

**R**  
**H**



**Rechnungshof  
Österreich**

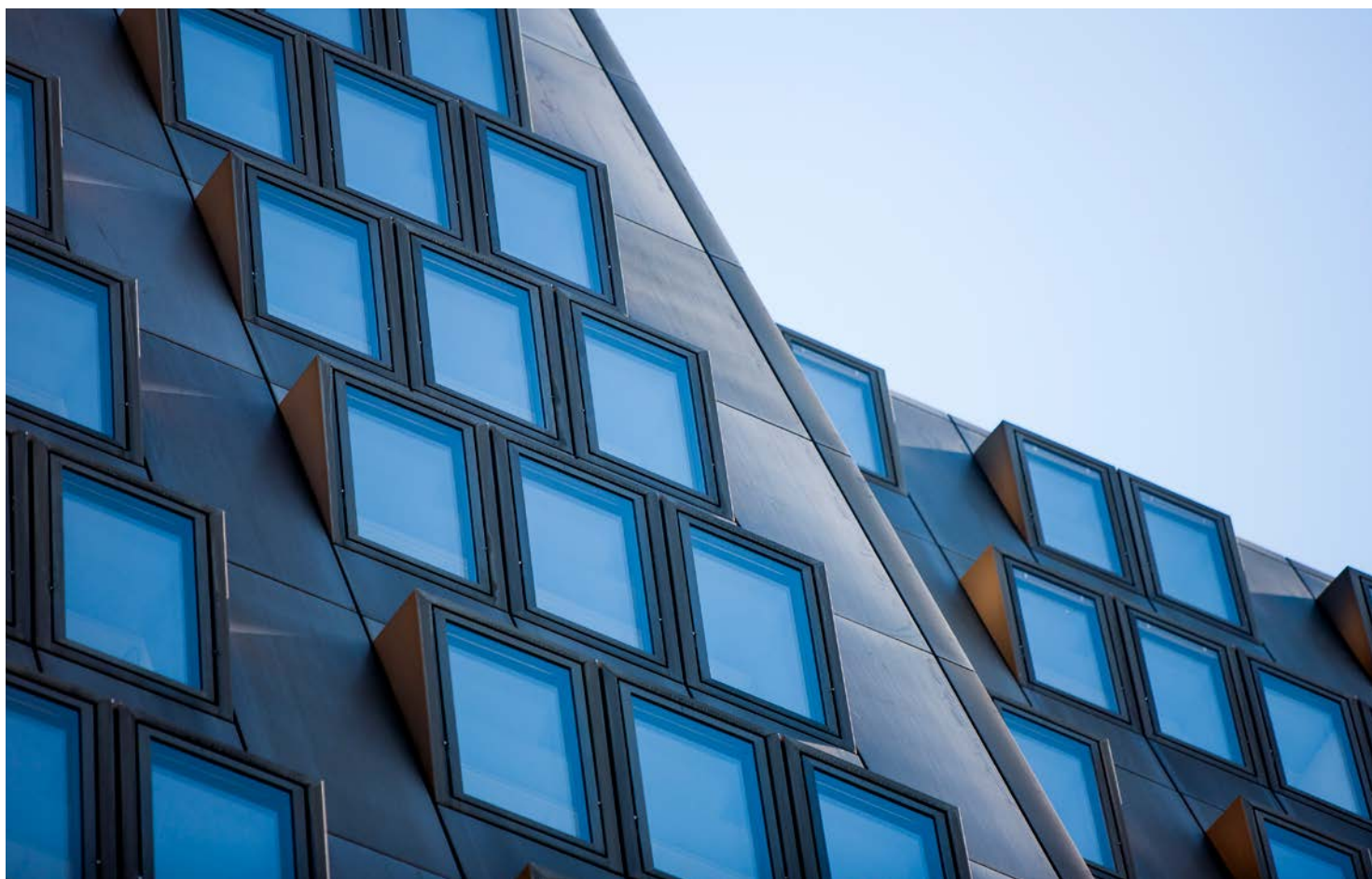
Unabhängig und objektiv für Sie.

## **Projekt Haus der sozialen Sicherheit**

Reihe BUND 2022/26

### **Bericht des Rechnungshofes**

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

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

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

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

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im September 2022

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

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

Twitter: @RHSprecher

### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Seite 8, 23, 39, 114:

Lukas Kirchgasser, Wolfgang Thaler

---

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	16
Zahlen und Fakten zur Prüfung	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Projektbeschreibung	21
Projektentwicklung und –nutzung	25
Projektphasen	25
Zuständige Gremien und deren Beschlüsse	28
Sanierungsbedarf	32
Entscheidung zur Generalsanierung	34
Projektziele	39
Gebäudedimensionierung vor und nach der Generalsanierung	44
Vermietung	50
Aufsicht	57
Zukünftige Immobilienstrategie für das Haus der sozialen Sicherheit	61
Finanzierung	63
Resümee	68
Wahrnehmung der Bauherrnfunktion	71
Projektabwicklung	74
Projektorganisation	74
Kosten und Termine	79
Auftragsvergaben	85
Generalunternehmerleistungen	103
Bau- und Betriebsanlagenbewilligung	110
Nachhaltigkeit des Gebäudes	112
Schlussempfehlungen	119
Anhang	124

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Feststellungen zu den Variantenvergleichen _____	35
Tabelle 2:	(Veranschlagter) Betriebsaufwand des Hauses der sozialen Sicherheit vor und nach der Generalsanierung _____	41
Tabelle 3:	Vergleich der Dimensionen des Bürogebäudes _____	45
Tabelle 4:	Entwicklung des Personalstands des Dach- bzw. Hauptverbands _____	47
Tabelle 5:	Beschlüsse der Trägerkonferenz des Hauptverbands zur Finanzierung der Generalsanierung _____	64
Tabelle 6:	Geplante Entwicklung der Vermietung außerhalb des Sozialversicherungsbereichs _____	65
Tabelle 7:	Entwicklung der Errichtungskosten Generalsanierung (ohne Ausweichquartier) _____	79
Tabelle 8:	Überprüfte Vergabefälle und deren Mängel _____	86
Tabelle 9:	Chronologie Vergabeverfahren Generalunternehmerleistungen _____	98
Tabelle 10:	Kostenentwicklung Generalunternehmerleistungen _____	103
Tabelle 11:	Einhaltung der (pönalisierten) Termine _____	107
Tabelle 12:	Ausgewählte Mehrkostenforderung _____	109
Tabelle 13:	Chronologie betreffend Bau- und Betriebsanlagenbewilligung _____	111

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Haus der sozialen Sicherheit in Wien vor (2017) und nach (2020) der Generalsanierung _____	23
Abbildung 2:	Projektphasen _____	26
Abbildung 3:	Beschlüsse der gesetzlich eingerichteten Verwaltungskörper _____	30
Abbildung 4:	Zielentwicklung _____	39
Abbildung 5:	(Geplante) Entwicklung der außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermieteten Bürogeschoße _____	52
Abbildung 6:	Aufbauorganisation des Hauptverbands für die Generalsanierung _____	76
Abbildung 7:	Überprüftes Auftragsvolumen _____	85
Abbildung 8:	Vergleich der Grünflächen vor (2017) und nach (2020) der Generalsanierung _____	114

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlgNR	Beilage zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BVA	Bundesvergabeamt
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f(f).	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
m <sup>3</sup>	Kubikmeter
Mio.	Million(en)
MWh	Megawattstunde
Nr.	Nummer
ÖGK	Österreichische Gesundheitskasse
Pkw	Personenkraftwagen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage

S.	Seite
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg.	gesammelte Beschlüsse und Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel





## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

## Projekt Haus der sozialen Sicherheit

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von September 2020 bis Februar 2021 den Umbau, die Erweiterung und die Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit, dem Sitz des Dachverbands der Sozialversicherungsträger. Prüfungsziel war die Beurteilung der Entscheidung für die Generalsanierung, der Gebäudedimensionierung, der Vermietung von Räumlichkeiten außerhalb des Sozialversicherungsbereichs, der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion, der Eignung der Projektorganisation, des Bauprozesses, der Kosten- und Terminentwicklung sowie der Auswirkungen der mit 1. Jänner 2020 in Kraft getretenen Strukturreform der Sozialversicherung auf das Bauvorhaben. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis 2020.

