf bei der Erstellung von

Grundlagen (z.B. Maßnahmenkataloge), in fachlichen Bereichen (z.B. regionale Vulnerabilität) und in der Umsetzung (z.B. sektorübergreifende Maßnahmen) mit sich. (TZ 2)

Nachhaltige Verbesserungen können nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden allein, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht, das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg und letztendlich dessen verlässliche Umsetzung erreicht werden. Da sich die Verpflichtung zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls an die Republik Österreich richtet, wesentliche Teile davon aber in der Kompetenz der Länder liegen, bedarf es einer einheitlichen und strategisch ausgerichteten Vorgangsweise aller Gebietskörperschaften. (TZ 2)

#### ORGANISATION FÜR AGENDEN KLIMAWANDELANPASSUNG IN DEN LÄNDERN

In Salzburg wurde im Jahr 2000 eine Arbeitsgruppe Klimaschutz eingerichtet, die sich erstmals im Jahr 2008 mit den Auswirkungen des Klimawandels und notwendigen Anpassungsmaßnahmen beschäftigte. Überlegungen hinsichtlich einer Landesstrategie wurden vorerst zurückgestellt. (TZ 3)

In Tirol wurde im März 2011 ein Klimaschutzbeauftragter bestellt. Das Büro für Zukunftsfragen sollte federführend eine auf die Region bezogene Anpassungsstrategie entwickeln. Aktuelle Überlegungen hinsichtlich einer geeigneten Organisationsstruktur im Land zur Bearbeitung der Anpassungsstrategie sowie Art und Umfang der Einbindung des neu bestellten Klimaschutzkoordinators führten noch zu keinen konkreten Ergebnissen. (TZ 3)

#### ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts wurde weltweit eine Zunahme der Durchschnittstemperaturen der Atmosphäre und der Ozeane beobachtet, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit mit der Zunahme anthropogener (von Menschen verursachter) Treibhausgase in der Atmosphäre in Zusammenhang stand. (TZ 4)

Laut dem Grünbuch der Europäischen Kommission zur Klimawandelanpassung waren neben Maßnahmen zum Klimaschutz, welche die Freisetzung von Treibhausgasemissionen reduzieren und das Ausmaß des Klimawandels begrenzen sollen, jedenfalls auch Anpassungsmaßnahmen an den Temperaturanstieg erforderlich. Sie sind zwar eine unvermeidbare und unerlässliche Ergänzung zum Klimaschutz, aber keine Alternative zur Verringerung der Treibhausgasemissionen. (TZ 4)

## PROGNOSE DER KLIMAENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH

Im Alpenraum belegten Langzeitklimadaten eine Zunahme der Jahresmitteltemperatur von 1976 bis 2007 um fast 1,5 °C. Der registrierte Anstieg lag deutlich über dem globalen Mittel von 0,5 °C. (TZ 5)

Die globalen Klimamodelle lieferten keine Aussagen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf regionaler und lokaler Ebene, weil die Auflösung dieser Modelle zu grob war. Die Salzburger Landesregierung gab im Jahr 2007 eine regionale Klimamodellierung in Auftrag, welche die in Salzburg zukünftig zu erwartenden klimatischen Veränderungen darstellte. Die in der Studie ermittelten Erwärmungen reichten von 2 °C (Winter) bis 2,8 °C (Herbst). (TZ 6)

Für Tirol lag bis Mitte 2011 kein regionales Klimaszenario vor. (TZ 6)

## ANPASSUNGSMASSNAHMEN

Das Policy Paper des Bundes sah konkrete Handlungsempfehlungen für die Aktivitätsfelder Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft, Bauen und Wohnen und Schutz vor Naturgefahren vor. Die Maßnahmen in den für den alpinen Raum (Salzburg und Tirol) wesentlichen Sektoren werden nachfolgend dargestellt. (TZ 2)

## SEKTOR WASSERWIRTSCHAFT

Um objektive Entscheidungsgrundlagen für nötige Anpassungsmaßnahmen in der Wasserwirtschaft zu schaffen, beauftragten das BMLFUW und die Länder die Studie „Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft“. Die im Juni 2011 präsentierte Studie zeigte bis zum Jahr 2050 nur vergleichsweise geringe Auswirkungen des Klimawandels auf die verschiedenen Bereiche der Wasserwirtschaft und keinen unmittelbaren Handlungsbedarf auf. (TZ 7)

Laut der erwähnten Studie war eine Prognose, ob große Hochwässer künftig durch den Klimawandel verstärkt auftreten würden, mit dem derzeitigen Wissensstand nicht ausreichend zuverlässig möglich. Untersuchungen zu den Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre zeigten, dass Hochwässerschäden gering blieben, wenn ausreichende Hochwasserabfluss und Retentionsräume zur Verfügung standen. (TZ 7, 8)

Gefahrenzonenpläne wiesen Gebiete aus, die von Naturgefahren wie Lawinen, Steinschlag, Rutschungen oder Überschwemmungen bedroht waren, und auch Bereiche, die für wirtschaftliche Zwecke freizuhalten waren oder einer besonderen Art der Bewirtschaftung bedurften. Die auf Basis des Forstgesetzes zu erstellenden Gefahrenzonenpläne für die von

