

Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen

Im überprüften Zeitraum 1999 bis 2004 bei den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) festgestellte Mängel betrafen insbesondere den wenig sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit externen Beratungsleistungen. Diese betragen im Zeitraum 1999 bis 2001 34,55 Mill. EUR und im Zeitraum 2002 bis 2004 56,18 Mill. EUR.

Der durchschnittliche Beratungsaufwand lag im Zeitraum 2002 bis 2004 mit jährlich 18,73 Mill. EUR um 7,21 Mill. EUR oder rd. 63 % über dem jährlichen Durchschnittswert der Jahre 1999 bis 2001. Dieser zusätzliche jährliche Beratungsaufwand von 7,21 Mill. EUR entsprach den Kosten von 103 Arbeitsplätzen bzw. der Entlohnung von weiteren 17 Vorstandsmitgliedern.

Der höchste Beratungsaufwand fiel 2003 an, in dem an 364 Beratungsunternehmen insgesamt 21,81 Mill. EUR flossen. In diesem Jahr entfielen auf ein Beratungsunternehmen allein rd. 33 % und auf weitere 20 Beratungsunternehmen rd. 42 % – somit zusammen rd. drei Viertel – des Gesamtaufwandes an externen Beratungsleistungen.

Die Zunahme an externen Beratungsleistungen war auf vermehrte strategische Aufgaben, auf einen geänderten Führungsstil und auf Mängel in den Prozessabläufen sowie bei vorhandenen Kapazitäten zurückzuführen. Auf Make or Buy-Entscheidungen vor der Beauftragung externer Beratungsleistungen verzichteten die ÖBB seit dem Jahr 2001 weitgehend. Den Vergaben an Beratungsunternehmen lagen im überprüften Zeitraum 1999 bis 2004 keine Kosten-Nutzen-Untersuchungen zugrunde.

Kurzfassung

Vergaberecht

Als Betreiber von öffentlichen Verkehrsnetzen unterlagen die ÖBB nicht den strengen Regelungen für öffentliche Auftraggeber, sondern jenen für Sektorenauftraggeber. Bei den vom RH überprüften Vergaben von Dienstleistungen beachteten die ÖBB im Allgemeinen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 1997 und des Bundesvergabegesetzes 2002. Zur Umsetzung der rechtlich relevanten Regelungen beschloss der Vorstand der ÖBB das Managementhandbuch sowie das Beschaffungshandbuch; er selbst beachtete jedoch mehrfach nicht diese Vorschriften.

Die ÖBB vergaben die Dienstleistungsaufträge häufig unter Bezug auf die Ausnahmebestimmungen des jeweiligen Bundesvergabegesetzes, wie z.B. die „Eigenart der Leistung“. Für das Zutreffen der Ausnahmebestimmungen lagen nicht immer nachvollziehbare Begründungen vor.

Die Einbindung des zentralen Fachbereichs Einkaufsmanagement erfolgte nicht obligatorisch. Es existierte kein zentraler Überblick über alle laufenden Bestellungen.

Neben der Durchführung von Vergabeverfahren je Einzelleistung schlossen die ÖBB wiederholt auch Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträge ab. Die ÖBB überschritten mehrfach den voraussichtlichen Höchstbetrag (den Zielwert) bei diesen Verträgen ohne dokumentierte Begründung. Überdies wurden die Vertragslaufzeiten teilweise nachträglich und rückwirkend erfasst oder verlängert.

Förmliche schriftliche Bestellungen erfolgten teilweise erst nach der Leistungserbringung, mitunter sogar erst nach Einlangen der entsprechenden Rechnungen.

Externe Unternehmensberatung

Das in den Jahren 1999 bis 2004 vorwiegend beauftragte Beratungsunternehmen erhielt in diesem Zeitraum dafür insgesamt rd. 22 Mill. EUR Leistungsentgelt. Die Vergabe der umfangreichen Leistungen an das Beratungsunternehmen erfolgte unter Berufung auf eine aufrechte Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 1994, die dem RH jedoch nicht vorgelegt werden konnte.

Die durchschnittlichen Personen-Tagessätze des Beratungsunternehmens überstiegen die sonst üblichen durchschnittlichen Personen-Tagessätze anderer Beratungsunternehmen der ÖBB um das Doppelte.

Die für die Leistungsabrechnung maßgebliche tatsächliche Anwesenheit der „Vor-Ort-Vollzeitberater“ war nicht dokumentiert. Den Beratungsbedarf schlug zum Teil der Auftragnehmer selbst den ÖBB vor. Für einen erheblichen Teil der verrechneten Beträge, nämlich für 1,54 Mill. EUR, lagen keine Vorstandsbeschlüsse vor.

Der Aufsichtsrat lehnte im September 2004 die Fortführung des Rahmenvertrages mit dem Unternehmensberater ab. Dieser war dennoch bis Dezember 2004 tätig. Die ÖBB bezahlten die im September erbrachte Leistung und vergüteten die weiteren Leistungen, indem sie auf eine Forderung in der Höhe von 0,40 Mill. EUR verzichteten.

Die Leistungserbringung anderer Beratungsunternehmen begann vier bzw. fünf Monate vor der schriftlichen Beauftragung.

Mit dem Programm Power 2005 startete der Vorstand der ÖBB Mitte des Jahres 2003 ein Projekt mit dem Ziel, die Ertragskraft und Wettbewerbsfähigkeit der ÖBB zu steigern. Dazu wurden von den Geschäftsbereichen alle umzusetzenden Maßnahmen eingebracht und mit externer Beraterunterstützung bewertet und weiterentwickelt.

Die Maßnahmen ergaben lediglich ein Einsparungspotenzial von rd. 3.500 Mitarbeitern, während die von den ÖBB gleichzeitig ins Auge gefassten Ziele eines Personalabbaus von 10.000 bis 12.000 Mitarbeitern bis zum Jahr 2010 eine Prozessoptimierung im verstärkten Ausmaß erfordern würden.

Externe Rechtsberatung

Der Aufwand für Rechtsberatung stieg ab 2002 stark an und betrug 2004 mit 6,34 Mill. EUR bereits mehr als das 3,5-fache des Wertes des Jahres 1999. Die beauftragten Leistungen für Rechtsberatung umfassten auch die Auslagerung von Kernaufgaben der ÖBB, wie Informationsbeschaffung für den Vorstand, Gespräche mit Vertretern der Ministerien und Behörden sowie Lobbying.

Die ÖBB beauftragten ab April 2002 ein Rechtsberatungsunternehmen mit der Unterstützung im Zusammenhang mit der geplanten Umstrukturierung der ÖBB. Sein Angebot wies ein Stundenhonorar aus, das bis zu 79 % über den bisher für Rechtsberatung bezahlten Durchschnittshonoraren lag. Dem Angebot lag kein Wettbewerb zugrunde; auch hatten die ÖBB diesen Rechtsberater nicht schriftlich zur Angebotslegung aufgefordert.

In einer Rahmenvereinbarung mit dem Rechtsberater war ab August 2002 für die laufende rechtliche Betreuung der Leitungsebene der ÖBB ein Pauschalhonorar in Höhe von 25.000 EUR, monatlich und unabhängig vom tatsächlichen Leistungsumfang, vereinbart. Neben der Pauschale erfolgte die Abrechnung der Beratungsleistungen auf der Basis von Stundensätzen im Rahmen konkret definierter Projekte.

Ab Juli 2003 änderten die ÖBB die Rahmenvereinbarung mit dem Rechtsberater, unter anderem zur laufenden rechtlichen Betreuung des Vorstandes der ÖBB, obwohl dafür die hauseigene zentrale Rechtsabteilung vorgesehen war. Dies führte zum Aufbau von Doppelstrukturen, die allein ab Mitte 2003 einen vermeidbaren Mehraufwand von 120.000 EUR pro Jahr verursachten. Weiters waren 10.000 EUR monatlich als Akonto für die laufende rechtliche Betreuung der Geschäftsbereichs- und zentralen Fachbereichsleiter vereinbart.

Die ÖBB änderten mehrmals die Höhe des Zielwertes der Rahmenvereinbarung. Der Zielwert lag Ende Dezember 2004 bei rd. 3,30 Mill. EUR und betrug damit mehr als das 4,7-fache des Ausgangswertes.

In Kenntnis der mit 1,60 Mill. EUR geschätzten sehr hohen Rechtskosten für die Umstrukturierung der ÖBB genehmigte der Vorstand der ÖBB zunächst maximal 0,60 Mill. EUR. Die erwartete Kostenbeteiligung Dritter blieb jedoch aus. Die ÖBB hatten schließlich die Gesamtkosten von 1,62 Mill. EUR allein zu tragen.

Externe Kommunikationsberatung

Die ÖBB beauftragten neben der hauseigenen Fachabteilung Kommunikation ab 2002 ein Kommunikationsberatungsunternehmen. Die Aufträge umfassten auch die Organisation von Reisen des Vorstandes der ÖBB in die Bundesländer mit Medienvertretern oder Politikern und von Auftritten des Vorstandes der ÖBB vor den eigenen Mitarbeitern. Bis dahin organisierten die ÖBB Reisen und Veranstaltungen des Vorstandes selbst.