### Kurzfassung

#### Projektbeschreibung

Der Sitz des Dachverbands der Sozialversicherungsträger (in der Folge: **Dachverband**) ist im 3. Wiener Gemeindebezirk, Kundmanngasse. Auf der im Eigentum des Dachverbands stehenden Liegenschaft wurden 1976 bis 1978 ein Bürogebäude und das sogenannte Akademiegebäude errichtet. Aus (sicherheits-)technischen Gründen sowie aufgrund geänderter Nutzungsanforderungen erachtete der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Vorgänger des Dachverbands, in der Folge: **Hauptverband**) ab 2009 eine Generalsanierung des Standorts für erforderlich. Der Hauptverband ließ als Bauherr von Februar 2018 bis Dezember 2019 den Umbau, die Erweiterung und die Generalsanierung des von da an als Haus der sozialen Sicherheit bezeichneten Standorts (in der Folge: **Generalsanierung**) durchführen. (TZ 2)

Mit 1. Jänner 2020 trat die Strukturreform der Sozialversicherung in Kraft. Dabei kam es zur Reduzierung der Anzahl an Sozialversicherungsträgern von 21 auf fünf und zu einer Bündelung der Aufgaben. Im Zuge der Reform folgte der Dachverband dem Hauptverband, der Aufgabenbereich blieb weitgehend gleich. Der Dachverband war ab dem Jahr 2020 auch für die Rückübersiedelung des Personals in das

Haus der sozialen Sicherheit, die Vermietung insbesondere von freien Büroflächen, die Endabrechnung des Bauvorhabens sowie für den Betrieb der Gebäude zuständig. Die folgende Abbildung zeigt den Standort der Liegenschaft und Ansichten des Hauses der sozialen Sicherheit vor und nach der Generalsanierung (TZ 2):

Abbildung: Haus der sozialen Sicherheit in Wien vor (2017) und nach (2020) der Generalsanierung

Haus der sozialen Sicherheit, Standort und Ansichten



Quelle: Stadt Wien – data.wien.gv.at; Darstellung: RH

## Projektentwicklung und –nutzung

### Entscheidung zur Generalsanierung

Die Umsetzung des Projekts Haus der sozialen Sicherheit von Beginn der Vorarbeiten (Entscheidungsphase November 2009 bis Juni 2014) bis zur Wiederaufnahme des Vollbetriebs am 3. Februar 2020 dauerte insgesamt mehr als zehn Jahre. Der Projektablauf war – mit Ausnahme der viereinhalb Jahre dauernden Entscheidungsphase, zu der die entsprechende Dokumentation fehlte – im Hinblick auf die Projektdimension plausibel. Der Hauptverband führte allerdings noch während der Entscheidungsphase für die Generalsanierung größere Gebäudeinstandhaltungsarbeiten im Umfang von 1,26 Mio. EUR im Erdgeschoß durch, obwohl er diese in der Folge nur wenige Jahre (2011 bis Anfang 2018) nutzte. Die dafür verausgabten Kosten betrachtete der RH überwiegend als verlorenen Aufwand. (TZ 3)

Der vom Hauptverband festgestellte Sanierungs- und Optimierungsbedarf war in den technischen und baulichen Problemen sowie in der nicht optimalen Flächennutzung begründet. Die Entscheidungsfindung des Hauptverbands im Zeitraum von 2009 bis zum Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands im Juni 2014 für eine Generalsanierung des Standorts Kundmanngasse war wegen lückenhafter Dokumentation jedoch unzureichend. Der dem Grundsatzbeschluss vom Juni 2014 über die Generalsanierung zugrunde liegende Bericht des Hauptverbands bot mangels vollständigen und transparenten Überblicks der qualitativen und quantitativen Auswirkungen keine geeignete Entscheidungsgrundlage. Es fehlten insbesondere die Darstellung und Bewertung von möglichen Synergieeffekten, wie Flächen- und Büronutzungsoptimierungen, und die Einbeziehung der gesamten Lebenszykluskosten. Im Unterschied zu den Sozialversicherungsträgern war eine Bedarfsprüfung für Bauvorhaben des Haupt- bzw. Dachverbands durch diesen gesetzlich nicht vorgesehen. (TZ 5, TZ 6)

Der Hauptverband verfolgte ab 2013 nur noch eine Variante eines Variantenvergleichs weiter; eine um 4 Mio. EUR kostengünstigere Variante schied er – entgegen den Grundsätzen von Sparsamkeit und Kosteneffizienz – vorzeitig aus. Ferner verglich der Hauptverband die Generalsanierung mit Neubauvarianten; eine zeigte dabei größere wirtschaftliche Vorteile (4,86 Mio. EUR ohne Valorisierung des Verkaufserlöses auf den Verkaufszeitpunkt). (TZ 6)

## Projektziele

Der Hauptverband verfolgte von 2011 bis 2019 mit der Generalsanierung des Bürogebäudes insbesondere folgende Ziele:

- langfristige weitere Nutzung des Bürogebäudes als alleiniger Eigentümer und Betreiber,
- Anpassung an den Stand der Technik,
- Vermietung freier Büroflächen sowie
- energietechnische Optimierung als „Leuchtturmprojekt“ (Null-Energie-Gebäude).

Die Ziele des Hauptverbands und ihre Weiterentwicklungen waren grundsätzlich zweckmäßig. Es fehlte jedoch eine klare Zielhierarchie, was teilweise zu Zielkonflikten und Unklarheiten führte. Keine Ziele des Hauptverbands waren die Hebung von Synergien mit Sozialversicherungsträgern und die Berücksichtigung daraus resultierender Folgen für den Standort Kundmanngasse. Mögliche zukünftige Aufgaben- und Bedarfsänderungen blieben ebenso unberücksichtigt. Der (veranschlagte) Betriebsaufwand war nach der Generalsanierung erheblich gestiegen – er war 2020 um 69 % höher als 2017 (dem letzten Jahr des Vollbetriebs vor der Generalsanierung) und würde laut Planung 2021 um 105 % höher sein. Somit wird das Ziel, die Lebenszykluskosten zu minimieren, voraussichtlich nicht erreicht werden können. (TZ 7)

Der Hauptverband konnte mit der Generalsanierung die Anzahl der Büroarbeitsplätze bei unveränderten Außenabmessungen erhöhen. Aufgrund der Auslagerung von Aufgaben und Personal sowie des in Summe gesunkenen Personalstands des Hauptverbands war allerdings das Bürogebäude vor und auch nach der Sanierung für den Eigenbedarf des Hauptverbands zu groß dimensioniert. Daher wären – unabhängig vom Sanierungsbedarf – Überlegungen für Kooperationen zur Optimierung des Flächenmanagements geboten gewesen. (TZ 8)

## Einfluss der Strukturreform

Der Hauptverband ließ die Planung und Bauabwicklung des Projekts Haus der sozialen Sicherheit unabhängig von den Vorgaben und Zielen der Strukturreform der Sozialversicherung durchführen und vergrößerte vor allem Seminar- und Veranstaltungsräume. Dem Hauptverband waren zwar die Auswirkungen der Strukturreform erst rund zehn Monate nach Baubeginn (Februar 2018) mit Beschluss des Nationalrats (Dezember 2018) vollumfänglich bekannt. Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen im Zuge der Konkretisierung der Strukturreform wäre es aber erforderlich gewesen, die zugrunde liegenden Projektannahmen neu zu bewerten und eine Redimensionierung des Projektumfangs und entsprechende Einsparmöglichkeiten zu prüfen. Insbesondere wäre das geplante Seminar- und Veranstaltungszentrum vor der Bauausführung zu überdenken gewesen, weil sich im Vorfeld der Strukturreform der Sozialversicherung ab 2016 abzeichnete, dass sich der Flächenbedarf insbesondere für Seminare und Veranstaltungen reduzieren würde. Darüber hinaus war spätestens mit der Vorlage des Regierungsprogramms 2017–2022 im Dezember 2017 die Priorität der Strukturreform der Sozialversicherung deutlich erkennbar gewesen. (TZ 8)