Wildbächen und Lawinen ausgehenden Naturgefahren waren in den Ländern Salzburg und Tirol nahezu flächendeckend bzw. weitgehend vorhanden. Ein Temperaturanstieg infolge des Klimawandels kann zu kontinuierlichen Änderungen von Waldzusammensetzung, -zustand bzw. -verteilung, und damit der Schutzwälder, führen. Dies kann die Anpassung der Gefahrenschutzpläne notwendig machen. (TZ 9)

Seit der Wasserrechtsgesetzesnovelle 2011, mit der die Umsetzung der Hochwasserrisiko-management-Richtlinie erfolgte, war die Erstellung von Gefahrenzonenplanungen als Grundlage für die bis zum 22. Dezember 2015 zu erstellenden Hochwasserrisiko-managementpläne auch im Wasserrechtsgesetz verankert. Die Gefahrenzonenpläne und Abflussuntersuchungen der Flüsse im Betreuungsbereich der Bundeswasserbauverwaltung lagen im Mai 2011 in Salzburg für 630,9 km bzw. 80 % von insgesamt 785,1 km Flusslänge vor. In Tirol werden nach Abschluss der „Abflussuntersuchung Tirol I“ Gefahrenzonenausweisungen bzw. Abflussuntersuchungen für rd. 800 km bzw. 40 % der insgesamt rd. 2.000 km Gewässerlänge vorliegen. (TZ 10)

#### SEKTOR FORSTWIRTSCHAFT

Das Policy Paper des Bundes sah aufgrund der Ortsgebundenheit des Waldes, der langen Generationszyklen und Produktionszeiträume eine hohe Vulnerabilität von Wald und Waldbewirtschaftung gegenüber dem Klimawandel. Die Forstverwaltungen der Länder Salzburg und Tirol hatten einen unterschiedlichen Zugang zum Thema Klimawandel. Die Landesforstdirektion des Landes Salzburg betrachtete gezielte Maßnahmen zur Anpassung der Artenzusammensetzung des Waldes an den Klimawandel aufgrund des relativ großen Standortspektrums vieler Baumarten noch nicht als erforderlich. Der Forstdienst des Landes Tirol beobachtete im Waldbestand bereits Auswirkungen der geänderten klimatischen Bedingungen. Eine veränderte Baumartengarnitur sollte auch den Auswirkungen des Klimawandels entgegenwirken. Die Ergebnisse des Projekts „Walddtypisierung Tirol“ sollen in einem Waldbauhandbuch zusammengefasst und im geografischen Informationssystem des Landes „tiris“ allgemein zugänglich gemacht werden. (TZ 11)

Schutzwälder sind von besonderer Bedeutung für die Sicherung des menschlichen Lebensraumes in der alpin geprägten Landschaft in Österreich. Das Forstgesetz betonte die Schutzfunktion des Waldes, indem es die Eigentümer zum Erhalt der Schutzwälder verpflichtete. Aufgrund ihrer Bedeutung wurden Schutzwaldprojekte gefördert. Dabei wurde die ursprünglich nationale Förderung auf eine Förderung im Rahmen des EU-Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raumes umgestellt. (TZ 12)

Das Salzburger Landeskonzept zur Verbesserung der Schutzwirkung des Waldes wies rd. 68.400 ha Sanierungsfläche aus, von der rd. 37.000 ha als vordringlich einzustufen waren; davon wurden auf bisher 26.400 ha Maßnahmen zur Schutzwaldverbesserung eingeleitet bzw. umgesetzt. Gemäß dem Tiroler Schutzwaldkonzept wurden rd. 85.400 ha Schutzwald als sanierungsbedürftig eingestuft. Für rd. 56.000 ha lagen bereits in 149 Einzelprojekten Planungen vor. Das Konzept sah eine Reihung nach Dringlichkeitsstufen vor. Bereits saniert waren rd. 13.000 ha Schutzwald. (TZ 12)

## SEKTOR TOURISMUS

Aus dem österreichischen Tourismus ergaben sich im Jahr 2009 direkte und indirekte Wertschöpfungseffekte in Höhe von 20,85 Mrd. EUR; der Wirtschaftszweig trug somit 7,6 % zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung bei. (TZ 13)

Die politischen Vertreter der Länder Salzburg und Tirol bekannten sich im September 2010 im „Innsbrucker Manifest zur tourismuspolitischen Zusammenarbeit im Alpentourismus“ u.a. zu einer aktiven Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Klimawandels. Der Tiroler Raumordnungsplan „Raumverträgliche Tourismusentwicklung“ befasste sich mit dem Klimawandel. Der Salzburger Strategieplan für den Tourismus nahm keinen Bezug auf mögliche Veränderungen durch den Klimawandel. Konkrete Maßnahmenprogramme mit Kostenschätzungen lagen in beiden Ländern nicht vor. (TZ 14)

Die Anzahl der schneesicheren Schigebiete in Österreich wird laut einer Studie bei einem Temperaturanstieg von 2 °C bis 2050 von 199 um 84 (das sind 42 %) auf 115 sinken. Derzeit können von den 25.400 ha Pistenfläche in Österreich bereits 66 % künstlich beschneit werden. Dies bedeutete hohe Investitionskosten in die entsprechenden Anlagen, einen zunehmenden Verbrauch der Ressourcen Energie und Wasser und eine Veränderung der Landschaft. (TZ 15)