Von 2002 bis 2004 bezahlten die ÖBB dem Kommunikationsberater über Monatspauschalien und abgerechnete Einzelleistungen zusammen 1,20 Mill. EUR, weitere im Jahr 2002 abgerechnete Leistungen des Kommunikationsberaters um 0,12 Mill. EUR betrafen eine Tochtergesellschaft der ÖBB.

Die ÖBB führten ein Vergabeverfahren für externe Kommunikationsberatung erst viele Monate nach Beginn der Leistungserbringung durch. Einige Verträge formulierte der Auftragnehmer selbst, teilweise Monate nach Leistungsbeginn.

Kontrollkreise

Der Aufsichtsrat lockerte im Oktober 2001 die Berichtspflicht des Vorstandes der ÖBB für Beratungsleistungen. In der Folge änderte auch der Vorstand der ÖBB den unternehmensinternen Kontrollkreis, indem er den in die Vergabe und Abrechnung der Beratungsleistungen maßgeblich eingebundenen zentralen Fachbereich Finanzen, Rechnungswesen, Controlling zugleich mit der gesonderten Überprüfung überwachter Finanzpositionen betraute. Im August 2004 beschloss der Aufsichtsrat, Beratungsleistungen je nach Umfang im Einzelfall oder im Geschäftsjahr als zustimmungspflichtig festzulegen.

Ausblick

Die Budgetplanung 2005 fasste den Aufwand der ÖBB-Holding AG und aller Tochtergesellschaften für externe Beratungsleistungen zusammen. Demnach soll auch im Jahr 2005 der Aufwand für externe Beratungsleistungen den Durchschnittsaufwand der Jahre 1996 bis 2004 übersteigen. Der Vorstand der neuen ÖBB-Holding AG bezeichnete es als seine Zielsetzung, konzernweit den Beratungsaufwand auf das Niveau der Jahre 1999 bis 2001 von durchschnittlich 11,52 Mill. EUR jährlich abzusenken.

Kenndaten der Österreichischen Bundesbahnen

Eigentümer	Republik Österreich, vertreten durch das BMVIT					
Rechtsform	bis 31. Dezember 2004 Sondergesellschaft des Bundes, seit 2005 Holdingstruktur gemäß Bundesbahnstrukturgesetz 2003, BGBl. I Nr.138/2003					
Unternehmensgegenstand	Erbringung von Güter- und Personentransportleistungen					
Gebarung	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR					
Umsatzerlöse	2.017	2.074	2.118	2.110	2.108	2.136
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	78	- 235	122	125	100	21
Beratungsaufwand	12	12	11	17	22	17
	Anzahl					
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	54.229	52.450	50.320	48.802	47.503	45.841

Alle im Bericht genannten Beträge sind kaufmännisch gerundet und enthalten keine Umsatzsteuer.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von Dezember 2004 bis Februar 2005 die Gebarung der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) mit dem Schwerpunkt externe Beratungsleistungen im überprüften Zeitraum 1999 bis 2004. Der Gebarungüberprüfung lag ein Ersuchen des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie, Vizekanzler Hubert Gorbach, vom Juli 2004 zugrunde. Im Besonderen wies das Prüfungsersuchen auf die Vergaben im Hinblick auf die im Jahr 2003 beschlossene Reform der ÖBB und die Abwicklung der Vergabeverfahren im überprüften Zeitraum hin.

Der RH grenzte die externen Beratungsleistungen der ÖBB – dies waren Leistungen für Rechtsberatung, für Buchprüfung und Steuerberatung sowie für Unternehmens- und Kommunikationsberatung – vom übrigen Aufwand für Dienstleistungen wie Mitarbeiter- und Lehrlingsschulung, IT-Wartung, projektbegleitende Planungen, begleitende Kontrollen auf Baustellen etc. ab.

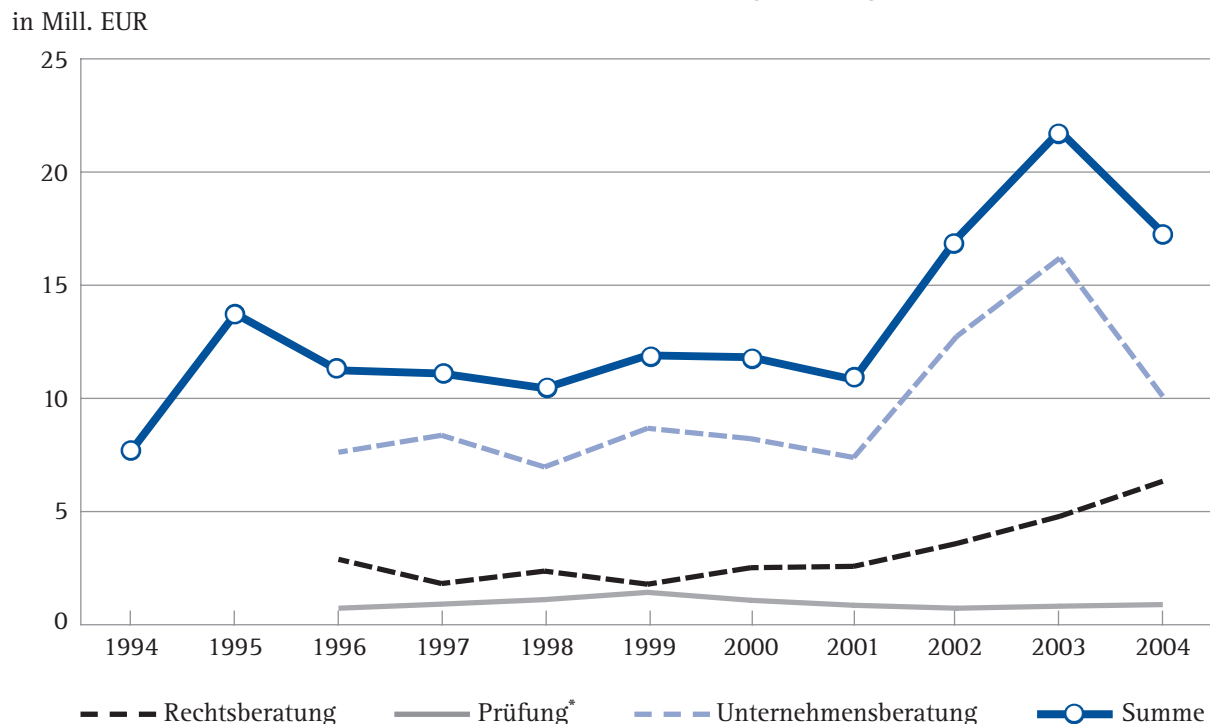
Der RH untersuchte mit einer geschichteten Stichprobe ein Abrechnungsvolumen von 61,04 Mill. EUR mit 3.637 Rechnungen und den zugehörigen Vergabegeschäftsstücken; das waren rd. 67 % des Beratungsaufwandes im Prüfungszeitraum 1999 bis 2004 von 90,73 Mill. EUR. Er erfasste zusätzlich gesamthaft den Beratungsaufwand der ÖBB vor 1999 seit ihrer finanziellen Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt im Jahr 1994.

Zu dem im September 2005 übermittelten Prüfungsergebnis, das auch dem BMVIT zur Kenntnis gebracht wurde, nahm die neu gegründete Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft (ÖBB-Holding AG) im November 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2005.

Aufwandsentwicklung

2 Der Aufwand für externe Beratungsleistungen stieg ab dem Jahr 2002 stark an. Während der Aufwand für Unternehmensberatung im Jahr 2003 seinen Höchstwert erreichte und im Jahr 2004 zurückging, nahm der Aufwand für Rechtsberatung im Jahr 2004 noch weiter zu:

Aufwand für externe Beratungsleistungen



* Buchprüfung und Steuerberatung

Quelle: ÖBB, vor 1996 nur Gesamtaufwand verfügbar

Aufwandsentwicklung

Der höchste Beratungsaufwand insgesamt fiel 2003 an, in dem an 364 Beratungsunternehmen insgesamt 21,81 Mill. EUR flossen. In diesem Jahr entfielen auf ein Beratungsunternehmen allein rd. 33 % und auf weitere 20 Beratungsunternehmen rd. 42 % – somit zusammen rd. drei Viertel – des Gesamtaufwandes an externen Beratungsleistungen.

- 3.1 Der durchschnittliche Beratungsaufwand betrug im Zeitraum 2002 bis 2004 jährlich 18,73 Mill. EUR. Er war verglichen mit dem durchschnittlichen Beratungsaufwand 1999 bis 2001 von jährlich 11,52 Mill. EUR somit um 7,21 Mill. EUR oder rd. 63 % höher. Mit dem zusätzlichen Beratungsaufwand sollte vorrangig die Tätigkeit des ab August 2001 neu bestellten Vorstandes der ÖBB unterstützt werden.
- 3.2 Der RH stellte fest, dass der zusätzliche Beratungsaufwand von jährlich 7,21 Mill. EUR den Kosten von 103 Arbeitsplätzen bzw. der Entlohnung von weiteren 17 Vorstandsmitgliedern entsprach. Nach Auffassung des RH stellte dieser zusätzliche Beratungsaufwand von jährlich 7,21 Mill. EUR ein Einsparungspotenzial dar, zumal der Vorstand der ÖBB-Holding AG es als seine Zielsetzung bezeichnete, konzernweit den Beratungsaufwand auf das Niveau der Jahre 1999 bis 2001, das waren – wie erwähnt – durchschnittlich 11,52 Mill. EUR jährlich, abzusenken.