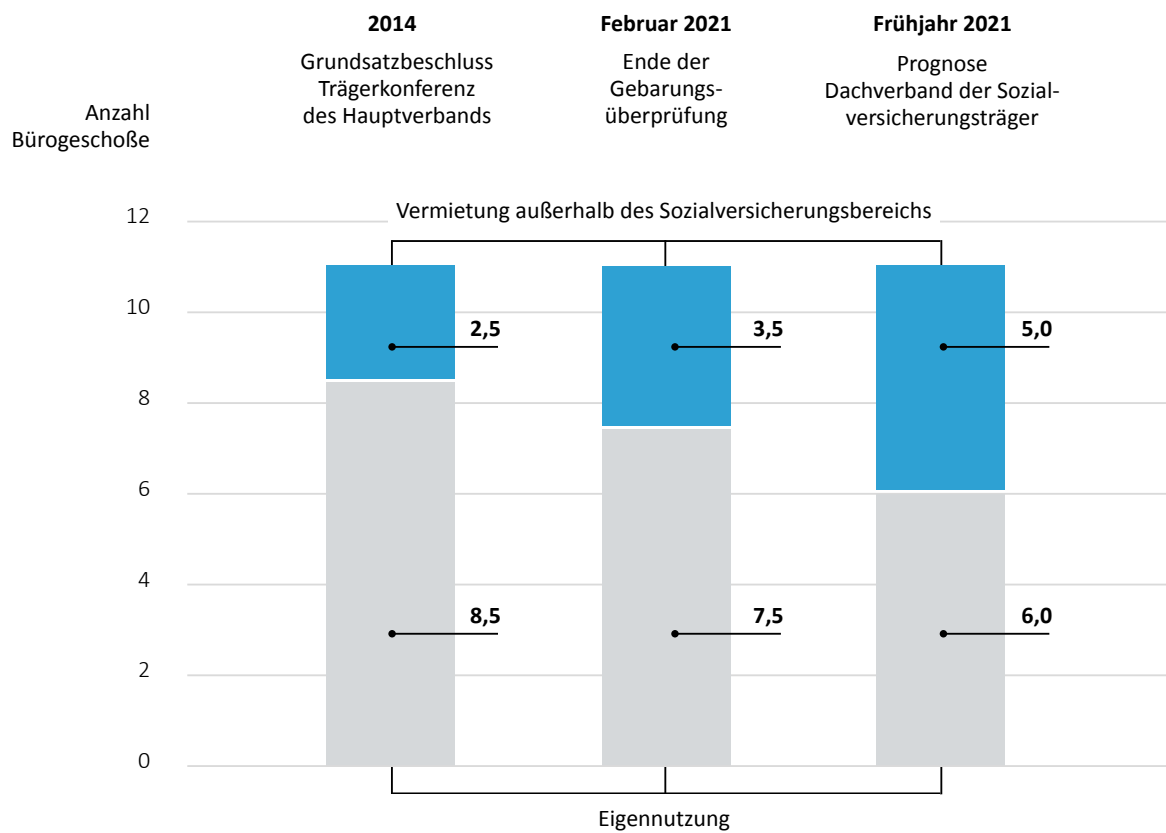
## Nutzung inklusive Vermietung

Da die vorhandenen Flächen den Eigenbedarf des Hauptverbands überstiegen, standen Flächen für eine Vermietung nach der Generalsanierung frei. Der Vorstand des Hauptverbands beschloss im Mai 2019, der Österreichischen Gesundheitskasse (**ÖGK**) einen Mietvertrag für fünf Geschoße und 54 Stellplätze anzubieten. Ein offizielles Mietpreisangebot gab es jedoch nicht. Im Mai 2019 beschloss der Überleitungsausschuss, dass die ÖGK nicht in das Haus der sozialen Sicherheit einziehen werde. Eine Erhebung und Quantifizierung möglicher Synergien führte der Hauptverband nicht durch. Damit unterblieb ein umfassender Kosten–Nutzen–Vergleich im Haus der sozialen Sicherheit zwischen der angedachten Vermietung an die ÖGK – somit innerhalb des Sozialversicherungsbereichs – und der in der Folge zustande gekommenen Fremdvermietung durch den Dachverband. (TZ 9)

Der Dachverband vermietete ab 2020 dreieinhalb Bürogeschoße außerhalb des Sozialversicherungsbereichs und beabsichtigte, ab 2021 eineinhalb weitere Geschoße zu vermieten.

Die folgende Abbildung zeigt die (geplante) Zunahme der vermieteten Bürogeschoße außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vom Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands 2014 bis zum Frühjahr 2021 im Haus der sozialen Sicherheit:

Abbildung: (Geplante) Zunahme der außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermieteten Bürogeschoße



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH

Die vom Dachverband mit den vier Mietern außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vereinbarten Büromieten von monatlich 17 EUR bis 18 EUR je m<sup>2</sup> lagen im oberen Bereich der in dieser Lage verrechneten Büromieten. Allerdings gewährte der Dachverband monetäre Vorteile (u.a. Baukostenzuschüsse, teilweise unentgeltliche Bereitstellung der Seminar- und Veranstaltungsräume), so dass die tatsächlichen Mieten niedriger waren. Allein die Baukostenzuschüsse würden – bei vereinbarter Mietdauer von über fünf Jahren – die monatliche Miethöhe um 1 EUR je m<sup>2</sup> verringern. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung im Frühjahr 2021 erarbeitete

der Dachverband weder ein Vermietungskonzept noch eine transparente Preisgestaltung für die Nutzung der Seminar- und Veranstaltungsräume. Aus dem voraussichtlich sinkenden Bedarf des Dachverbands an Eigenbüroflächen bestand die Notwendigkeit der Erarbeitung eines Bewirtschaftungskonzepts für das Haus der sozialen Sicherheit. Aufgrund der bis Anfang 2021 fehlenden Immobilienstrategie und der nicht durchgeführten Ergebnisrechnung zur Vermietung gab es Verbesserungspotenzial in der Wahrnehmung dieser Aufgaben. (TZ 10, TZ 12)

Die vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz im Zuge seiner Aufsichtspflichten veranlasste Prüfung im Jahr 2016 befasste sich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausschließlich mit der Preisangemessenheit der geplanten Generalsanierung. Nicht geprüft wurde, ob mit dem Grundsatzbeschluss für die Generalsanierung die tatsächlich dem Bedarf entsprechende und wirtschaftlich beste Variante gewählt wurde. (TZ 11)

Der Reorganisationsprozess des Dachverbands aufgrund der Strukturreform war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht abgeschlossen und die Frage der langfristigen Immobilienstrategie für das Haus der sozialen Sicherheit noch offen. (TZ 12)

## Wahrnehmung der Bauherrnfunktion

Der Hauptverband konnte trotz geringer Erfahrung mit der Abwicklung von Bauprojekten das sanierte Bürogebäude samt Zubau termingerecht in Betrieb nehmen. Das Projekt wird voraussichtlich auch innerhalb der von der Trägerkonferenz des Hauptverbands im Jahr 2017 genehmigten Errichtungskosten von 46,85 Mio. EUR abgewickelt. (TZ 15)

## Projektabwicklung

### Projektorganisation

Die vom Hauptverband etablierte Projektorganisation war zweckmäßig. Der Hauptverband richtete eigens einen Bauausschuss ein, um Entscheidungsfindungen rascher herbeiführen zu können. Die vom Bauausschuss getroffenen Entscheidungen waren grundsätzlich transparent dokumentiert. Formelle Beschlüsse des Bauausschusses zum Abschluss der Rahmenvereinbarung mit dem Generalplaner und zur Einleitung des Vergabeverfahrens für die Generalunternehmerleistungen fehlten jedoch, obwohl die Beschlussfassung über Beschaffungsmaßnahmen zu seinen Aufgaben gehörte. (TZ 16)

## Kosten und Termine

Im Zuge der Abwicklung der Generalsanierung zeigte sich, dass der Hauptverband seine Bauherrnrolle aktiv wahrnahm, um die Kostenvorgaben einzuhalten, und dabei auch bestrebt war, die neuen Nachhaltigkeitsziele kostenbewusst umzusetzen. Nach dem Grundsatzbeschluss 2014 stiegen durch die Konkretisierungen der Nutzeranforderungen im Zuge der Planungen die Errichtungskosten zwar bis auf 47,20 Mio. EUR, mittels Einsparmaßnahmen wird der Hauptverband jedoch eine Überschreitung des Budgets von 46,85 Mio. EUR voraussichtlich verhindern können. Rund ein Jahr nach Wiederaufnahme des Vollbetriebs standen die endgültigen Errichtungskosten für die Generalsanierung noch nicht fest. [\(TZ 17\)](#)

Der Hauptverband plante 2014, zum Zeitpunkt des Grundsatzbeschlusses, die Fertigstellung der Generalsanierung im 1. Halbjahr 2019. 2015 verschob er das geplante Bauende auf Ende November 2019 und die Inbetriebnahme auf Ende Februar 2020. Diesen geplanten Termin zur Inbetriebnahme hielt der Hauptverband ein. [\(TZ 18\)](#)

## Auftragsvergaben

Die zwei für die Rechtsberatung von Vergaben durchgeführten Vergabeverfahren entsprachen nicht den gesetzlichen Vorgaben: Da der geschätzte Auftragswert des Hauptverbands für beide Verfahren mit 135.000 EUR über dem Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR lag, war eine Direktvergabe nicht zulässig. Wegen der Gleichartigkeit der beiden Dienstleistungen wären deren Auftragswerte für die Wahl des Vergabeverfahrens zusammenzurechnen gewesen. Der Hauptverband hätte für die Vergabeverfahren einen ausreichenden Grad an Öffentlichkeit und den freien Wettbewerb gewährleisten müssen. Die Dokumentation dazu war ungenügend, der Vergabebericht erfüllte nicht alle gesetzlichen Voraussetzungen und weitere wesentliche Unterlagen fehlten. [\(TZ 20\)](#)

Der Hauptverband ging mit der Ausschreibung der Bauherrnbegleitung in Form einer Rahmenvereinbarung das Risiko eines verringerten Bewerber- bzw. Bieterkreises und damit eines geringeren Wettbewerbs, höherer Angebotspreise und der Anfechtung des Vergabeverfahrens – oft verbunden mit Verzögerungen und Mehrkosten – ein. [\(TZ 21\)](#)

Die im Anschluss an den Wettbewerb für die Generalplanerleistungen getroffene Rahmenvereinbarung in Höhe von 4,22 Mio. EUR – anstatt der Vergabe eines entsprechenden Dienstleistungsauftrags – war insbesondere aufgrund der damit verbundenen Einschränkung des Wettbewerbs kritisch zu sehen. Mangelhaft war auch das Vergabeverfahren: So fehlten etwa Berechnungen des geschätzten Auftragswerts, die zweimalige EU-weite Bekanntmachung erfolgte mit unterschied-



licher Frist für die Abgabe der Teilnahmeanträge und die Zustimmung des Preisgerichts zu den Letztfassungen der Niederschriften war nicht dokumentiert. Damit waren die Rechtmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsvorgänge nicht sichergestellt. **(TZ 22)**