Die Länder Salzburg und Tirol versuchten mit Instrumenten der Raumordnung (Salzburger Sachprogramm Schianlagen, Tiroler Seilbahn und Schigebietsprogramm) und durch eine Beschränkung von Neuerschließungen von Schigebieten ein vertretbares Verhältnis zwischen den massiven ökonomischen Interessen der Tourismuswirtschaft und den ökologischen Auswirkungen u.a. durch Beschneiungsanlagen zu wahren. (TZ 15)

Für den alpinen Sommer- und den Seentourismus werden grundsätzlich positive Auswirkungen erwartet. Auch der Städte- und der Gesundheitstourismus könnten durch temperaturbedingte Verlängerung der Saison vom Klimawandel profitieren. (TZ 15)

## SEKTOR NATURGEFAHREN IM ALPINEN RAUM

Eine Analyse der Abflussdaten großer alpiner Flüsse und eine Abschätzung der Klimawandelfolgen ergab u.a. einen Anstieg der Abflussmengen im Winter und eine Verschiebung von Hochwasserereignissen in den Winter, längere, häufigere Trockenperioden und eine Zunahme der Erosion. (TZ 16)

Das Auftauen von Permafrostböden (Dauerfrostböden) ab einer Seehöhe von etwa 2.500 m aufgrund des Anstiegs der Lufttemperatur hat eine Erhöhung der Steinschlag- und Felssturzaktivität, Hanginstabilitäten, Rutschungen und Setzungen an Bauwerken zur Folge.

Betroffen davon waren vor allem alpine Infrastruktureinrichtungen, wie Straßen oder touristische Einrichtungen. Der Kenntnisstand zur Verteilung von Permafrostböden im alpinen Raum in Österreich war noch gering. Mehrere Forschungsprojekte arbeiteten an der Kartierung der österreichischen Permafrostböden und an der Abschätzung des aktuellen und zukünftigen Gefährdungspotenzials durch eine klimawandelbedingte Permafrostveränderung. (TZ 17)

## SEKTOR RAUMORDNUNG UND RAUMPLANUNG

Raumordnung und Raumplanung sind in Bezug auf den Klimawandel insofern gefordert, als die vorausschauende Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung Schäden verhindern oder verringern kann. Beide überprüften Länder waren in Forschungsprojekte eingebunden, die sich mit der Rolle der Raumplanung im Zusammenhang mit dem Klimawandel im alpinen Bereich beschäftigten. (TZ 18, 19)

Das aktuelle Salzburger Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahr 2003 definierte einen vorbeugenden Hochwasserschutz mit der Freihaltung von Abflussräumen als vorrangiges und im allgemeinen öffentlichen Interesse liegendes Ziel. Die Anpassung an den Klimawandel war kein explizites Thema. Laut dem Tiroler Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ aus dem Jahr 2007 musste im Bereich der Sicherung des Lebensraums auf die Naturgefahren im alpinen Raum und dabei auf Entwicklungen durch den Klimawandel eingegangen werden. (TZ 20)

Die Gefahrenzonen der forstlichen Raumplanung, die Hochwasserabflussgebiete nach wasserrechtlichen Bestimmungen und die für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wesentlichen Flächen waren im Land Salzburg in den Flächenwidmungsplänen verpflichtend darzustellen. Flächen, die im Gefährdungsbereich von Hochwässern, Lawinen oder Murgängen lagen oder als wesentliche Hochwasserabfluss- oder -rückhalteräume zu erhalten waren, durften in Salzburg nicht als Bauland ausgewiesen werden. (TZ 21)

In Tirol waren in den Flächenwidmungsplänen Gebiete, die durch Naturgefahren, wie Lawinen, Hochwasser, Steinschlag oder Erdbeben, gefährdet waren, soweit möglich aufgrund bestehender Gefahrenzonenpläne ersichtlich zu machen. Die Widmung von Bauland in Gefährdungszonen von Lawinen, Hochwässern oder Steinschlag war unter bestimmten Bedingungen möglich. Gemäß dem Raumordnungsplan „Zukunftsraum Tirol“ sollte das Nachrücken von Bauland in vor Naturgefahren durch Verbauungsmaßnahmen gesicherte Bereiche aufgrund eines Restrisikos vermieden werden. (TZ 21)

Die Flächenwidmungspläne und die Gefahrenzonen waren in den überprüften Ländern Salzburg und Tirol über das Internet für die Öffentlichkeit zugänglich. (TZ 21)

Die Länder Salzburg und Tirol erhoben das unverbaute und verbaute Bauland in gefährdeten Bereichen („rote und gelbe Zonen“) der Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung. Die Auswertung in Salzburg bezog sich nur auf den Pinzgau; die Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung waren in beiden Ländern in diese nicht integriert. (TZ 22)