Gründe für externe Beratungsleistungen

- 4.1 Die ÖBB führten seit ihrer Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt im Jahr 1994 laufend Reorganisationsprozesse durch. Davon waren über die Jahre und im unterschiedlichen Ausmaß alle Geschäftsbereiche der ÖBB betroffen. Die Veränderung der Produktionsprozesse war Voraussetzung für den jährlichen Stellenabbau. Die ÖBB beauftragten für diese Prozessoptimierung wiederholt externe Beratungsunternehmen.

Ab dem Vorstandswechsel 2001 überlegten die ÖBB eine neue Organisationsstruktur mit dem Ziel, dem weiter liberalisierten EU-Verkehrsrecht sowie den Maastrichtzielen des Bundes zu entsprechen. Zugleich führte ein anderer Führungsstil des neuen Vorstandes verstärkt zur Einbindung externer Berater. Dabei wurde bis Mitte 2002 eine Integration der damaligen Infrastrukturgesellschaften (Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft, Brenner Eisenbahn GmbH, Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH) in die ÖBB verfolgt.

Ab Mitte 2002 war die klare Zielvorgabe des Bundes zur gesellschaftsrechtlichen Trennung der bisherigen Unternehmensbereiche der ÖBB zu beachten.

Ebenso wurde der Kauf der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft rechtlich und medial durch externe Beratungsleistungen unterstützt. Mit dem „4-S Leitbild“ – für Sicherheit, Schnelligkeit, Sauberkeit und Service – begann zugleich eine Qualitätsoffensive. Zur Festigung von Ergebnispotenzialen wurden die bis 2002 in den einzelnen Geschäftsbereichen betreuten Programme zu einem Vorstandsprojekt mit dem Arbeitstitel „Power 2005“ zusammengefasst und extern betreut. Dazu zählten auch die bisherigen Programme „Change“ (Absatzbereich) sowie „Switch“ (Infrastrukturbereich).

Auf Make or Buy-Entscheidungen vor der Beauftragung externer Beratungsleistungen verzichteten die ÖBB seit 2001 weitgehend, weil der neu bestellte Vorstand Mängel bei vorhandenen Kapazitäten ortete und eine Außensicht einbringen wollte. Den Vergaben an Beratungsunternehmen lagen im überprüften Zeitraum keine Kosten-Nutzen-Untersuchungen zugrunde.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass die ÖBB seit der Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt neben der laufenden Geschäftstätigkeit anspruchsvolle strategische Aufgaben umsetzten. Er bemängelte aber, dass bei dieser Umsetzung ab 2001 nicht vermehrt eigene Ressourcen eingesetzt wurden. Der RH empfahl, vor einer Vergabe externer Beratungsleistungen Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchzuführen.
- 4.3 *Der Vorstand der ÖBB-Holding AG verwies in seiner Stellungnahme auf die im Jahr 2004 erfolgte Neuregelung der Ingerenzbestimmungen (Wertgrenzen bei der Zeichnungsberechtigung), womit bereits bei der Vergabe Kosten-Nutzen-Überlegungen dargelegt werden müssten. Als aktuelle Beispiele vermehrten Einsatzes eigener Ressourcen wurden die umfangreiche Überführung der früheren ÖBB in die neue Konzernstruktur und die Integration des früheren Postbusses angeführt.*

Vergaberecht

5.1 (1) Als Betreiber von öffentlichen Verkehrsnetzen unterlagen die ÖBB nicht den strengen Regelungen für öffentliche Auftraggeber, sondern jenen für Sektorenauftraggeber. Basierend auf der Dienstleistungs- bzw. Sektorenrichtlinie der EU waren für die Beurteilung der Vergaben von Beratungsleistungen durch die ÖBB im Überprüfungszeitraum 1999 bis 2004 das Bundesvergabegesetz 1997 bzw. für ab September 2002 eingeleitete Vergabeverfahren das Bundesvergabegesetz 2002 jeweils in der geltenden Fassung maßgebend.

(2) Der Vorstand der ÖBB beschloss zur Umsetzung der rechtlich relevanten Regelungen das Managementhandbuch mit den erforderlichen Genehmigungen und Fertigungen sowie das Beschaffungshandbuch zur Regelung der Abläufe verschiedener Beschaffungsprozesse.

Der RH stellte aber fest, dass der Vorstand der ÖBB die von ihm für verbindlich erklärten Regelungen, z.B. betreffend Bieterauswahl, Bestellung, Leistungsbeschreibung, Leistungsbestätigung, mehrfach selbst nicht beachtete.

5.2 Bei den vom RH überprüften Vergaben von Dienstleistungen beachteten die ÖBB im Allgemeinen die Bestimmungen der Bundesvergabegesetze. Den ÖBB-Mitarbeitern stand mit den zuvor erwähnten Handbüchern eine einfache und rechtlich aktualisierte Arbeitshilfe zur Verfügung. Der RH bemängelte allerdings, dass der Vorstand der ÖBB die von ihm für verbindlich erklärten Regelungen mehrfach selbst nicht anwandte. Er empfahl, die intern angeordneten Regelwerke in allen Entscheidungsebenen einzuhalten.

Vergaberechtliche Ausnahmebestimmungen

6.1 Die ÖBB vergaben die Dienstleistungsaufträge häufig unter Bezug auf die Ausnahmebestimmungen des jeweiligen Bundesvergabegesetzes, wie z.B. die „Eigenart der Leistung“. Damit kam nur ein Bieter für die Leistungserbringung in Frage. Das Zutreffen der Ausnahmebestimmungen legte der anfordernde Geschäftsbereich selbst fest, wobei nicht immer nachvollziehbare Begründungen vorlagen.

Ein Beispiel aus der Rechtsberatung belegte indessen, dass selbst bei einem laufenden Auftrag die zusätzliche Beauftragung einer weiteren Kanzlei eine Preisreduktion durch die erstbeauftragte Kanzlei bewirkte.

6.2 Der RH empfahl, in Hinblick auf zu erwartende Preisreduktionen generell Dienstleistungen nach den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbs auszuschreiben. Das Vorliegen allfälliger vergaberechtlicher Ausnahmebestimmungen wäre künftig von dem innerhalb der

Holdingsstruktur neu organisierten Einkaufsmanagement der ÖBB zu überprüfen und zu dokumentieren. Diesbezüglich wäre auch das Beschaffungshandbuch anzupassen. Ausnahmebestimmungen des Bundesvergabegesetzes wären nur in begründeten Fällen anzuwenden.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB-Holding AG seien nunmehr das Vergabeverfahren, der Ausnahmetatbestand sowie die Begründung in einem Verfahrensvermerk nachvollziehbar darzustellen. Nur bei Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes werde mit einem einzigen Bieter verhandelt.*

Fachbereich Einkaufsmanagement

- 7.1** Zur Unterstützung der Geschäftsbereiche der ÖBB bei Beschaffungsvorhaben war bis 2004 der zentrale Fachbereich Einkaufsmanagement (Einkaufsmanagement) eingerichtet. In der Regel endete diese Unterstützung mit dem Vergabezuschlag. Bestellungen, Leistungsabnahme sowie die sachliche und rechnerische Kontrolle der Leistungserbringung oblagen den Bestellern, also den einzelnen Geschäftsbereichen. Ein zentraler Überblick über alle laufenden Bestellungen existierte nicht.

Die Einbindung des Einkaufsmanagements erfolgte nicht obligatorisch. Vielmehr definierte es bisher seine Rolle als bloßer Dienstleister, der über Ersuchen der Geschäftsbereiche tätig wurde. Vor allem bei Rechts- und Unternehmensberatungen, die der Vorstand selbst bestellte, erfolgte eine Einbindung des Einkaufsmanagements nur zur Erfassung und Wartung der Verträge, um nach Rechnungseingang die Durchführung von Zahlungen zu ermöglichen.

Im Zuge der Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003 wurde das Einkaufsmanagement ab 2005 innerhalb der Holdingsstruktur als Lead buyer dezentral neu organisiert.

- 7.2** Der RH kritisierte das Fehlen eines Überblicks über die laufenden Bestellungen. Er stellte jedoch fest, dass, sofern eine aktive Befassung des Einkaufsmanagements erfolgte, meist auch Verhandlungserfolge erzielt wurden.

Der RH regte an, das neu organisierte Einkaufsmanagement (Lead buyers) vollständig und zeitgerecht in Beschaffungsvorgänge einzubinden. Damit sollten übersichtliche und transparente Strukturen geschaffen werden.

7.3 *Der Vorstand der ÖBB-Holding AG verwies in seiner Stellungnahme auf die ab Jänner 2005 geltenden Konzernrichtlinien, welche die obligatorische Einbindung der Lead buyers ab definierten Wertgrenzen – auch bei der Vergabe von Rechtsberatungen – festlegten. Dadurch werde ein zentraler Überblick über alle laufenden Bestellungen gewährleistet.*

Rahmenvereinbarungen

8.1 Neben der Durchführung von Vergabeverfahren je Einzelleistung schlossen die ÖBB wiederholt auch Rahmenvereinbarungen und Rahmenverträge ab.*

* Gemäß dem Bundesvergabegesetz 1997 ist die Rahmenvereinbarung eine Übereinkunft zwischen einem Auftraggeber und einem oder mehreren Lieferanten oder Unternehmen.