Der Dachverband konnte das im Februar 2018 geplante Kostenziel bei den Generalunternehmerleistungen (36,25 Mio. EUR) nicht einhalten, die Schlussrechnungssumme überschritt dieses um 1,25 Mio. EUR bzw. 3,5 %. **(TZ 24)**

### **Nachhaltigkeit des Gebäudes**

Der Hauptverband setzte sich zum Ziel, sein Bürogebäude nachhaltig zu sanieren. Die Energiebilanz nach der Sanierung entsprach jedoch nicht dem Ziel eines Null-Energie-Gebäudes für die Geschoße 3 bis 14. Ausschlaggebend dafür war, dass die Photovoltaik-Anlage mit einer jährlichen Kapazität von 162 MWh zu klein dimensioniert war: Der Gesamtenergiebedarf für das Gesamtgebäude belief sich auf zumindest rd. 980 MWh, jener der Geschoße 3 bis 14 auf 430 MWh. Das Ziel des Null-Energie-Standards für die Geschoße 3 bis 14 war somit zu ambitioniert und nicht an der für die Photovoltaik-Anlage zur Verfügung stehenden Fläche orientiert. **(TZ 28)**

Der Hauptverband bezog in seine Überlegungen einer nachhaltigen Generalsanierung nicht die klimarelevanten und allenfalls gesundheitlichen Folgewirkungen der Versiegelung von zusätzlich rd. 1.000 m<sup>2</sup> seiner Grünfläche im Zuge der Vorplatzneugestaltung mit ein. Er trug damit – wenn auch in geringem Ausmaß – zur innerstädtischen Flächenversiegelung bei, was in einem Spannungsverhältnis zu seiner Aufgabe als Gesundheitsdienstleister stand. **(TZ 28)**

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Der Dachverband der Sozialversicherungsträger sollte die erforderliche Eigennutzung des Hauses der sozialen Sicherheit vor dem Hintergrund eines weiter sinkenden Eigenbedarfs an Flächen (infolge weiterer Flächenverdichtung, Personalreduktion und von vermehrtem Homeoffice sowie im Hinblick auf den noch laufenden Reorganisationsprozess des Dachverbands aufgrund der Strukturreform) laufend überwachen. (TZ 12)
- Darauf aufbauend wäre vom Dachverband der Sozialversicherungsträger für das Haus der sozialen Sicherheit ein Bewirtschaftungskonzept zu entwickeln und dabei in Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern eine Nutzung der Flächen innerhalb des Sozialversicherungsbereichs unter Berücksichtigung eines sozialversicherungsweiten Kosten–Nutzen–Verhältnisses zu prüfen. (TZ 12)
- Vom Dachverband der Sozialversicherungsträger wäre ein Nutzungs– und Vermietungskonzept samt Tarifgestaltung für die Seminar– und Veranstaltungsräume zeitnah auszuarbeiten und nach Beschluss der Konferenz der Sozialversicherungsträger umzusetzen. (TZ 10)
- Im Hinblick auf die ab 2020 wirksame erweiterte Aufsicht über den Dachverband der Sozialversicherungsträger sollte das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zukünftig auch die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Immobilienentscheidungen des Dachverbands prüfen, wenn sich diese auf die Sicherstellung seiner nachhaltig ausgeglichenen Gebarung auswirken könnten. (TZ 11)
- Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens sollte der Dachverband der Sozialversicherungsträger den Auftragswert ermitteln, darauf aufbauend ein rechtskonformes Vergabeverfahren wählen, Aufträge nicht splitten und das Bundesvergabegesetz einhalten. (TZ 20)

## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bzw. Dachverband der Sozialversicherungsträger (Bauherr)					
<b>Rechtsgrundlagen</b>	§§ 30 ff. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955 i.d.g.F. Sozialversicherungs–Organisationsgesetz, BGBl. I 100/2018 (89. Novelle des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes)				
<b>Aufgaben</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschlussfassung von Richtlinien zur Förderung der Zweckmäßigkeit und Einheitlichkeit der Vollzugspraxis der Sozialversicherungsträger</li> <li>– Koordination der Vollziehungstätigkeit der Sozialversicherungsträger</li> <li>– Wahrnehmung trägerübergreifender Verwaltungsaufgaben im Bereich der Sozialversicherung</li> </ul>				
<b>Strukturreform Sozialversicherung</b>	Der Dachverband der Sozialversicherungsträger ist mit Wirksamkeit 1. Jänner 2020 Rechtsnachfolger des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger. Der Aufgabenbereich des Dachverbands der Sozialversicherungsträger entspricht weitgehend jenem des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger.				
<b>Gebarung</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021<sup>4</sup></b>
	in Mio. EUR				
Verbandsbeiträge	32,01	34,33	37,09	30,20	27,17
Sonderverbandsbeiträge Haus der sozialen Sicherheit	–	9,51	24,77	1,97	–
Aufwendungen	45,47	51,22	50,28	43,43	41,92
Mehraufwand (Saldo) <sup>1</sup>	1,46	–	–	–	1,36
Mehrertrag (Saldo) <sup>2</sup>	–	4,77	24,15	2,96	–
<b>Personal</b>	in Köpfen <sup>3</sup>				
Bedienstete	391	391	382	332	300
<i>davon</i>					
<i>Frauen</i>	241	243	237	208	187
<i>Männer</i>	150	148	145	124	113
<i>Angestellte ohne überlassene Bedienstete</i>	326	332	326	285	267

<sup>1</sup> Überschuss der Gesamtaufwendungen über die Gesamterträge

<sup>2</sup> Überschuss der Gesamterträge über die Gesamtaufwendungen

<sup>3</sup> zum Stichtag 31. Dezember gemäß Personalstatistik im Anhang zum Rechnungsabschluss

<sup>4</sup> nach der Gebarungsüberprüfung aktualisiert gemäß Büroentwurf des Rechnungsabschlusses 2021 bzw. Personaldaten des Dachverbands

Quelle: Dachverband

Projekt Haus der sozialen Sicherheit		
Projektdauer	2009 bis 2020	
davon Bauzeit	Februar 2018 bis Dezember 2019	
geplante Errichtungskosten	41,82 Mio. EUR (Grundsatzbeschluss Juni 2014)	
	46,85 Mio. EUR (Realisierungsbeschluss Trägerkonferenz des Hauptverbands 2017)	
Abwicklungsmodell	Generalplaner und Generalunternehmer	
Ist-Errichtungskosten (prognostiziert mit Stand Oktober 2020)	46,82 Mio. EUR	
Genehmigung	Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger am 17. Juni 2014	
Projektziele laut Projektvertrag Generalunternehmer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– qualitätsvoller (aber nicht exklusiver) Bau- und Bürostandard</li> <li>– richtungsweisender Stand in Sachen Nachhaltigkeit</li> <li>– Fertigstellung im vierten Quartal 2019</li> <li>– Einhaltung Kostenziel</li> </ul>	
Gebäudezertifizierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– klimaaktiv-Gold</li> <li>– Greenpass-Standard Silber</li> <li>– EnerPHit-Standard Plus</li> </ul>	
Grundstücksgröße	3.787 m <sup>2</sup>	
Bruttogeschoßfläche	<b>vor Generalsanierung</b>	<b>nach Generalsanierung</b>
	23.265 m <sup>2</sup>	25.759 m <sup>2</sup>
	Anzahl	
Büroarbeitsplätze	302 <sup>1</sup> (inklusive Lehrlinge, 1. bis 14. Stock)	474 <sup>2</sup> (2. bis 14. Stock)
	in m <sup>2</sup> Nettonutzfläche <sup>4</sup>	
Veranstaltungs- und Seminarräume (Erdgeschoß, 1. und 2. Obergeschoß)	520 <sup>3</sup>	1.189 <sup>2</sup>
Besprechungs- und Sitzungsräume (3. bis 14. Obergeschoß)	178 <sup>3</sup>	1.041 <sup>2</sup>
	Anzahl	
Pkw-Stellplätze	144	149
Fahrrad-Stellplätze	77	

<sup>1</sup> gemäß Flächenbelegungsplänen 2015

Quelle: Dachverband

<sup>2</sup> gemäß Bestandsplänen 2019

<sup>3</sup> gemäß Bestandsplänen 1978

<sup>4</sup> Der Dachverband merkte in seiner Stellungnahme zu den Flächenvergleichen an, dass 1978 viele Büroräume über Besprechungsmöglichkeiten in den Räumen verfügt hätten, die in den Bestandsplänen als Büros bezeichnet worden seien, während in den Bestandsplänen 2019 die Bereiche des flexiblen Bürokonzepts als Besprechungsräume ausgewiesen worden seien. Das erkläre die große Abweichung in der Nettonutzfläche.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September 2020 bis Februar 2021 den Umbau, die Erweiterung und die Generalsanierung (in der Folge: **Generalsanierung**) des Hauses der sozialen Sicherheit. Dieses befindet sich im 3. Wiener Gemeindebezirk und besteht aus dem Bürogebäude des Dachverbands der Sozialversicherungsträger (in der Folge: **Dachverband**) und seinem Seminar- und Veranstaltungszentrum als Zubau. Überprüfte Stellen waren der Dachverband (bzw. bis 31. Dezember 2019 dessen Vorgängerorganisation: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, in der Folge: **Hauptverband**) und das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Ministerium**)<sup>1</sup>.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung

- der Entscheidung für die Generalsanierung,
- der Gebäudedimensionierung,
- der Vermietung von Räumlichkeiten außerhalb des Sozialversicherungsbereichs,
- der Immobilienstrategie,
- der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch den Dach- bzw. Hauptverband,
- der Eignung der Projektorganisation,
- des Bauprozesses vom Auftrag bis zur Abrechnung,
- der Kosten- und Terminentwicklung sowie
- der Auswirkungen der mit 1. Jänner 2020 in Kraft getretenen Strukturreform der Sozialversicherung auf das Bauvorhaben.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst war grundsätzlich die Gebarung des Hauptverbands im Zusammenhang mit dem Ausweichquartier für den Zeitraum der Baumaßnahmen (Anfang 2018 bis Ende 2019), sofern diese Gebarung keine Auswirkung auf die Generalsanierung hatte.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis 2020. Soweit erforderlich, bezog der RH auch frühere bzw. aktuellere Entwicklungen ein.