Sollte es als Folge des Klimawandels zu einer Zunahme von Naturgefahren im alpinen Raum kommen, ist mit einer Ausweitung der gefährdeten Bereiche zu rechnen. Das Salzburger und das Tiroler Raumordnungsgesetz boten die Möglichkeit einer entschädigungsfreien Rückwidmung von Bauland, wenn die Widmung wegen einer Gefährdung durch Naturgefahren nicht aufrechterhalten werden konnte. (TZ 22)

## SCHLUSSBEMERKUNGEN/SCHLUSSEMPFEHLUNGEN

### ***Zusammenfassend empfahl der RH:***

#### ***Land Salzburg***

*(1) Die aus den prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels zu ziehenden Konsequenzen sollten in die Tourismusstrategie einfließen. (TZ 14)*

*(2) Die Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in den Gefahrenzonen der Wildbach und Lawinenverbauung wären auf das gesamte Landesgebiet auszudehnen. (TZ 22)*

#### ***Land Tirol***

*(3) Ein regionales Klimamodell wäre zu erstellen. (TZ 6)*

*(4) In Bezug auf das Nachrücken von Bauland in gesicherte Bereiche wäre bei Baulandneuwidmungen den vorausschauenden Vorgaben des Raumordnungsplans „Zukunftsraum Tirol“ zu folgen. (TZ 21)*

### **Länder Salzburg und Tirol**

*(5) Die entsprechenden, für die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel notwendigen organisatorischen Voraussetzungen wären zu schaffen. (TZ 3)*

*(6) Die Freihaltung der erforderlichen Hochwasserretentionsräume wäre durch entsprechende wasserrechtliche Instrumente abzusichern. (TZ 8)*

*(7) Die Arbeiten an den Gefahrenzonenplänen der Bundeswasserbauverwaltung sollten zügig abgeschlossen werden. (TZ 10)*

*(8) Die Sanierungsprojekte des Schutzwaldes wären in Abhängigkeit von ihrer Dringlichkeit fortzuführen. (TZ 12)*

*(9) Aufbauend auf den Tourismusstrategien sollten umsetzungsorientierte Maßnahmenprogramme zur Anpassung an den Klimawandel mit einer Abschätzung der Kosten für die öffentliche Hand erarbeitet werden. (TZ 14)*

*(10) Bei der Bewilligung von Vorhaben im Seilbahnen und Skipistenangebot sollten bei der Beurteilung der Schneesicherheit und Beschneigungsmöglichkeit die klimatische Entwicklung über einen ausreichend langen Zeitraum berücksichtigt werden. (TZ 15)*

*(11) Die Errichtung neuer Infrastruktureinrichtungen (Wege, Skipisten, Aufstiegshilfen) in von auftauendem Permafrost gefährdeten Bereichen wäre zu vermeiden. (TZ 17)*

*(12) Die im Rahmen der Forschungsprojekte der Raumplanung gewonnenen oder noch zu erarbeitende Erkenntnisse und Empfehlungen sollten in die überörtliche und örtliche Raumplanung einfließen. (TZ 19)*

*(13) Bei Vorliegen der Ergebnisse aktueller Abflussuntersuchungen und der darauf aufbauenden Gefahrenzonenpläne wären die relevanten Hochwasserabfluss- und Retentionsflächen mit den entsprechenden Raumordnungsinstrumenten zu sichern. (TZ 20)*

*(14) Bei den Untersuchungen zu Bauland und Gebäudebestand in Gefahrenzonen wären auch die Gefahrenzonen der Bundeswasserbauverwaltung in die Betrachtung mit einzubeziehen. (TZ 22)*

*(15) Es wäre auf die Gemeinden hinzuwirken, die Möglichkeit der Rückwidmung von in Gefahrenzonen liegendem, unbebautem Bauland zu nutzen. (TZ 22)*

*BMLFUW*

*(16) Die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel wäre rasch fertigzustellen, damit die betroffenen Ministerien und die Länder auf ihren spezifischen Ebenen entsprechende ressortspezifische und regionale Strategien und darauf aufbauende Maßnahmenpakete entwickeln können. (TZ 2)*

*(17) Der Grad der Verbindlichkeit einer Strategie zur Anpassung an den Klimawandel wäre so hoch wie möglich anzusetzen. (TZ 2)*

## HÄRTEAUSGLEICHSFONDS IN DER PENSIONSVERSICHERUNG

Der Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung sollte ab dem Jahr 2004 besondere Härten in Folge der Pensionssicherungsreform 2003 durch einmalige Zuwendungen (zwischen 400 EUR und 1.500 EUR) ausgleichen. Er war mit 44 Mill. EUR dotiert, davon gelangten rd. 3,40 Mill. EUR zur Auszahlung. Insgesamt erhielten 5.550 Personen eine Zuwendung; davon hatten 1.807 Personen real keinen Verlust, weil sie eine Ausgleichszulage bezogen. Die Antragsfrist endete im Jahr 2009, die letzte Auszahlung erfolgte 2010; eine Fortführung des Härteausgleichsfonds ist daher nicht mehr nötig.

Darüber hinaus wurden in den Jahren 2005 bis 2008 7,00 Mill. EUR aus dem Härteausgleichsfonds (und 7,27 Mill. EUR aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung) dazu verwendet, um 47.556 Wiederaufbaufrauen der Nachkriegsjahre eine Zuwendung in Höhe von jeweils 300 EUR zu gewähren.