Das Bundesvergabegesetz 2002 definiert die Rahmenvereinbarung als eine Vereinbarung ohne Abnahmeverpflichtung zwischen einem oder mehreren Auftraggebern und einem oder mehreren Unternehmen.

Laut beiden Gesetzen hat die Rahmenvereinbarung zum Ziel, die Bedingungen für die Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf den in Aussicht genommenen Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge.

Der Rahmenvertrag dagegen ist ein zweiseitig bindender Leistungsvertrag, bei dem der Umfang der Leistung bei Vertragsabschluss noch nicht endgültig feststeht.

Die ÖBB unterschieden diese beiden Begriffe jedoch in den Auftragsunterlagen inhaltlich nicht. Da der RH daraus keine prüfungsrelevanten Feststellungen ableitete, verwendet er im Folgenden einheitlich den Begriff Rahmenvereinbarung. Die Rahmenvereinbarungen enthielten die Bedingungen für die Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollten, insbesondere in Bezug auf den Preis und die voraussichtliche Menge; daraus ergab sich ein ÖBB-interner Zielwert als voraussichtlicher Höchstbetrag.

Wartung und Überwachung des Zielwertes (Höhe und Laufzeit) oblagen den bestellenden Geschäftsbereichen. Eine Detailanalyse der Internen Revision aus 2003 ergab, dass pro Rahmenvereinbarung im Durchschnitt dreimal die Laufzeiten verlängert und ebenso oft die Zielwerte nach oben angepasst wurden.

Die Ursachen der Überschreitungen waren Bestellungen nach Auslaufen der Rahmenvereinbarungen oder ohne Rücksichtnahme auf den Zielwert sowie Bestellungen durch andere Geschäftsbereiche, die anlässlich des Abschlusses der jeweiligen Rahmenvereinbarung noch keinen Bedarf artikuliert hatten.

Die Vertragslaufzeiten wurden teilweise nachträglich und rückwirkend erfasst oder verlängert. Eine dokumentierte Begründung der Zielwertüberschreitungen fehlte.

- 8.2** Der RH kritisierte die Zielwertüberschreitungen ohne dokumentierte Begründung. Er bemängelte die nachträgliche und rückwirkende Erfassung oder Verlängerung der Laufzeiten von Rahmenvereinbarungen, weil dadurch der wirtschaftliche Vorteil des Wettbewerbs nicht genutzt wurde.

Der RH empfahl, nach Auslaufen jeder Rahmenvereinbarung eine neue Vereinbarung mit dokumentierter Begründung abzuschließen und den sich daraus ergebenden neuen Zielwert zu ermitteln. Dabei wären das geltende Vergaberecht und interne Vorschriften zu beachten. Absehbare Zielwertüberschreitungen wären rechtzeitig zu erfassen und zu begründen sowie ein Zielwert-Controlling einzurichten.

- 8.3** *Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB-Holding AG sei zwischenzeitlich ein Zielwert-Controlling eingerichtet worden, das die Beachtung des geltenden Vergaberechts sicherstellen soll.*

- 9.1** Einzelne Rahmenvereinbarungen mit Rechts- und Kommunikationsberatern enthielten anstelle von Zielmengen und Einheitspreisen lediglich Vormerkpositionen („Platzhalter“) ohne Konkretisierung. Die ÖBB erläuterten dazu, dass der zu erbringende Leistungsumfang bei diesen Beratungssparten schwer absehbar sei. Eine ordnungsgemäße Leistungsabnahme und Leistungsabrechnung konnte auf Basis dieser wert- und mengenmäßig offenen Rahmenvereinbarungen nicht erfolgen.

- 9.2** Der RH empfahl, in den Rahmenvereinbarungen anstelle der Vormerkpositionen die Preise laut Angebot und die in Aussicht genommenen Mengen festzuhalten.

- 9.3** *Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB-Holding AG erfolge die ordnungsgemäße Leistungsabnahme und -abrechnung durch die jeweiligen Gesellschaften als Bedarfsträger. Vormerkpositionen würden nur noch bei sensiblen Vergaben im Sinne der Vertraulichkeit Anwendung finden.*

Bestellungen

10.1 Das Beschaffungshandbuch der ÖBB sah vor, dass mit der Leistung durch den Auftragnehmer erst nach erfolgter Bestellung begonnen werden durfte. Überdies hatten Bestellungen grundsätzlich schriftlich zu erfolgen. Selbst bei Gefahr im Verzug war eine mündliche oder fernmündliche Auftragserteilung nur zulässig, wenn binnen 14 Tagen eine schriftliche und begründete Auftragserteilung nachgereicht wurde.

Nach den Erhebungen des RH war im Widerspruch dazu das jeweilige Bestelldatum häufig nicht feststellbar; bei Rahmenvereinbarungen erfolgte die förmliche schriftliche Bestellung teilweise erst nach der Leistungserbringung und mitunter sogar erst nach Einlangen der entsprechenden Rechnungen.

Lag der Wert solcher Abrechnungen über dem Auftragswert und wurden die Eingangsrechnungen vom Geschäftsbereich dennoch als sachlich richtig anerkannt, dann sanierten die ÖBB die ursprüngliche Bestellung durch betrags- und/oder mengenmäßige Erweiterungen. Bei einer Überschreitung bis zu 10 % des ursprünglichen Auftragswertes erfolgte dies durch die Buchhaltung ohne weitere Mitwirkung des ursprünglichen Bestellers; bei darüber gelegenen Überschreitungen waren vom betroffenen Geschäftsbereich Nachtragsbestellungen durchzuführen.

Diese Vorgangsweise vermittelte den Eindruck, dass Leistungserbringung und Abrechnung stets im Einklang mit der Bestellung standen. Tatsächlich lagen aber die endgültigen Auftragswerte und Abrechnungen für externe Beratungsleistungen zum Teil weit über dem ursprünglichen Auftragswert.

10.2 Der RH bemängelte die Erteilung mündlicher Bestellungen sowie die nachträglichen Erweiterungen von Bestellungen. Er empfahl, wie im Beschaffungshandbuch vorgesehen, Bestellungen grundsätzlich schriftlich und vor Ausführung der Leistungen zu tätigen. Bei einer allfälligen Ausweitung des Auftragsvolumens hätte eine neue Bestellung mit einer weiteren Belegnummer zu erfolgen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB-Holding AG erfolge bei Beraterleistungen die Zielwerterhöhung ausschließlich nach Aufforderung durch die Gesellschaften als Bedarfsträger. Hingegen erachtete der Vorstand der ÖBB-Holding AG eine neue Bestellung bei Ausweitung des Auftragsvolumens als für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit kontraproduktiv.*

10.4 Der RH erwiderte, dass er seine auf eine neue Bestellung gerichtete Empfehlung wegen der von ihm bemängelten und zum Beschaffungshandbuch widersprüchlichen Praxis ausgesprochen hatte.

Berichtspflichten an den Aufsichtsrat

11.1 Neben dem jeweils geltenden Vergabegesetz hatten die ÖBB das Managementhandbuch, das Beschaffungshandbuch sowie die Geschäftsordnungen ihrer Organe, Vorstand und Aufsichtsrat, zu beachten. Nach der Geschäftsordnung des Aufsichtsrates hatte der Vorstand im Jahr 2001 bei Unternehmensberaterleistungen über 400.000 EUR dem Aufsichtsrat vierteljährlich im Nachhinein zu berichten.

In der Aufsichtsratssitzung vom Oktober 2001 beantragte der damals neu bestellte Vorstand der ÖBB, bisher definierte nachträgliche Berichtspflichten aufzuheben oder durch eine Zustimmungspflicht zu ersetzen. Der Aufsichtsrat folgte dem Antrag nur teilweise und bestimmte viertel- und halbjährig berichtspflichtige Geschäftsfälle. Zu Letzteren zählten nunmehr auch „wesentliche Unternehmensberaterleistungen“.

Nachdem im Frühjahr 2004 ein Aufsichtsratsmitglied über die Medien auf hohe externe Beratungsleistungen hingewiesen hatte, änderte der Aufsichtsrat im August 2004 erneut seine Geschäftsordnung. Seitdem galt für die ÖBB, dass der Aufsichtsrat der Erteilung von Beratungsaufträgen, die im Einzelfall 200.000 EUR oder kumuliert bei einem Berater in einem Geschäftsjahr 1 Mill. EUR überstiegen, zuzustimmen hatte. Dennoch unterblieb in einem Fall Ende 2004 die Einholung der Zustimmung.

11.2 Nach Ansicht des RH verzichtete der Aufsichtsrat mit dem Aufweichen der Berichtspflicht des Vorstandes ab Oktober 2001 auf einen Kontrollkreis. Der RH erachtete die Neuregelung vom August 2004 als zweckmäßig.

Interne Kontrollkreise

- 12.1** Aufwendungen für Rechtsberatung und Unternehmensberatung unterlagen bis November 2003 einer gesonderten Überprüfung überwachter Finanzpositionen durch den Fachbereich Personal, Administration Services. Dieser Fachbereich überwachte das Volumen der Aufwendungen und die Einhaltung der dafür vorgesehenen Budgets.