(2) Anlässlich der Strukturreform der Sozialversicherung kam es mit 1. Jänner 2020 u.a. zur Verringerung der Anzahl der Sozialversicherungsträger von 21 auf fünf<sup>2</sup> und einer Bündelung der Aufgaben (zur Fusion der Sozialversicherungsträger führt der RH eine eigene Gebarungsüberprüfung durch). Die Aufgabenbereiche des dem Hauptverband nachfolgenden Dachverbands blieben weitgehend unverändert. Die

<sup>1</sup> Die Bezeichnung des für Soziales zuständigen Bundesministeriums lautete von 1. Februar 2009 bis 7. Jänner 2018 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, von 8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020 Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und seit 29. Jänner 2020 Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz; der RH verwendet im Folgenden einheitlich die Bezeichnung **Ministerium**.

<sup>2</sup> zum Beispiel Österreichische Gesundheitskasse

Umsetzung der Generalsanierung oblag noch dem Hauptverband. Die Bauherrnaufgaben gingen mit Jahresende 2019 vom Hauptverband auf den Dachverband über. Dieser war ab 2020 u.a. für die Rückübersiedelung des Personals, die Vermietung insbesondere von freien Büroflächen, die Endabrechnung des Bauvorhabens sowie für den Betrieb der Gebäude zuständig. Im vorliegenden Bericht unterscheidet der RH daher – je nach Zeitpunkt – zwischen Handlungen, Entscheidungen, Kompetenzen und Verantwortung des Hauptverbands und jenen des Dachverbands.

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

(4) Zu dem im Februar 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Ministerium im April 2022 und der Dachverband im Mai 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an den Dachverband im August 2022. Gegenüber dem Ministerium gab er keine Gegenäußerung ab.

(5) Der Dachverband hielt in seiner Stellungnahme u.a. fest, dass die Entscheidung für die Generalsanierung des Gebäudes in der Kundmanngasse 21 seiner Überzeugung nach richtig gewesen sei, wie auch das Ergebnis zeige: Die schlanke Bauherrnorganisation für die Projektabwicklung habe gute Arbeit geleistet und Zielvorgaben seien übertroffen worden, indem die Generalsanierung bei Unterschreitung des genehmigten Budgets innerhalb des Zeitrahmens und bei gleichzeitiger Erzielung einer hohen Qualität umgesetzt worden sei.

Diese hohe Qualität spiegle sich in drei Zertifizierungen für die Nachhaltigkeit des Gebäudes (TZ 28 bzw. Anhang, Tabelle C) wider und sei durch die Nominierung für den Staatspreis Architektur und Nachhaltigkeit sowie die Verleihung des Solarpreises und weiterer Architekturpreise entsprechend gewürdigt worden.

## Projektbeschreibung

- 2.1 (1) Der Dachverband ist – ebenso wie es der vormalige Hauptverband war – eine juristische Person öffentlichen Rechts und die Dachorganisation der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherungen Österreichs. Er repräsentiert und koordiniert die Interessen und Tätigkeiten der fünf (vormals 21) Sozialversicherungsträger. Im Rahmen der mit 1. Jänner 2020 in Kraft getretenen Strukturreform<sup>3</sup> war eine Verschlinkung des Hauptverbands durch Reduktion der Gremien und der Verwaltungsausgaben, verbunden mit einer Einsparung von Personal und Nutzung von Synergien, vorgesehen. Das Sozialversicherungs-Organisationsgesetz sah dazu z.B. die Möglichkeit vor, Personal (u.a. ganze Abteilungen) an die aus den neun Gebietskrankenkassen entstandene Österreichische Gesundheitskasse (**ÖGK**) zu übertragen.

Der Dachverband nahm trägerübergreifende Verwaltungsaufgaben wahr, wie die Beschlussfassung einheitlicher Richtlinien und die Koordination einer einheitlichen Vollzugspraxis innerhalb der Sozialversicherung<sup>4</sup>. Sein geschäftsführendes Organ war die Konferenz der Sozialversicherungsträger (in der Folge: **Konferenz des Dachverbands**) bzw. vormals der Verbandsvorstand des Hauptverbands; sie bestand aus den Obfrauen bzw. Obmännern der fünf Sozialversicherungsträger und ihren Stellvertreterinnen bzw. Stellvertretern; der Vorsitz wechselte halbjährlich.

(2) Der Sitz des Dachverbands ist im 3. Wiener Gemeindebezirk, Kundmanngasse. Auf der im Eigentum des Dachverbands stehenden Liegenschaft wurden 1976 bis 1978 ein Bürogebäude mit 16 oberirdischen Geschoßen und drei Untergeschoßen sowie das sogenannte Akademiegebäude mit sieben oberirdischen Geschoßen errichtet. Das Bürogebäude nutzte der Haupt- bzw. Dachverband seit 1978 – mit Ausnahme der Zeit der Generalsanierung und der damit verbundenen Unterbringung in einem Ausweichquartier – als Bürostandort.

(3) Aus (sicherheits-)technischen Gründen sowie aufgrund geänderter Nutzungsanforderungen erachtete der Hauptverband ab 2010 eine Generalsanierung des Standorts für erforderlich. 2010 stellte ein vom Hauptverband beauftragter Konsulent im Rahmen einer Vorstudie einen Instandsetzungsrückstau von insgesamt 33,6 Mio. EUR fest.

<sup>3</sup> Sozialversicherungs-Organisationsgesetz, BGBl. I 100/2018

<sup>4</sup> z.B. Abschluss von Gesamtverträgen, Entscheidung über die Aufnahme von Heilmitteln in den Erstattungskodex, Controlling, Verbindungsstelle mit dem Ausland, Verhandlung von Kollektivverträgen, Ausbildung von Fachpersonal

Der Hauptverband ließ von Februar 2018 bis Dezember 2019 eine umfassende Generalsanierung durchführen mit

- Teilabbruch des Bürogebäudes bis auf die Tragstruktur,
- Abbruch des direkt an das Bürogebäude angeschlossenen Akademiegebäudes (dieses diente Sozialversicherungsbediensteten als Hotel- und Schulungsbetrieb) und
- Errichtung eines Zubaus zur Unterbringung des Seminar- und Veranstaltungszentrums.

Der vormals bestehende Garten wurde zum Teil verbaut und zum Teil in einen offenen Eingangsbereich samt öffentlich nutzbarem Vorplatz umgestaltet.