Im Juni 2006 wurden 34,00 Mill. EUR an den Bund rücküberwiesen, der Härteausgleichsfonds verfügt seit 2007 über ein restliches Vermögen in Höhe von mehr als 750.000 EUR.

### PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch den Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung sowie der Frage, ob sein Weiterbestand im Hinblick auf die im Jahr 2009 abgelaufene Antragsfrist noch zweckmäßig war. Weiters überprüfte der RH den Einsatz der vom (damaligen) Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (BMSG) zur Verfügung gestellten Mittel und die Abrechnungen der Leistungen durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt). (TZ 1)

### ZWECK DES HÄRTEAUSGLEICHSFONDS

Zur Abfederung von besonderen Härten durch die Pensionssicherungsreform 2003 wurde mit 1. Jänner 2004 der Härteausgleichsfonds eingerichtet. Als einmalige Zuwendung wurden Beträge zwischen 400 EUR und 1.500 EUR gewährt. (TZ 2, 3)

Darüber hinaus wurden aus diesem Fonds in den Jahren 2005 bis 2006 Zuwendungen in Höhe von jeweils 300 EUR für Frauen als Anerkennung für ihre besonderen Leistungen beim Wiederaufbau der Republik Österreich gezahlt. (TZ 9)

## MITTEL DES HÄRTEAUSGLEICHSFONDS

Der Härteausgleichsfonds wurde insgesamt mit 44,00 Mill. EUR dotiert. Zum Ausgleich der Härten aus der Pensionssicherungsreform 2003 wurden von 2004 bis 2010 insgesamt rd. 3,40 Mill. EUR, für die Zuwendungen an Wiederaufbaufrauen 7,00 Mill. EUR aufgewendet. 34,00 Mill. EUR waren 2006 an den Bund zurückzuzahlen. Seit 2007 verfügt der Härteausgleichsfonds über ein restliches Vermögen von mehr als 750.000 EUR. (TZ 16, 17)

## LEISTUNGEN DES HÄRTEAUSGLEICHSFONDS

Die Gewährung einer Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds hing von der Höhe der Pension, der Höhe des Verlusts im Vergleich zur Rechtslage 2003, der Anzahl der Beitrags- bzw. Versicherungsmonate und (außer bei Langzeitversicherten) auch der Höhe des Haushaltseinkommens ab. (TZ 3, 7)

Insgesamt erhielten 5.550 Personen eine Zuwendung für Verminderungen ihrer Pension von mehr als 2 %. Davon bezogen 1.807 Personen, rund ein Drittel, eine Ausgleichszulage, so dass sie im Ergebnis keinen Verlust erlitten. (TZ 5)

## RICHTLINIEN DES BMSG

Das BMSG schränkte die Zahl der Anspruchsberechtigten durch restriktive Richtlinien hinsichtlich des Pensionsstichtags (nur für die Jahre 2004 bis 2006) und der Pensionshöhe (gedeckelt mit dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare) ein. Weder die zeitliche Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten noch die starre Grenze (Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare), bis zu der eine Zuwendung aus dem Härteausgleichsfonds gewährt werden konnte, ergaben sich aus dem Wortlaut des Gesetzes. Der Entfall der Grenze für das Gesamthaushaltsnettoeinkommen für Bezieher einer Langzeitversichertenpension („Hacklerpension“) führte zu einer Bevorzugung dieser Personengruppe. (TZ 3)

## ADMINISTRATION DURCH DAS BUNDESSOZIALAMT

Mit der Vollziehung war das Bundessozialamt beauftragt, obwohl der Großteil der erforderlichen Daten bereits bei den Pensionsversicherungsträgern vorhanden war; diese wirkten jedoch nur im Zuge einer Vorprüfung mit. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Bundessozialamt war die Folge. (TZ 7)

Mit dem am 16. Dezember 2004 in Kraft getretenen Pensionsharmonisierungsgesetz wurde der maximal mögliche Pensionsverlust für 2004 rückwirkend mit 5 % gedeckelt. Bereits zuerkannte Pensionen mussten neu berechnet und gegebenenfalls Nachzahlungen gewährt werden. Eine Aufrollung der bereits im Laufe des Jahres 2004 gewährten Zuwendungen aus

dem Härteausgleichsfonds war nicht vorgesehen. Dadurch kam es für Pensionisten mit Pensionsstichtagen im Jahr 2004 je nach dem Datum der Entscheidung über ihre Anträge zu Ungleichbehandlungen. (TZ 4)

Das BMSG ließ sich monatlich Auswertungen über die Fallzahlen, die Erledigungsdauer und die Zuwendungshöhen vorlegen. Diese Statistiken wurden vom Bundesrechenzentrum erstellt, waren aber mangelhaft und daher für Steuerungszwecke nicht geeignet. (TZ 8)

#### LEISTUNGEN FÜR „WIEDERAUFBAUFRAUEN“

Anspruchsberechtigt waren Frauen mit österreichischer Staatsbürgerschaft, die vor dem 1. Jänner 1951 mindestens ein Kind in Österreich zur Welt gebracht oder ein vor diesem Zeitpunkt geborenes Kind in Österreich erzogen hatten. Voraussetzung war, dass eine Ausgleichszulage oder ein vergleichbares Einkommen bezogen wurde. Insgesamt wurden dafür rd. 14,27 Mill. EUR aufgewendet, davon 7,00 Mill. EUR aus dem Härteausgleichsfonds. (TZ 9)