Nach einigen Hinweisen und Berichten dieser Organisationseinheit über Ablaufmängel und die Höhe der Beratungsaufwendungen übertrug der Vorstand der ÖBB ab November 2003 die gesonderte Überprüfung überwachter Finanzpositionen an den zentralen Fachbereich Finanzen, Rechnungswesen, Controlling. Dieser Fachbereich war allerdings zugleich in die Verhandlungen sowie die Beauftragung und Abrechnung der externen Beratungsleistungen maßgeblich eingebunden.

- 12.2** Der RH beurteilte die gesonderte Überprüfung überwachter Finanzpositionen wie Rechtsberatung und Unternehmensberatung als zweckmäßig. Er bemängelte jedoch die Übertragung der Kontrolle an jenen zentralen Fachbereich, dem bei der Beauftragung und Abrechnung eine Schlüsselrolle zukam. Der RH empfahl, ein in die Vergabeentscheidung nicht eingebundenes Controlling einzurichten.

Einzelfeststellungen

Externe Unternehmensberatung

Unternehmen A

- 13.1** Der Vorstand der ÖBB zog zu Strukturoptimierungen, Organisationsänderungen und Rationalisierungsmaßnahmen seit 1994 ein Beratungsunternehmen bei mehreren Projekten bei. In den Jahren 1999 bis 2004 wurde vorwiegend dieses Unternehmen beauftragt; es erhielt in diesem Zeitraum dafür insgesamt rd. 22 Mill. EUR.

Die Auftragsvergabe vom 28. November 2002 nach Verhandlungen mit nur diesem Beratungsunternehmen bezog sich auf eine aufrechte Rahmenvereinbarung vom Juli 1994. Diese war in den Unterlagen nicht enthalten und konnte dem RH von den ÖBB nicht vorgelegt werden. Angebote anderer Unternehmen wurden nicht eingeholt.

Der Vergabevermerk vom November 2002 hielt fest, dass die Ausnahmeregelung nach § 89 Abs. 3 Z 3 des Bundesvergabegesetzes 1997 anzuwenden sei. Diese setzte voraus, dass der Auftrag wegen seiner technischen oder künstlerischen Besonderheiten nur von bestimmten Auftragnehmern durchgeführt werden konnte. Eine Rahmenvereinbarung wurde Mitte März 2003 vom Auftragnehmer gegengezeichnet und umfasste den Zeitraum August 2000 bis Dezember 2005.

13.2 Der RH bemängelte, dass im Jahr 2003 dieser Vertrag mit dem fiktiven Vertragsbeginn August 2000 abgeschlossen wurde, um damit den Kriterien eines Folgeauftrages zu entsprechen. Er empfahl, wesentliche der Vergabe zugrunde liegende Dokumente – im vorliegenden Fall die in den Unterlagen mehrfach zitierte Rahmenvereinbarung – und die Begründung für das Vorliegen der Ausnahmeregelung, jedem Vergabegeschäftsstück beizulegen.

14.1 Die Leistungen des Beratungsunternehmens wurden bis Sommer 2002 auf der Basis von Tagesnachweisen abgerechnet, danach auf monatliche Teamsätze für Vor-Ort-Vollzeitberater umgestellt. Die Nebenkosten – auch für anteilige Verwaltung („Backoffice“) – waren in den Sätzen inkludiert. Ab der Umstellung verzichteten die ÖBB auf tagesweise und personenbezogene Leistungsnachweise. Eine Vergleichbarkeit der Kosten mit den bisherigen Sätzen, aber auch mit anderen für die ÖBB tätigen Unternehmensberatern war dadurch nicht mehr direkt möglich.

Das Beratungsunternehmen stellte auf Anfrage der ÖBB seine Monatspauschalien unter Einrechnung der Mitarbeiter im Backoffice-Bereich auf der Basis von Personen-Tagessätzen dar. Je nach Vor-Ort-Teamgrößen und zusätzlich angenommenem Nebenpersonal im Backoffice ergaben sich daraus durchschnittliche Personen-Tagessätze; diese überstiegen die sonst üblichen durchschnittlichen Personen-Tagessätze anderer Beratungsunternehmen der ÖBB um das Doppelte.

14.2 Der RH kritisierte, dass der Vorstand der ÖBB ohne Vergleichsangebote das Beratungsunternehmen zu Personen-Tagessätzen beauftragte, die um ein Mehrfaches über jenen anderer Beratungsunternehmen der ÖBB lagen. Er wiederholte seine Empfehlung, generell Dienstleistungen nach den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbs auszuschreiben.

Einzelfeststellungen

- 15.1** Sowohl im erwähnten Vergabevermerk als auch in der Rahmenvereinbarung vom März 2003 wurde die Beratungsteamgröße über die Vor-Ort-Vollzeitberater definiert. Die tatsächliche Vor-Ort-Anwesenheit der Vollzeitberater dokumentierten die ÖBB nicht. Akzeptiert war, dass die Vollzeitberater im Abrechnungszeitraum nicht ständig in den ÖBB, sondern nur zu Besprechungen, Präsentationen etc. anwesend waren.
- 15.2** Der RH bemängelte, dass die mit dem Maßstab der Vor-Ort-Anwesenheit zu messenden Leistungsabrechnungen nicht über die erbrachten Personenleistungen dokumentiert wurden und die ÖBB trotzdem die sachlich richtige Leistungserbringung auf den Rechnungen bestätigt hatten. Er empfahl, überprüfbare Zeitaufzeichnungen für die zu vergebenden Beratungsleistungen vertraglich zu vereinbaren.
- 16.1** Die Aufträge wurden in Quartalsbestellungen erteilt. Der Auftragnehmer schlug den ÖBB zum Teil selbst vor, welcher Beratungsbedarf bzw. welche Beratungsteamgröße im jeweiligen Quartal erforderlich sei. Die Vorschläge des Beratungsunternehmens erfolgten erst, nachdem die Leistungserbringung eingesetzt hatte.
- 16.2** Der RH beanstandete, dass der Beratungsbedarf nicht von den ÖBB selbst, sondern vom Auftragnehmer – noch dazu erst nach Beginn der Leistungserbringung – faktisch festgelegt wurde.
- 17.1** Für das zweite Quartal 2003 lag den ÖBB ein Vorschlag zur Beauftragung des Beratungsunternehmens in der Höhe von 1,99 Mill. EUR vor. Der Vorstand der ÖBB genehmigte im April 2003 erstmals nicht die volle Summe, sondern nur knapp 1 Mill. EUR. Tatsächlich abgerechnet wurden dennoch 1,99 Mill. EUR. Die Buchhaltung ließ sich vor Anweisung der Zahlung bestätigen, dass für den den Vorstandsbeschluss übersteigenden Betrag von 0,99 Mill. EUR ein weiterer Vorstandsbeschluss nicht erforderlich sei.

Für das dritte Quartal 2003 beschloss der Vorstand der ÖBB eine Beauftragung um 1,66 Mill. EUR. Auch für dieses Quartal wurde entgegen dem Vorstandsbeschluss ein wesentlich höherer Betrag, nämlich 2,21 Mill. EUR, abgerechnet. Dem neuerlichen Hinweis der Buchhaltung auf einen weiteren Vorstandsbeschluss wurde wie zuvor entgegnet.

17.2 Der RH verwies indessen darauf, dass für einen erheblichen Teil der verrechneten Beträge, nämlich für 1,54 Mill. EUR, keine Vorstandsbeschlüsse vorlagen. Er empfahl die Einhaltung der internen Regelungen der ÖBB hinsichtlich der erforderlichen Vorstandsgenehmigungen.

18.1 Im September 2004 beschloss der Vorstand der ÖBB eine weitere Beauftragung des Beratungsunternehmens für den Zeitraum September bis Dezember 2004 in der Höhe von 1,04 Mill. EUR vorbehaltlich des erwähnten, ab August 2004 neu festgelegten Zustimmungsrechts des Aufsichtsrates; dieser lehnte jedoch den Vorstandsantrag im September 2004 ab.

Das Beratungsunternehmen hatte allerdings bereits Leistungen im September 2004 erbracht und in der Höhe von 76.375 EUR abgerechnet. Es war weiters auch danach bis Dezember 2004 im Unternehmen tätig. Die ÖBB vergüteten diese Leistung, indem sie auf eine Forderung in der Höhe von 0,40 Mill. EUR verzichteten.

18.2 Der RH kritisierte, dass der Beschluss des Aufsichtsrates, das Vertragsverhältnis nicht zu verlängern, unterlaufen wurde.

Unternehmen B

19.1 Die Rahmenvereinbarung mit einem anderen Beratungsunternehmen begann ab Jänner 2000 und war mit März 2000, die Vergabebegründung mit Mai 2000 datiert. Der Leistungsvertrag dieser Rahmenvereinbarung mit dem Leistungszeitraum März und April 2003 datierte vom August 2003, also fünf Monate nach Leistungsbeginn; das Datum der Honorarnote vom August 2003 wiederum lag vor der Vergabebegründung des Leistungsvertrages und vor der Bestellung.

Die Leistungserbringung eines weiteren Beratungsunternehmens begann 2001 vier Monate vor der schriftlichen Beauftragung.