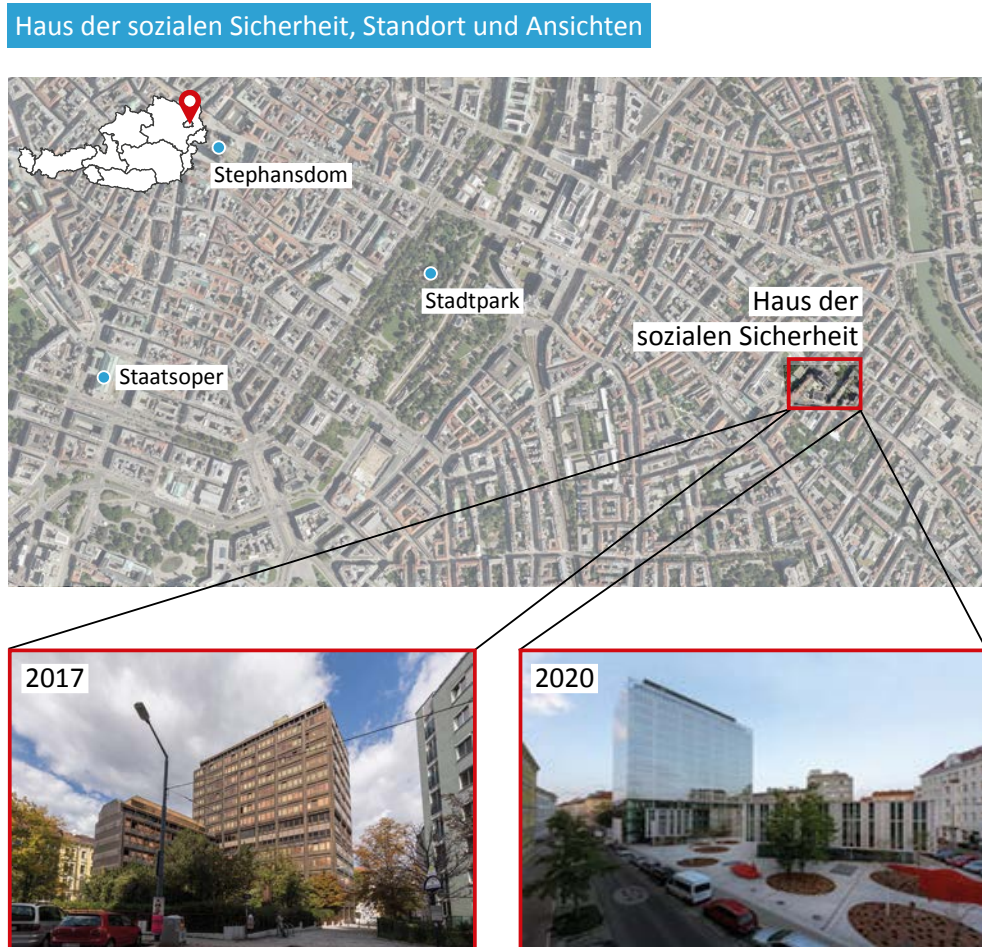
Der Hauptverband plante das Haus der sozialen Sicherheit als ein – aus ökologischer Sicht – nachhaltiges und zukunftsweisendes „Leuchtturmprojekt“ und ließ dafür u.a. auf manchen Dächern Photovoltaik-Anlagen installieren.

Das generalsanierte Bürogebäude und der Zubau bieten Platz für rd. 470 Arbeitsplätze samt allgemeinen Nutzflächen (Besprechungszonen, Gastronomie, Veranstaltungs- und Seminarräume etc.) und erforderlichen Nebenflächen.



Die folgende Abbildung zeigt den Standort der Liegenschaft und die Ansichten des Hauses der sozialen Sicherheit vor und nach der Generalsanierung:

Abbildung 1: Haus der sozialen Sicherheit in Wien vor (2017) und nach (2020) der Generalsanierung



Quelle: Stadt Wien – data.wien.gv.at; Darstellung: RH

(4) Der Hauptverband setzte die Vorarbeiten, die Festlegung der Ziele und der Bedarfsanforderungen, die Erstellung der Nutzungsprogramme, die Planungen für die Generalsanierung sowie ihre Durchführung in den Jahren 2009 bis 2019 und damit vor Inkrafttreten der Strukturreform der Sozialversicherung mit 1. Jänner 2020 um.

(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Generalsanierung des Bürogebäudes und der Zubau des Seminar- und Veranstaltungszentrums mit dem Dachverband als Alleineigentümer und Betreiber umgesetzt; nicht vom Dachverband selbst benötigte Büroflächen waren überwiegend außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermietet (TZ 11). Ebenso waren das flexible Büronutzungskonzept<sup>5</sup> und die Nutzungsoptimierung der Büroflächen umgesetzt. Das Bauprojekt konnte im Rahmen des angepassten Zeitplans und – nach dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegenden Abrechnungsstand – voraussichtlich innerhalb der von der Trägerkonferenz des Hauptverbands im Jahr 2017 genehmigten Errichtungskosten von 46,85 Mio. EUR abgewickelt werden.

- 2.2 Der RH hielt zusammenfassend – unter Verweis auf seine nachfolgenden Feststellungen und Beurteilungen – fest, dass der vom Hauptverband aufgezeigte Sanierungsbedarf des Bürogebäudes in den technischen und baulichen Problemen begründet war (TZ 5). Die Entscheidungsfindung des Hauptverbands im Zeitraum 2009 bis 2014 für die Generalsanierung des Standorts Kundmanngasse erachtete der RH mangels entsprechender Dokumentation jedoch als nur teilweise nachvollziehbar. (TZ 6)

Der Hauptverband optimierte und verdichtete mit der Generalsanierung im Bürogebäude die Büroflächen und erhöhte damit die Anzahl an Büroarbeitsplätzen bei unveränderten Außenabmessungen. Die Gebäudedimension überstieg jedoch den Eigenbedarf des Dachverbands, weshalb er (Büro-)Flächen an Unternehmen außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermietete (TZ 8 und TZ 10).

Im Zuge der Generalsanierung vergrößerte der Hauptverband die Seminar- und Veranstaltungsräume, obwohl sich im Rahmen der ab 2016 diskutierten Strukturreform abzeichnete, dass sich aus der Reduzierung der Anzahl der Sozialversicherungsträger und damit ihrer Gremien und Mitglieder insbesondere der erforderliche Flächenbedarf verringern würde (TZ 8).

---

<sup>5</sup> Ein flexibles Büronutzungskonzept beinhaltet u.a. Großraumbüros bzw. „Kleingruppenbüros“ (TZ 8) und die Möglichkeit, Büros kurzfristig in Besprechungsräume umzuwandeln und umgekehrt.

Der RH anerkannte, dass der Haupt- bzw. Dachverband trotz geringer Erfahrung mit der Abwicklung von Bauprojekten das sanierte Bürogebäude samt Zubau termingerecht in Betrieb nehmen konnte und voraussichtlich innerhalb der genehmigten Errichtungskosten von 46,85 Mio. EUR abwickeln wird (TZ 17 f.).

In der Folge analysiert der RH die Projektentwicklung und –nutzung im Detail und geht dabei insbesondere auf den Sanierungsbedarf, die Projektziele, die Immobilienstrategie und die Finanzierung ein.

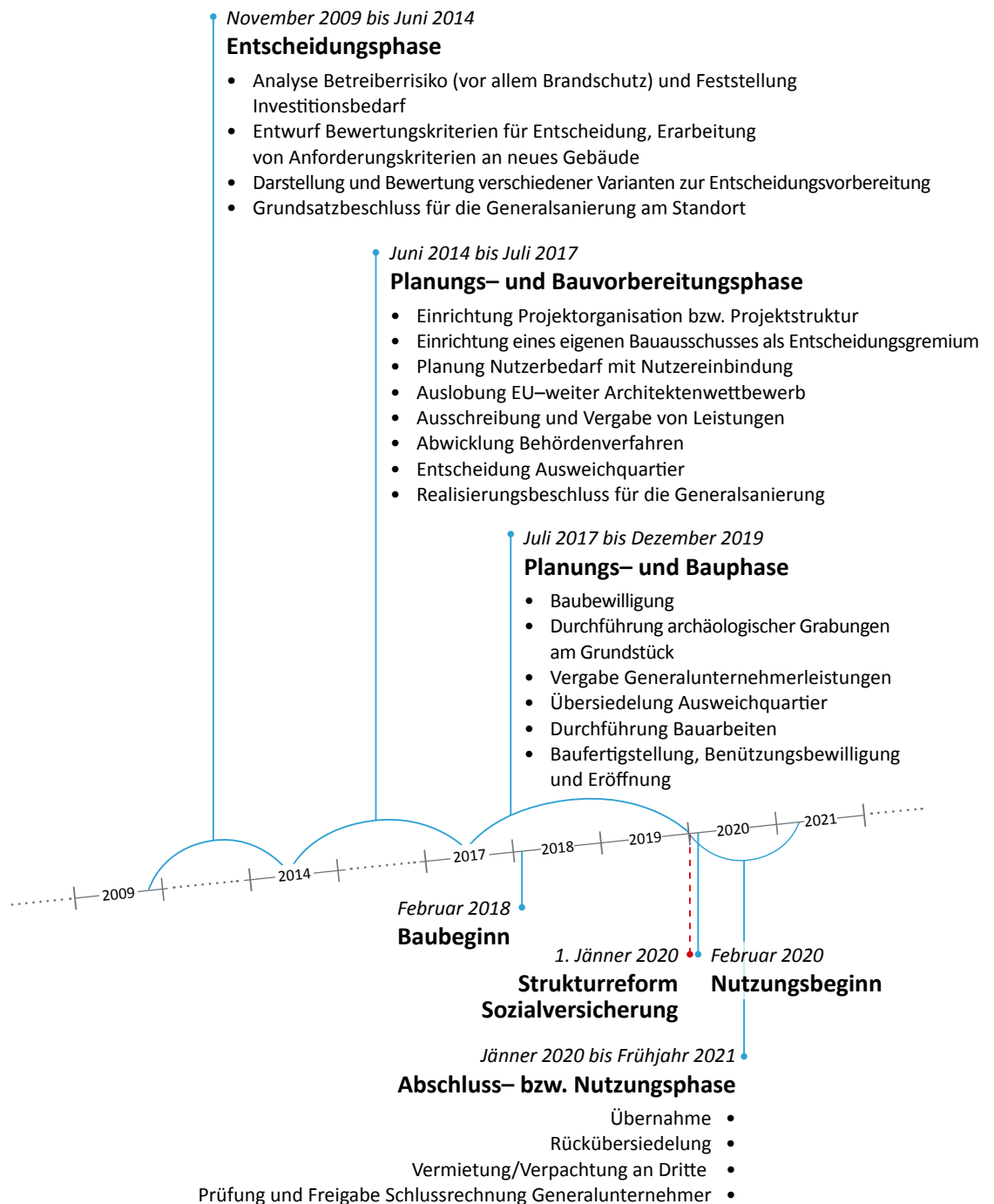
## Projektentwicklung und –nutzung

### Projektphasen

- 3.1 (1) Ausgangspunkt der Generalsanierung war eine Überprüfung des Status quo des Gebäudes insbesondere im Bereich Brandschutz im November 2009, die Eröffnung nach der Generalsanierung fand im Dezember 2019 statt.