Insgesamt beantragten 59.702 Frauen eine Unterstützung: Davon wurden 47.556 Anträge positiv erledigt. (TZ 13)

#### AUFSICHT DURCH DAS BMSG

Das BMSG erhielt 14-tägige Statistiken, um abzuschätzen, ob die veranschlagten rd. 15 Mill. EUR ausreichen würden, und welcher finanzielle Spielraum bei der Beurteilung des „vergleichbaren Einkommens“ bestand. Das BMSG wies das Bundessozialamt mit mehreren Erlässen an, Einkommen zunächst bis zu 30 EUR, später bis zu 100 EUR über dem Ausgleichszulagenrichtsatz als vergleichbar anzusehen; auch bäuerliches Einkommen war letztlich nicht zu berücksichtigen. Eine Veröffentlichung der gelockerten Anspruchsvoraussetzungen unterblieb jedoch. (TZ 10)

Anhand der im Bundessozialamt geführten Unterlagen ließ sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer nicht zuverlässig ermitteln. (TZ 12)

#### ADMINISTRATION DURCH DAS BUNDESSOZIALAMT

Die Anträge mussten grundsätzlich binnen eines Jahres ab Inkrafttreten des Gesetzes (11. August 2005) beim Bundessozialamt eingebracht werden. Bei verspätet eingebrachten Ansuchen fehlte in vielen Fällen eine Begründung dafür; Ablehnungen wegen verspäteter Einbringung gab es keine. (TZ 9, 14)

## INFORMATIONSKAMPAGNE

Obwohl es eine intensive redaktionelle Berichterstattung rund um die Zuwendung für Wiederaufbaufrauen gab, schalteten das BMSG und das Bundessozialamt zusätzlich zahlreiche Medieninserate. Dafür wurden insgesamt rd. 254.000 EUR aufgewendet; 207.012 EUR (82 %) wurden für regionale Inserate verwendet, 43 % davon nur in der Steiermark. (TZ 11)

## PERSONALEINSATZ

Im Bundessozialamt wurde der Personaleinsatz erst ab dem 1. Jänner 2005 getrennt nach Aufgabenbereichen erfasst. Demnach betrug der Personaleinsatz für den Härteausgleichsfonds im Jahr 2005 rd. 3,35 VZÄ, im Jahr 2006 lag er zwischen 3,67 und 5,19 VZÄ. Mitte 2007 betrug er 0,46 VZÄ, seither nur noch weniger als rd. 0,15 VZÄ. (TZ 7)

Für die Administration der Zuwendungen an die Wiederaufbaufrauen lag der Personaleinsatz im Herbst 2005 bei rd. 13 VZÄ und sank im Laufe des Jahres 2006 von rd. 13 auf rd. 6 VZÄ ab. In den ersten beiden Quartalen 2007 betrug der Personaleinsatz nur noch rd. 0,75 bzw. 0,14 VZÄ. (TZ 15)

## VERANLAGUNG DER FONDSMITTEL

Die Veranlagung kurzfristig nicht benötigter Mittel mehrerer Fonds des BMSG erfolgte aufgrund der internen Richtlinien nach Einholung von Anboten stets als Termineinlage für maximal einen Monat. Zur Abwicklung der laufenden Zahlungen blieben die dafür notwendigen Fondsmittel auf einem Geldverkehrskonto der BAWAG P.S.K. täglich fällig veranlagt. Die Mittel des Härteausgleichsfonds lagen bis Mitte November 2011 stets zur Gänze auf diesem Geldverkehrskonto. (TZ 17)

Erst ab Mitte November 2011 wurden auf Empfehlung des RH Teile der Mittel des Härteausgleichsfonds als Termineinlage gebunden veranlagt; dies führte in einem halben Jahr zu einem Mehrertrag i.H.v. rd. 7.600 EUR. (TZ 17)

## SCHLUSSBEMERKUNGEN/SCHLUSSEMPFEHLUNGEN

### ***Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMASK hervor:***

*(1) Der Härteausgleichsfonds wäre umgehend aufzulösen. (TZ 16)*

*(2) Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen bei Unterstützungsleistungen wären in geeigneter Form zu veröffentlichen, um eine Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden. (TZ 10)*

*(3) Aufgaben wären jenen Stellen zu übertragen, bei denen aufgrund bereits vorhandener Daten der geringste zusätzliche Verwaltungsaufwand zu erwarten ist. (TZ 7)*

*(4) Es wäre entweder auf die ordnungsgemäße Erstellung von Auswertungen — sofern diese zu Informations- oder Steuerungszwecken notwendig sind — zu achten oder — um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden — von der Erstellung nicht benötigter Auswertungen abzusehen. (TZ 8, 12)*

*(5) Es wäre künftig auf eine regional ausgewogenere Verteilung der Inserate über Leistungsansprüche zu achten. (TZ 11)*