19.2 Der RH bemängelte bei den Leistungsverträgen das nur mehr formale Nachholen der erforderlichen Schritte, das mit einer sinnwidrigen Zeitabfolge verbunden war.

Einzelfeststellungen

Prozessmanagement

- 20.1** Die einem anderen Vergabeverfahren zugrunde liegende Ausschreibung vom Mai 2003 enthielt zwar Zuschlagskriterien, diese waren allerdings nicht gewichtet. Erst im Bietervergleich wurden Gewichtungen vorgenommen.
- 20.2** Der RH wies darauf hin, dass nach § 131 Abs. 2 des Bundesvergabegesetzes 2002 bereits in der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen die Zuschlagskriterien im Verhältnis der ihnen zuerkannten Bedeutung anzugeben sind.
- 21.1** Ein weiteres Beratungsunternehmen war damit beauftragt, Benchmarks für den Vorstand der ÖBB zu erstellen. Das Beratungsunternehmen wertete dazu öffentlich zugängliche Daten aus, die ohnedies in den Geschäftsbereichen der ÖBB über die Marktbeobachtung vorlagen. Die Ausschreibung unterblieb, Vergabeverhandlungen fanden nicht statt; die fünf Leistungsbestellungen um insgesamt 110.000 EUR erfolgten jeweils nach der Rechnungslegung.
- 21.2** Nach Ansicht des RH wäre die Informationsbeschaffung für den Vorstand der ÖBB über die eigenen Geschäftsbereiche wirtschaftlicher und zweckmäßiger gewesen.

Externe Rechtsberatung

Allgemeines

- 22.1** Für die rechtliche Beratung der ÖBB und die Beauftragung externer Leistungen für Rechtsberatung war die zentrale Rechtsabteilung zuständig. Ab April 2002 beauftragte der Vorstand der ÖBB direkt – ohne regelmäßige Abstimmung mit der Rechtsabteilung – externe Anwaltskanzleien mit der rechtlichen Beratung der ÖBB.

Eine davon erlangte den Status eines „Hausanwaltes“ mit umfassenden Koordinations- und Kommunikationsaufgaben, um Gespräche mit Vertretern des BMF und BMVIT zu führen sowie Lobbying bei österreichischen und europäischen Behörden zu betreiben.

Der Aufwand für Rechtsberatung stieg ab 2002 stark an und betrug 2004 mit 6,34 Mill. EUR bereits mehr als das 3,5-fache des Ausgangswertes des Jahres 1999 (1,79 Mill. EUR). Gründe dafür waren zum Teil juristisch anspruchsvolle Projekte, wie beispielsweise die rechtliche und organisatorische Integration der im Jahr 2002 durch Kauf erworbenen Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft sowie die Mitwirkung an der Vorbereitung und Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003.

Mängel in den Prozessabläufen traten insbesondere beim Abschluss von Rahmenvereinbarungen, bei Bestellungen und bei der Leistungsabrechnung auf. Die ÖBB erteilten teilweise die schriftlichen Aufträge an externe Rechtsberater erst nach erfolgter Leistungserbringung.

- 22.2** Der RH anerkannte, dass in den Jahren 2002 bis 2004 anspruchsvolle Projekte die Kapazitäten der eigenen zentralen Rechtsabteilung überschritten. Das damals für diese Projekte anzuwendende Bundesvergabegesetz 1997 sah für Rechtsberatungen als nicht-prioritäre Dienstleistungen keine klaren Vorgaben für die Wahl des anzuwendenden Vergabeverfahrens vor.

Die zentrale Rechtsabteilung hätte jedoch, wäre sie befasst worden, eine koordinierte Beauftragung der sodann klar definierten, zeitlich und betragsmäßig eingegrenzten Projekte durchführen und damit den Aufwand begrenzen können.

Der RH bemängelte, dass die Beauftragung, Steuerung und Abrechnung der externen Rechtsberatungsleistungen nicht regelmäßig in Abstimmung mit der zentralen Rechtsabteilung erfolgten. Die Erteilung von schriftlichen Aufträgen teilweise nach erfolgter Leistungserbringung widersprach dem Beschaffungshandbuch der ÖBB.

Der RH beanstandete weiters die Auslagerung von Kernaufgaben der ÖBB – wie Informationsbeschaffung, Gespräche mit Vertretern der Ministerien und Behörden sowie Lobbying – an externe Berater. Diese Aufgaben wären jedenfalls vom Vorstand der ÖBB selbst oder von qualifizierten Mitarbeitern des Unternehmens wahrzunehmen. Künftig sollte externes juristisches Know-how nur punktuell sowie in zeitlich und betraglich eingegrenzten Projekten zugekauft werden.

- 22.3** *Der Vorstand der ÖBB-Holding AG verwies neuerlich auf die ab Jänner 2005 geltenden Konzernrichtlinien, denen zufolge generell die eigenen Ressourcen genutzt und alle Aufgaben mit interner Fachkompetenz abgewickelt würden.*

Unternehmen G

- 23.1** (1) Im April 2002 übermittelte ein Rechtsberatungsunternehmen an den Generaldirektor der ÖBB ein Angebot zur umfassenden Unterstützung. Dem Angebot lag kein Wettbewerb zugrunde; auch hatten die ÖBB diesen Rechtsberater nicht schriftlich zur Angebotslegung aufgefordert.

Die angebotene Unterstützung ging weit über bloße Rechtsberatung hinaus. Sie umfasste unter anderem die Koordinierung beigezogener Experten, die Abstimmung mit österreichischen Behörden und den zuständigen Gremien bei der EU, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie insbesondere die Koordination der gesamten Vorgangsweise bei der Umstrukturierung der ÖBB durch den Bieter nach Rücksprache und Genehmigung durch den Vorstand der ÖBB.

Das Angebot wies ein Stundenhonorar aus, das bis zu rd. 79 % über den Durchschnittshonoraren der von den ÖBB bislang höchstbezahlten Leistungen für Rechtsberatung lag. Die erste Honorarnote in Höhe von rd. 56.500 EUR für den Leistungszeitraum April 2002 wurde trotz fehlenden schriftlichen Auftrages von den ÖBB bezahlt.

Zweck und Nutzen einer mit 5.050 EUR verrechneten und von den ÖBB bezahlten Reise des Vertreters des Rechtsberatungsunternehmens im Privatjet nach Berlin vor Bestehen eines nachvollziehbaren schriftlichen Auftragsverhältnisses mit den ÖBB waren nicht dokumentiert.

- (2) Im Mai 2002 übermittelte das Rechtsberatungsunternehmen dem Generaldirektor der ÖBB ein als Honorarvereinbarung bezeichnetes Schreiben mit Bezug auf eine nicht näher bezeichnete mündliche Vereinbarung.

Demnach hatte das Rechtsberatungsunternehmen rückwirkend von April bis Ende 2002 die ÖBB in der anlaufenden Strukturreform sowie bei der geplanten Übernahme der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft zu vertreten. Neben einem monatlichen Pauschale von 80.000 EUR war ein Stundensatz vereinbart, der um 20 % über den bisher bezahlten höchsten Durchschnittssätzen anderer Rechtsberatungsunternehmen lag.

Der Vorstand der ÖBB nahm ohne weitere Bietersuche und ohne Einbindung der Fachbereiche das Angebot an.

(3) Eine Rahmenvereinbarung mit zweijähriger Mindestlaufzeit und jährlichem Kündigungsrecht ersetzte ab August 2002 die Honorarvereinbarung vom Mai 2002. Die Rahmenvereinbarung enthielt die Grundlagen für erst zu konkretisierende Projektvereinbarungen und sah die laufende rechtliche Betreuung der Leitungsebene der ÖBB vor; dafür war ein Pauschalhonorar in der Höhe von 25.000 EUR monatlich und unabhängig vom tatsächlichen Leistungsumfang vereinbart. Daneben galten für definierte Projekte Stundensätze von 100 bis 300 EUR; ansonsten gelangte der gesetzliche Tarifsatz zur Anwendung.

(4) Mit Juli 2003 wurde die bisher pauschalierte Rechtsberatung in eine weiterhin pauschale, mit 10.000 EUR monatlich bemessene laufende rechtliche Betreuung des Vorstandes und in eine Rechtsbetreuung der Geschäftsbereichs- und zentralen Fachbereichsleiter nach vertraglich vereinbarten Stundensätzen abgeändert; für Letztere war ein monatliches Akonto in Höhe von 10.000 EUR zu leisten. Ab August 2003 trat anstelle von Akontozahlungen die Abrechnung nach erbrachten Leistungen.

Da die Aufgabendefinition der zentralen Rechtsabteilung die laufende Betreuung des Vorstandes der ÖBB sowie die Beauftragung und das Qualitätsmanagement betreffend externe Berater im Rechtsbereich vorsah, überschritten sich die Arbeitsgebiete mit dem externen Rechtsberater.

23.2 Der RH beanstandete, dass der Vorstand der ÖBB für seine laufende rechtliche Betreuung aufwendige externe Leistungen für Rechtsberatung zukaufte, obwohl für eine solche Betreuung die hauseigene zentrale Rechtsabteilung zuständig war. Allein ab Mitte 2003 hätten durch den Verzicht auf diese vermeidbare Doppelstruktur Aufwendungen in der Höhe von 120.000 EUR pro Jahr eingespart werden können.