Insgesamt wurde das Projekt Haus der sozialen Sicherheit in folgenden Phasen abgewickelt:

Abbildung 2: Projektphasen



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH

Der Hauptverband beschloss nach einer Entscheidungsphase von viereinhalb Jahren (November 2009 bis Juni 2014) die Generalsanierung des Standorts Kundmanngasse. Die Bauarbeiten begannen im Februar 2018 anschließend an die rund dreijährige Planungs- und Bauvorbereitungsphase; der Dachverband nahm den Vollbetrieb im sanierten Gebäude am 3. Februar 2020 auf. Die Umsetzung des Projekts Haus der sozialen Sicherheit von Beginn der Vorarbeiten (Entscheidungsphase) bis zur Wiederaufnahme des Vollbetriebs dauerte somit insgesamt mehr als zehn Jahre.

(2) In der Entscheidungsphase zur Generalsanierung führte der Hauptverband noch größere Gebäudeinstandhaltungsarbeiten durch, wie die Sanierung und den Umbau des Erdgeschoßes um 1,26 Mio. EUR in den Jahren 2008 bis 2010 – etwa zeitgleich mit dem Vorbereitungsbeginn für die Generalsanierung – und die erforderliche Erneuerung der Ölheizungskessel im Jahr 2013 um 292.000 EUR. Diese Investitionen nutzte der Hauptverband bis Anfang 2018; sie waren aber in die Generalsanierung nicht integrierbar und in der Folge nicht mehr nutzbar.

- 3.2 Der RH erachtete den Projektablauf – mit Ausnahme der viereinhalb Jahre dauernden Entscheidungsphase, zu der die entsprechende Dokumentation fehlte (TZ 6) – im Hinblick auf die Projektdimension als plausibel. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass der Hauptverband noch während der Entscheidungsphase für die Generalsanierung größere Gebäudeinstandhaltungsarbeiten im Erdgeschoß durchführte, obwohl er diese in der Folge nur wenige Jahre (2011 bis Anfang 2018) nutzte. Insbesondere die dafür verausgabten Mittel von 1,26 Mio. EUR betrachtete der RH überwiegend als verlorenen Aufwand.

Der RH empfahl dem Dachverband, vor der Planung und Umsetzung von größeren Bauprojekten das Erfordernis und die voraussichtliche Nutzungsdauer von Investitionen zu hinterfragen, um eine beschränkte Nutzungsdauer und einen daraus resultierenden verlorenen Aufwand zu vermeiden.

- 3.3 Laut Stellungnahme des Dachverbands habe er mit den ersten Überlegungen zur Generalsanierung Instandhaltungen auf das Notwendigste reduziert. 2010 habe ein vom Hauptverband beauftragter Konsulent im Rahmen einer Vorstudie einen Instandsetzungsrückstau von insgesamt 33,6 Mio. EUR festgestellt. Der Ölkessel-tausch sei im Jahr 2013 aufgrund der nicht erreichbaren Abgaswerte und des Risikos, die Betriebsanlagengenehmigung zu verlieren, erforderlich geworden, um das Haus weiter beheizen zu können.

Die Adaptierungsarbeiten im Erdgeschoß in den Jahren 2008 bis 2010 hätten zur Erkenntnis geführt, dass eine Generalsanierung im laufenden Betrieb nicht zielführend und eine Sanierung mit Abtragen bis auf die Betonstruktur die wirtschaftlich sinnvollste Lösung sei.

- 3.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass der Umbau des Erdgeschoßes um 1,26 Mio. EUR in den Jahren 2008 bis 2010 aufgrund der nachfolgenden Generalsanierung überwiegend als verlorener Aufwand zu beurteilen war. Er hielt fest, dass in diesem Zeitraum weder ein Beschluss über die grundsätzliche weitere Immobilienstrategie für das Haus der sozialen Sicherheit vorlag noch entschieden war, ob eine Minimalsanierung (Instandhaltungsrückstau und brandschutztechnische Erfordernisse) oder eine Generalsanierung mit kompletter Entkernung durchgeführt würde. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

## Zuständige Gremien und deren Beschlüsse

- 4.1 (1) Die gesetzlich eingerichteten Verwaltungskörper des Hauptverbands waren die Trägerkonferenz und der Vorstandsvorsitz.
- (a) Die Trägerkonferenz des Hauptverbands bestand aus 37 Mitgliedern, dazu zählten insbesondere die Obfrauen bzw. Obmänner der vertretenen Sozialversicherungsträger. Der Trägerkonferenz oblag u.a. die Beschlussfassung über den Jahresvoranschlag und die Satzung sowie über die Richtlinien und die Zielsteuerung zur Koordinierung des Verwaltungshandelns der Sozialversicherungsträger.
- (b) Der Vorstandsvorsitz des Hauptverbands war das geschäftsführende Organ. Ihm oblagen die Wahrnehmung aller Aufgaben, die nicht ausdrücklich der Trägerkonferenz des Hauptverbands übertragen waren, sowie die Vertretung des Hauptverbands nach außen. Der Vorstandsvorsitz richtete von Jänner 2015 bis Juni 2019 einen eigenen Bauausschuss für die Abwicklung der Generalsanierung ein (**TZ 16**). Entscheidungsbefugt im Bauausschuss waren die bzw. der Vorsitzende des Vorstandsvorsitzes und ihre bzw. seine beiden Stellvertreter.
- (c) Die Bürogeschäfte der Trägerkonferenz des Hauptverbands führte das Verbandsmanagement des Hauptverbands, das aus der oder dem leitenden Angestellten und aus bis zu drei Stellvertreterinnen bzw. Stellvertretern bestand. Die bzw. der leitende Angestellte führte auch die ihr bzw. ihm übertragenen Bürogeschäfte des Vorstandsvorsitzes des Hauptverbands.

(2) Ab 1. Jänner 2020 übernahm im Zuge der Strukturreform die Konferenz des Dachverbands die Geschäftsführung. Sie war für die Zielsteuerung und die Vertretung nach außen zuständig. Die Hauptversammlung des Dachverbands<sup>6</sup> beschloss u.a. den Jahresvoranschlag und den Rechnungsabschluss. Die Bürogeschäfte der Hauptversammlung und der Konferenz des Dachverbands waren im Wesentlichen an das Büro des Dachverbands übertragen.

Vom 15. April 2019 bis 31. Dezember 2019 war zur Überleitung vom Hauptverband zum Dachverband zusätzlich eine Überleitungskonferenz<sup>7</sup> eingerichtet.