## ÖBB-ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

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

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

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

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

-  
1

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

2

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

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

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

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

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

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

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

## PRÜFUNGSZIELE

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

Strategie und Ziele, finanzieller Aufwand und Effizienzkontrolle der Öffentlichkeitsarbeit.  
(TZ 1)

## STRATEGIE DER ÖFFENTLICHKEITSARBEIT DER ÖBB-UNTERNEHMENSGRUPPE

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

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

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

Die ÖBB-Unternehmensgruppe hatte in ihren Strategiepapieren großteils keine quantifizierten und keine monetarisierten Ziele für ihre Öffentlichkeitsarbeit festgelegt und den hohen Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit (in Summe rd. 31 Mill. EUR externer Aufwand pro Jahr<sup>3</sup>; TZ 7) in vielen Bereichen nicht einem angestrebten (und in der Folge auch dem tatsächlich resultierenden) quantifizierten und monetarisierten Nutzen gegenübergestellt.  
(TZ 2)

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

## SCHNITTSTELLE INFRASTRUKTUR – ABSATZBEREICH

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

## ORGANISATION DER ÖFFENTLICHKEITSARBEIT IN DER ÖBB-UNTERNEHMENSGRUPPE

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

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

## DATENBASIS UND TRANSPARENZ IM BEREICH ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

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

Ursachen für die fehlende Transparenz waren

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

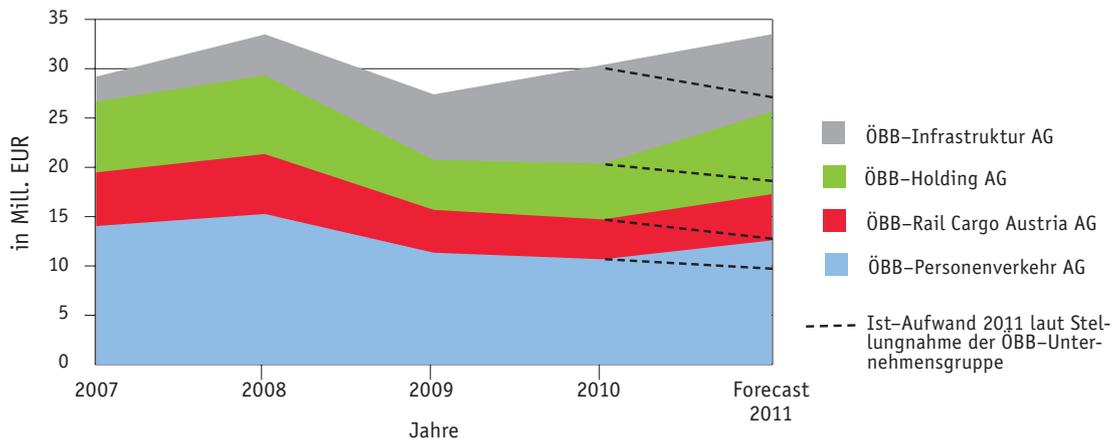
Dies hatte zur Konsequenz,

- dass es nicht möglich war, eine automatisierte Analyse der verschiedenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Art der Leistung sowie hinsichtlich Medium und Zugehörigkeit zu Kampagnen durchzuführen;
- dass es in vielen Fällen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich war, den zu einem Auftrag angefallenen Gesamtaufwand darzustellen und mit dem geplanten (vom Vorstand genehmigten) Aufwand zu vergleichen;
- -dass es in vielen Fällen nur mit hohem Aufwand möglich war, das Volumen und die Höhe der zu bestimmten Verträgen abgerufenen Leistungen (Ausmaß der Inanspruchnahme des vereinbarten bzw. budgetierten Vertragsvolumens) zu ermitteln. (TZ 6)

#### MITTELEINSATZ FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT - ÜBERBLICK

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

### ÖBB-Unternehmensgruppe: Externer Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit 2007 bis 2011



#### Forecast 2011:

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

#### Aufwand 2011 laut Stellungnahme:

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

Quelle: Abbildung: RH; Daten: ÖBB-Unternehmensgruppe

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

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

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

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

#### MITTELEINSATZ FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT – AUFWAND JE WERBETRÄGER/ WERBEMITTEL

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

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

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

#### MITTELEINSATZ FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT – BENCHMARK UND BUDGETIERUNG

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

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

#### MITTELHERKUNFT – FINANZIERUNG DER ÖBB- UNTERNEHMENSGRUPPE DURCH BUND UND LÄNDER

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

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

#### SCHNITTSTELLE ÖBB – BMVIT (REGIERUNGSARBEIT) – ALLGEMEINES

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

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

Der ÖBB-Infrastruktur AG waren gesetzlich und vertraglich Aufgaben übertragen, die einen starken Konnex zu Aufgaben des Staates bzw. Zielen der Bundesregierung hatten und zum

überwiegenden Teil auch aus staatlichen Mitteln finanziert waren. Kampagnen der ÖBB-Unternehmensgruppe, die den volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Nutzen von staatlich finanzierten Infrastrukturmaßnahmen kommunizierten (wie beispielsweise die Kampagne Konjunkturlokomotive) oder die die Bedeutung der ÖBB-Infrastruktur AG als Lehrlingsausbildner kommunizierten, stellten somit implizit immer auch eine Öffentlichkeitsarbeit für die Verkehrs- und Ausbildungspolitik der Bundesregierung dar. (TZ 14)