24.1 Ab Dezember 2002 leitete das Einkaufsmanagement im Auftrag des Vorstandes der ÖBB die Rahmenvereinbarung vom August 2002 mit dem Rechtsberatungsunternehmen und die darauf fußenden Projektvereinbarungen nachträglich in die Systematik bestehender Rahmenvereinbarungen des Beschaffungssystems über. Als Zielwert gingen die ÖBB zunächst von 700.000 EUR aus. Dieser lag Ende Dezember 2004 bei rd. 3,30 Mill. EUR und betrug damit bereits mehr als das 4,7-fache des Ausgangswertes.

24.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer ausreichend genauen Auftragsabschätzung.

Einzelfeststellungen

Konzerninterne Vertragswerke

24.3 *Der Vorstand der ÖBB-Holding AG verwies neuerlich auf die bei den Gesellschaften als Bedarfsträger gelegene ordnungsgemäße Leistungsabnahme und -abrechnung.*

25.1 (1) Bei der Umsetzung der neuen ÖBB-Struktur war frühzeitig erkennbar, dass nach den Abspaltungsvorgängen die Beziehungen zwischen den neuen Gesellschaften mit detaillierten Vertragswerken zu regeln waren. Im Juli 2004 ersuchten die ÖBB unter Hinweis auf jeweils bestehende Rahmenvereinbarungen das Unternehmen G sowie ein weiteres Rechtsberatungsunternehmen um ein Angebot über die in diesem Zusammenhang zu erwartenden Rechtskosten.

Die Rechtsberatungsunternehmen legten jedoch keine getrennten, sondern eine gemeinsame Kostenschätzung vor, die – unter bestimmten Annahmen – einen Höchstbetrag von 1,60 Mill. EUR auswies.

(2) Der zentrale Fachbereich Finanzen, Rechnungswesen, Controlling beantragte in der Beschlussvorlage an den Vorstand der ÖBB die Genehmigung von 800.000 EUR (davon je die Hälfte an die beiden Rechtsberatungsunternehmen). Dabei ging der Fachbereich davon aus, dass ein erheblicher Teil der Rechtskosten von weiteren von der ÖBB-Reform betroffenen Sondergesellschaften des Bundes (Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft, Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH) getragen würde. Eine darauf gerichtete Vereinbarung bestand nicht.

Der Vorstand der ÖBB genehmigte im August 2004 maximal 600.000 EUR mit der Auflage, nur unbedingt erforderliche Leistungen in Anspruch zu nehmen. Da die zuvor erwähnten Sondergesellschaften des Bundes mangels Vereinbarung von einer Kostenbeteiligung Abstand nahmen, genehmigte der Vorstand der ÖBB im September 2004 weitere 800.000 EUR nach Einholung der Zustimmung des Aufsichtsrates.

(3) Die Abrechnungen der beiden Rechtsberatungsunternehmen überschritten Ende 2004 die genehmigten 1,40 Mill. EUR, so dass die ÖBB eine weitere nachträgliche Leistungsbestellung in der Höhe von rd. 204.000 EUR tätigten. Für diese Bestellung fehlte die Zustimmung des Aufsichtsrates. Die ÖBB begründeten dies mit der bereits erteilten Zustimmung dem Grunde nach und mit der Dringlichkeit und Bedeutung der Vertragserrichtungen. Die ÖBB wiesen nach Eingang der Rechnungen rd. 217.000 EUR an.

Externe Kommunikationsberatung

25.2 Der RH bemängelte, dass nicht bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung an den Vorstand die zugrunde gelegte Kostenbeteiligung durch die von der ÖBB-Reform betroffenen Sondergesellschaften sichergestellt war. Er beanstandete weiters die Bestellung der letzten Auftragstranche über rd. 204.000 EUR ohne Einholung der nach der Geschäftsordnung erforderlichen Zustimmung des Aufsichtsrates und die damit verbundene Zahlung von rd. 217.000 EUR.

26.1 Die ÖBB deckten durch ihre Fachabteilung Kommunikation die Tätigkeit des Pressesprechers und der internen Kommunikation ab. Sie beauftragten ab 2002 darüber hinaus das Kommunikationsberatungsunternehmen I mit der persönlichen Beratung des Vorstandes der ÖBB sowie mit Medienlobbying. Weiters waren die Konzeption und Betreuung neuer externer und interner Kommunikationsfelder zu erstellen.

Seit 2002 erhielten je Quartal ausgewählte Führungskräfte aus Wirtschaft und Politik einen „Trendletter“ sowie ein weiterer externer Personenkreis einen achtseitigen Hochglanzfolder mit dem Titel „Tempo“. Darüber hinaus versandte der Generaldirektor der ÖBB zwischen Juni 2002 und Juli 2003 an rd. 200 Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik insgesamt fünf VIP-Briefe. Den Mitarbeitern wurde wöchentlich das „Extrablatt“ angeboten.

Zu den Aufgaben des Kommunikationsberatungsunternehmens I zählte auch die Organisation von Reisen des Vorstandes der ÖBB in die Bundesländer mit Medienvertretern oder Politikern und von Auftritten des Vorstandes der ÖBB vor den eigenen Mitarbeitern. Bis zur Beauftragung des Kommunikationsberatungsunternehmens organisierten die ÖBB Reisen und Veranstaltungen des Vorstandes selbst.

Die Beratung und das Medienlobbying betrafen auch einzelne Anlässe wie eine Streiksituation im November 2003. Die bisherige monatliche Mitarbeiterzeitung „Insider“ sowie die internen Mitteilungen der Geschäftsbereiche führten die ÖBB weiter.

Den Beauftragungen lagen keine nachvollziehbaren Nutzenüberlegungen in den ÖBB zugrunde; eine Erfolgskontrolle für die aufwendige externe und interne Kommunikationsverdichtung sahen die ÖBB weder vor, noch führten sie eine solche durch.

Einzel feststellungen

26.2 Nach Auffassung des RH zeigte die Beauftragung externer Leistungen für Kommunikationsberatung den Wechsel des Führungsstils, nämlich für neue Aufgaben externe anstatt interne Leistungen in Anspruch zu nehmen. Der RH bemängelte, dass den Beauftragungen keine nachvollziehbaren Nutzenüberlegungen in den ÖBB zugrunde lagen und die ÖBB eine Erfolgskontrolle weder vorsahen, noch durchführten. Er regte an, nachvollziehbare Ziele zu definieren sowie die intern vorhandenen Leistungen mit punktuell extern benötigten abzustimmen.

27.1 Für den ersten Auftrag der ÖBB an das Kommunikationsberatungsunternehmen I in der Höhe von 250.000 EUR – die weiteren Aufträge wurden im Zuge der Vertragsausweitungen erteilt – führten die ÖBB im Oktober 2002 ein Vergabeverfahren mit einem Bietervergleich durch. Dafür lag ein an die ÖBB gerichtetes Angebot des Kommunikationsberatungsunternehmens I vor.

Daneben waren noch Angebote von zwei Mitbewerbern vorhanden, die allerdings nicht an die ÖBB, sondern an einen Dritten gerichtet waren. In der Vergabebegründung wurde das Unternehmen I als Bestbieter festgestellt.

Die ÖBB bestellten im Dezember 2002 mit Lieferdatum Ende 2002 Leistungen, die das Kommunikationsberatungsunternehmen I bereits seit April 2002 erbracht hatte. Bei den Folgeaufträgen formulierte der Auftragnehmer einige Verträge selbst, teilweise Monate nach Leistungsbeginn.

Von 2002 bis 2004 bezahlten die ÖBB dem Kommunikationsberatungsunternehmen über Monatspauschalien und abgerechnete Einzelleistungen zusammen 1,20 Mill. EUR, weitere im Jahr 2002 abgerechnete Leistungen des Kommunikationsberatungsunternehmens um 0,12 Mill. EUR betrafen eine Tochtergesellschaft der ÖBB.

27.2 Der RH kritisierte die den ÖBB-internen Richtlinien widersprechende Vergabe nach Leistungsbeginn. Der Bestbieter sollte künftig nach den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbs ermittelt werden.

Programm
Power 2005

28.1 (1) Mit dem Programm Power 2005 startete der Vorstand der ÖBB Mitte des Jahres 2003 ein Projekt mit dem Ziel, die Ertragskraft und Wettbewerbsfähigkeit der ÖBB zu steigern. Projektbasis waren 14 Leitprojekte mit über 400 Einzelmaßnahmen, die von den operativen Geschäftsbereichen eingebracht und mit intensiver externer Beraterunterstützung bewertet und weiterentwickelt wurden. Die ÖBB strebten eine nachhaltige jährliche Ergebnisverbesserung von rd. 290 Mill. EUR ab dem Jahr 2006 an.

(2) Kernelement des Programms Power 2005 war eine Personalreduktion von rd. 3.500 Mitarbeitern und die Darstellung der dafür nötigen Voraussetzungen. Zugleich sollten jene Potenziale ausgelotet werden, welche die ÖBB ohne rechtliche Einschränkungen nutzen könnten. Mehr als 90 % der geplanten Mitarbeiterreduktion hätten nach Ansicht der ÖBB nur bei Änderung der bestehenden Rechtslage, insbesondere des Dienstrechts, realisiert werden können. Für die rd. 3.500 übersteigenden Personalabbauziele lagen keine Einsparungskonzepte vor.