#### SCHNITTSTELLE ÖBB – BMVIT (REGIERUNGSARBEIT) – BESONDERHEITEN

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

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

#### ADVERTORIAL-SERIE „UNSERE BAHN“ IM PRINTMEDIUM A 2007/2008

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

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

Die Advertorial-Serie der ÖBB-Holding AG ging auf eine Initiative des BMVIT zurück; das BMVIT hatte gemeinsam mit dem Printmedium A ein Leserforum „eingerrichtet“, welches Anlagen und Beschwerden sowie Vorschläge von Kunden zum Thema ÖBB entgegennehmen sollte. In einem Kooperationsvertrag (von Juni 2007) vereinbarten BMVIT und ÖBB-Personenverkehr AG die Einrichtung eines „Printmedium A-Redaktionsteams“ bei der ÖBB-Personenverkehr AG, das die Inhalte der Advertorial-Serie aufbereiten sollte. (TZ 16)

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

#### WEITERE ADVERTORIALS

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

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

#### MEDIENKOOPERATIONS- UND -FÖRDERUNGS-TRANSPARENZGESETZ

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

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

## ZUKAUF VON AGENTUR- UND BERATUNGSLEISTUNGEN IM BEREICH DER ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

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

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

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

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

## WERBEKAMPAGNEN UND MEDIENKOOPERATIONEN/ADVERTORIALS

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

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

## WERBEKAMPAGNEN

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

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

Fast ein Drittel des untersuchten Kampagnenaufwands der ÖBB- Unternehmensgruppe floss in die Bewerbung von weitgehend etablierten Sonderpreisprodukten (der RH hatte sich bereits anlässlich seiner Prüfung Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr AG — Reihe Bund 2010/3, TZ 4 — mit der starken Fokussierung auf Sonderpreisprodukte und der damit verbundenen Positionierung der Bahn als Billigtransportmittel kritisch auseinandergesetzt). Der Werbeaufwand für speziell an Autofahrer (als potenzielle Neukunden) adressierte Kampagnen war mit rd. 5 % des Gesamtwerbeaufwands der ÖBB-Unternehmensgruppe dagegen vergleichsweise gering. (TZ 23)

#### MEDIENKOOPERATIONEN/ADVERTORIALS

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

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

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

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

#### ZEITUNGSBOXENVERTRÄGE

Die ÖBB-Holding AG schloss zwischen 2006 und 2008 mit drei Verlagsgruppen Rahmenvereinbarungen über die Aufstellung und den Betrieb von Zeitungsboxen (zur Entnahme von Gratiszeitungen) in Bahnhöfen der ÖBB-Infrastruktur AG ab. Die Rahmenvereinbarungen räumten der ÖBB-Holding AG das Recht ein, Werbeeinschaltungen (Druckstrecken) gegen bloßen Ersatz der Produktionskosten zu platzieren. (TZ 27)

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

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

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

#### SPONSORING UND SPONSORINGÄHNLICHE KOOPERATIONEN

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

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

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

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

Aussagen über den Nutzen der Sponsoringaktivitäten der ÖBB- Unternehmensgruppe (im Jahresdurchschnitt Ausgaben in der Größenordnung von etwa 1,4 Mill. EUR) waren nicht möglich. Ebenso wenig gab es Anhaltspunkte für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Aufteilung der eingesetzten Mittel auf die einzelnen Sponsoringbereiche und die Über-gewichtung des Sportsponsorings im Vergleich zu anderen Sponsoringbereichen. (TZ 28)

#### SOCIAL NETWORKS

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

## PROJEKTBEZOGENE ÖFFENTLICHKEITSARBEIT/ANRAINER KOMMUNIKATION

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

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

## EVALUIERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

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

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

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

## SCHLUSSBEMERKUNGEN/SCHLUSSEMPFEHLUNGEN

**Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

### **BMVIT und ÖBB-Unternehmensgruppe**

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

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

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

### **ÖBB-Unternehmensgruppe**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Informationsbedürfnis der Bevölkerung (Aktualität und Nutzenstiftung der Information für die Zielgruppe),*
- Objektivität der Information (Konzentration auf den Sachinhalt),*
- Transparenz des Mitteleinsatzes, im Sinne der Nachvollziehbarkeit von Höhe der aufgewendeten Mittel und eingesetzten Medien sowie*

- *an den von der Bundesregierung im Februar 2010 beschlossenen „Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmaßnahmen der Bundesregierung und der Bundesministerien“. (TZ 14, 17, 32)*

*(11) Für die Sponsoring-Aktivitäten wären:*

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

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

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

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

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

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

*(17) Unter Bedachtnahme auf die gesetzlich vorgezeichnete Unternehmensstruktur (Verantwortung und Eigenständigkeit der als Aktiengesellschaften konstruierten ÖBB-*

Teilgesellschaften) wäre die Öffentlichkeitsarbeit im Konzern anhand folgender Orientierungen zu koordinieren:

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

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

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

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

### **ÖBB-Holding AG und ÖBB-Infrastruktur AG**

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

### **ÖBB-Holding AG**

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

***Rail Cargo Austria AG***

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