(3) Den Grad der Konkretisierung stellten die ÖBB in „Härtegraden“ von null (Zielfestlegung) bis fünf (ergebniswirksam umgesetzt) dar. Rund 80 % der Vorhaben standen Ende 2004 noch vor ihrer Umsetzung (Härtegrade 3 und 4). Die ÖBB bezifferten die Ergebnisverbesserung bis Oktober 2004 mit 68,40 Mill. EUR. Mit Oktober 2004 stoppte der Vorstand der ÖBB das Projekt. Die allfällige Umsetzung bisheriger Teilergebnisse lag nunmehr in der Verantwortung der thematisch zuständigen Konzerntöchter der neuen ÖBB-Holding AG.

28.2 Der RH erachtete den konzeptionellen Ansatz von Power 2005 als zweckmäßig. Zugleich merkte er an, dass die ÖBB mit intensiver Beraterunterstützung lediglich Prozesse mit rd. 3.500 einzusparenden Mitarbeitern identifizierten, während die von den ÖBB gleichzeitig ins Auge gefassten Ziele eines Personalabbaus von insgesamt 10.000 bis 12.000 Mitarbeitern bis zum Jahr 2010 eine Prozessoptimierung im verstärkten Ausmaß erfordern würden.

Der RH empfahl, die strategischen Ziele hinsichtlich künftiger Personalressourcen rechtzeitig mit konkreten Konzepten zu hinterlegen. In den Planungen wären die aktuellen legislativen und marktbedingten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Einzelfeststellungen

Die Ergebnisverbesserung von 68,40 Mill. EUR berücksichtigte im Übrigen nicht Aufwendungen für jene Mitarbeiter, die zwar aus den Arbeitsprozessen herausgelöst wurden, deren Bezahlungen allerdings weiterhin von den ÖBB zu tragen waren.

29.1 Für das Programm „Power 2005“ leisteten die Geschäftsbereiche die inhaltliche Arbeit, die Prozesssteuerung war einem externen Berater übertragen. Ab dem zweiten Quartal 2004 übernahmen schrittweise ÖBB-Mitarbeiter die Steuerungsfunktionen des externen Beraters.

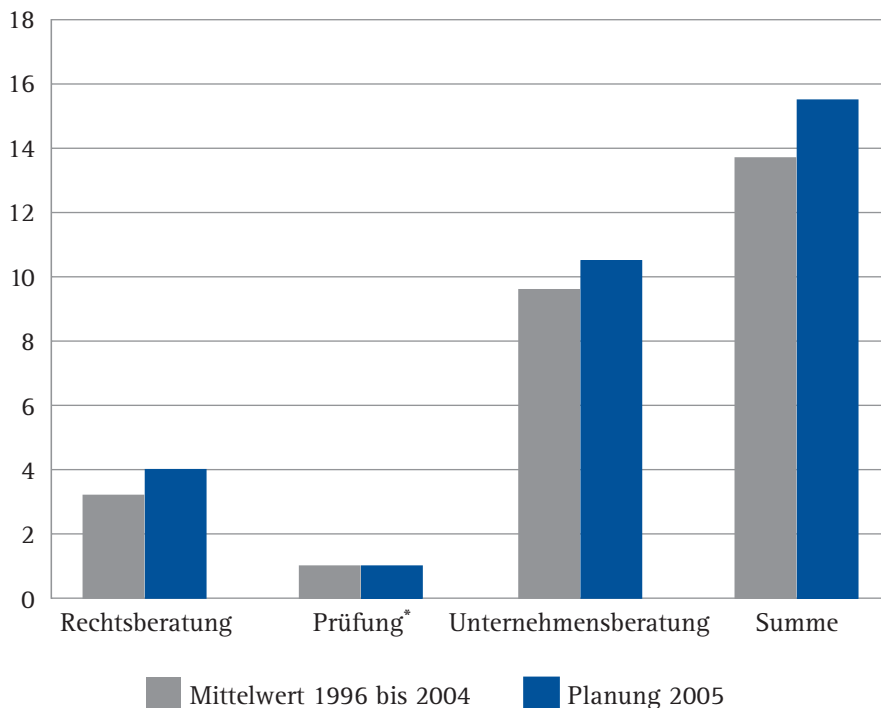
29.2 Nach Ansicht des RH erfolgte der Einsatz eigener Mitarbeiter zur Steuerung der Projektgruppen zu spät bzw. hätte die Zusammenfassung der Bewertung aller laufenden Aktivitäten auch durch eigene Mitarbeiter erfolgen können. Dadurch wären rd. 2 Mill. EUR weniger an externen Beratungskosten angefallen.

Zukünftige
Inanspruchnahme
externer Beratungs-
leistungen

30.1 Über Ersuchen des RH stellte die neu errichtete ÖBB-Holding AG aus der Budgetplanung 2005 ihren Aufwand und den Aufwand aller Tochtergesellschaften für externe Beratungsleistungen zusammen. Demnach soll auch im Jahr 2005 der Aufwand für externe Beratungsleistungen den Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2004 von 13,72 Mill. EUR übersteigen. Der Vorstand der ÖBB-Holding AG bezeichnete es als seine Zielsetzung, konzernweit den Beratungsaufwand auf das Niveau der Jahre 1999 bis 2001, das waren durchschnittlich 11,52 Mill. EUR jährlich, abzusenken:

Vergleich des geplanten externen ÖBB–Beratungsaufwandes 2005 mit dem Durchschnittsaufwand 1996 bis 2004

in Mill. EUR



* Buchprüfung und Steuerberatung

Quelle: ÖBB/ÖBB–Holding AG

30.2 Der RH erachtete die Zielsetzung des Vorstandes der ÖBB–Holding AG als positiv. Er wies darauf hin, dass in der Budgetplanung 2005 diese Zielsetzung nicht erreicht wurde. Generell verwies der RH dazu auf sein Schreiben vom Mai 2005 an den Vorstand der ÖBB–Holding AG. Mit diesem Schreiben teilte der RH – ausgehend von den Berichten Reihe Bund 2004/2 S. 3 ff. und 2004/7 S. 17 ff. – Grundsätze für die Vergabe externer Beratungsleistungen im Unternehmensbereich als künftigen Prüfungsmaßstab des RH mit. Zu den Grundsätzen zählten vor allem:

- (1) Die im Unternehmen bzw. in der Unternehmensgruppe vorhandenen Fachkompetenzen und Ressourcen sollten vorrangig genutzt werden. Externe Berater wären nur dort heranzuziehen, wo eine wesentliche Erhöhung der Qualität und der Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts zu erwarten ist.

Einzelfeststellungen

(2) Vor einer Auftragserteilung wäre stets die Notwendigkeit der Fremdleistung zu prüfen. Entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen und die Gründe für die Auswahl eines externen Beraters sollten nachvollziehbar dokumentiert werden.

(3) Mit den externen Beratern sollte zur Sicherstellung der Qualität und der Akzeptanz der Projektergebnisse sowie des entsprechenden Know-how-Transfers eng zusammengearbeitet werden.

30.3 *Der Vorstand der ÖBB-Holding AG verwies auch dazu auf die ab Jänner 2005 geltenden Konzernrichtlinien, denen zufolge vom ÖBB-Konzern nur in begründeten Einzelfällen auf externe Beratungsleistungen unter Beachtung des geltenden Vergaberechts zurückgegriffen werde. Dazu zählten neben spezifischem Spezialwissen unter anderem die Infrastrukturplanung und -bauüberwachung, große SAP-Umstellungen, IT-Projekte, Umstrukturierungsmaßnahmen, Rechtsanwaltsleistungen im Ausland oder bei Anwaltszwang.*

Der Vorstand der ÖBB-Holding AG teilte weiters mit, dass im Jahr 2005 trotz erhöhten Beratungsbedarfes im ersten Jahr der gesellschaftsrechtlichen Neuausrichtung der ÖBB deutlich geringere Aufwendungen für externe Beratungsleistungen anfallen würden.

Schluss- bemerkungen

31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die in der Unternehmung vorhandenen Fachkompetenzen und Ressourcen sollten vorrangig genutzt werden.

(2) Vor einer Vergabe externer Beratungsleistungen wären Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchzuführen.

(3) Das neu organisierte Einkaufsmanagement (Lead buyers) sollte vollständig und zeitgerecht in Beschaffungsvorgänge eingebunden und damit übersichtliche und transparente Strukturen geschaffen werden.

(4) Dienstleistungen sollten generell nach den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbs ausgeschrieben werden.

(5) Für die zu vergebenden Beratungsleistungen sollten überprüfbare Zeitaufzeichnungen vertraglich vereinbart werden.

(6) Bestellungen wären grundsätzlich schriftlich und vor Ausführung der Leistungen zu tätigen.

(7) Künftig sollte externes juristisches Know-how nur punktuell sowie in zeitlich und betraglich eingegrenzten Projekten zugekauft werden.

(8) Die intern angeordneten Regelwerke (Managementhandbuch, Beschaffungshandbuch etc.) wären in allen Entscheidungsebenen einzuhalten.

(9) Ausnahmebestimmungen des Bundesvergabegesetzes sollten nur in begründeten Fällen angewendet werden.

Wien, im Februar 2006

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