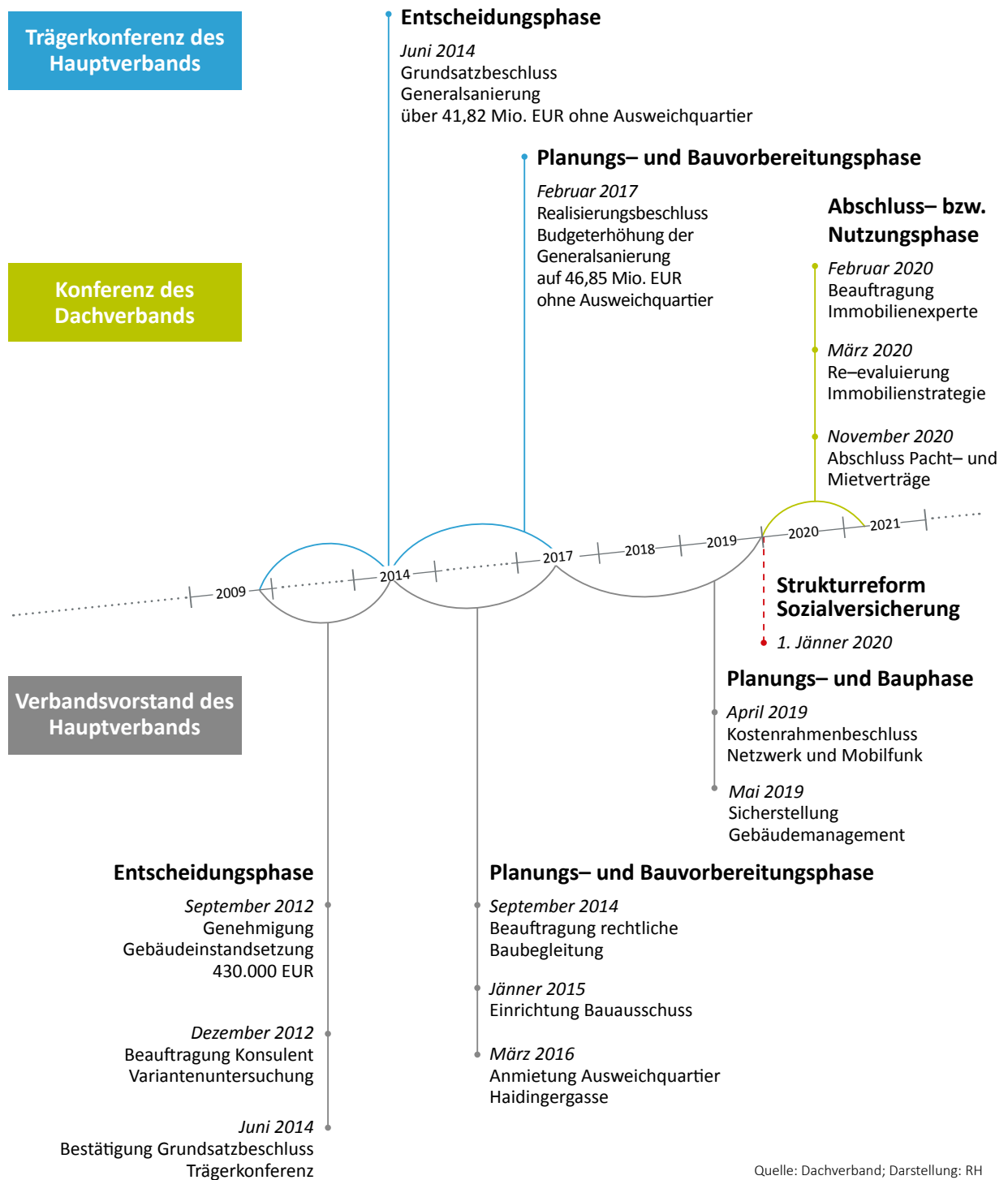
---

<sup>6</sup> Die Hauptversammlung des Dachverbands bestand aus der oder dem Vorsitzenden und den Stellvertreterinnen oder Stellvertretern der Hauptversammlungen der Sozialversicherungsträger (21 Mitglieder).

<sup>7</sup> § 538z Allgemeines Sozialversicherungsgesetz: Die bzw. der jeweilige Vorsitzende des Verwaltungsrats bzw. Überleitungsausschusses der Sozialversicherungsträger sowie deren Stellvertreterin bzw. Stellvertreter waren Mitglieder der Überleitungskonferenz. Den Vorsitz führte die bzw. der Vorsitzende des Überleitungsausschusses für die ÖGK.

(3) Im Zuge der Abwicklung des Projekts Haus der sozialen Sicherheit fassten die gesetzlich eingerichteten Verwaltungskörper folgende Beschlüsse:

Abbildung 3: Beschlüsse der gesetzlich eingerichteten Verwaltungskörper



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH



Zu Beginn der Vorbereitungsarbeiten zum Projekt Haus der sozialen Sicherheit (2009) beschlossen die zuständigen Verwaltungskörper des Hauptverbands weder Ziele noch Planungsvorgaben noch Gesamtprojektkosten als Vorgaben für das Verbandsmanagement des Hauptverbands. Erst im Juni 2014 fassten die Trägerkonferenz und der Verbandsvorstand des Hauptverbands den „Grundsatzbeschluss“ zur Generalsanierung des Bürogebäudes des Hauptverbands mit Gesamtkosten von bis zu rd. 46 Mio. EUR (TZ 13).

Im Rahmen der Planung, Vorbereitung und Durchführung des Bauprojekts zwischen März 2015 und Juni 2019 traf der vom Verbandsvorstand des Hauptverbands eingerichtete Bauausschuss für die Generalsanierung wesentliche Entscheidungen, wie die Freigabe der Entwurfsplanung des Generalplaners am 4. Oktober 2016 und den Zuschlag für die Generalunternehmerleistungen am 21. Dezember 2017 (TZ 16).

Projektbegleitende wesentliche (Vor-)Entscheidungen – meist auf Basis von Berichten, Präsentationen und internen Projektergebnissen – wurden auch in gesetzlich nicht verankerten Gremien getroffen, wie in regelmäßigen Jours fixes des Verbandsvorstands und Verbandsmanagements des Hauptverbands sowie in der Obleutekonferenz.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass die gesetzlich vorgesehenen Verwaltungskörper (Trägerkonferenz und Verbandsvorstand des Hauptverbands) die wesentlichen Entscheidungen zur Generalsanierung trafen. Er hielt jedoch fest, dass die Entscheidungsgrundlagen für die Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit ohne vorgängige strategische Beschlüsse der zuständigen Verwaltungskörper erarbeitet wurden und z.B. Beschlüsse der Obleutekonferenz diese Vorgaben nicht ersetzen konnten. Dadurch waren nach Ansicht des RH die Projektziele bzw. die strategischen Vorgaben an das Verbandsmanagement des Hauptverbands zur Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen weder transparent noch nachvollziehbar.

Zur Einrichtung des Bauausschusses verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 16.

## Sanierungsbedarf

- 5.1 (1) Das Projekt Haus der sozialen Sicherheit unterlag, wie alle Bauvorhaben der Sozialversicherung, der Genehmigungspflicht durch das Ministerium. Für Bauvorhaben der Sozialversicherungsträger war eine vorgängige sozialversicherungsweite Bedarfsprüfung durch den Hauptverband gesetzlich vorgesehen, nicht aber für Bauvorhaben des Hauptverbands selbst.<sup>8</sup> Es oblag der Trägerkonferenz des Hauptverbands, ob und in welchem Ausmaß sie vor der Genehmigung des Projektbudgets – im Rahmen der Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses – den tatsächlichen Bedarf des Hauptverbands prüfte.

Mit der Strukturreform blieb ab 2020 die sozialversicherungsweite Bedarfsprüfungspflicht der Sozialversicherungsträger für Bauvorhaben aufrecht, zusätzlich regelte ab Oktober 2020 die Bedarfsprüfungs-Verordnung<sup>9</sup> den Modus dazu. Um mögliche Kooperationen und Synergien zwischen Sozialversicherungsträgern bei Bauvorhaben zu nutzen, konnte sich der Dachverband dazu äußern. Auch nach den neuen Bestimmungen erstreckte sich die Bedarfsprüfungspflicht nicht auf Bauvorhaben des Dachverbands.

(2) Für das in den 1970er Jahren errichtete Bürogebäude mit angeschlossenem Akademiegebäude zeigten externe Konsulenten vor der Generalsanierung auf, dass

- die Brandschutzeinrichtungen nach dem aktuellen Stand der Technik unzulässige Restrisiken bargen<sup>10</sup> und
- ein Investitions- und Ertüchtigungsrückstau bei erneuerungsbedürftigen haus- und sicherheitstechnischen Anlagen bestand.

Zur Anordnung und Nutzung von Räumlichkeiten im nicht sanierten Bürogebäude zeigten sich im Laufe der Jahre aus Sicht des Hauptverbands vor allem folgende Probleme:

- keine optimale Flächenausnutzung in den Bürogeschoßen (geringe Belegungsdichte der Büros, hoher Anteil an Leerflächen, Anordnung von Technikbereichen in den Bürogeschoßen),
- ungünstige Haupteingangssituation im Erdgeschoß,
- für eine Büronutzung zu niedrige Raumhöhe im 5. Geschoß des Bürogebäudes und in drei Geschoßen des Akademiegebäudes,

---

<sup>8</sup> § 31 Abs. 7 Z 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

<sup>9</sup> Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die Grundsätze für die Prüfung des Bedarfs bei Bauvorhaben der Versicherungsträger (Bedarfsprüfungs-Verordnung), BGBl. II 367/2020

<sup>10</sup> Dies betraf insbesondere den Personenschutz (Länge und Qualität der Fluchtwege) sowie die Infrastruktur für die Beschränkung der Brand- und Rauchausbreitung und die Brandbekämpfung.

- Leerstand von zweieinhalb Geschoßen im Bürogebäude durch die Auslagerung des Rechenzentrums ab 2012 samt Rückbaubedarf der zugehörigen Technikbereiche,
- Leerstand von drei Geschoßen des Akademiegebäudes durch Einstellung des Hotelbetriebs aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit ab Juni 2013,<sup>11</sup>
- geringe Auslastung der Schulungsräume aufgrund der Änderung des Schulungsbetriebs für die Sozialversicherungsbediensteten mit verkürzten Anwesenheitszeiten.

5.2 (1) Der RH sah den festgestellten Sanierungs- und Optimierungsbedarf in den technischen und baulichen Problemen sowie in der nicht optimalen Flächennutzung begründet.

(2) Der RH hielt fest, dass weder vor noch nach der Strukturreform eine Bedarfsprüfung für Bauvorhaben des Haupt- bzw. Dachverbands gesetzlich vorgesehen war. Zudem ist auch in Zukunft für Bauvorhaben des Dachverbands keine sozialversicherungsweite Prüfung des Bedarfs sowie von Kooperationen und Synergien gesetzlich vorgesehen.

Der RH empfahl dem Dachverband, im Zuge der Vorbereitung allfälliger künftiger Bauvorhaben mögliche Kooperationen und Synergien mit den Sozialversicherungsträgern zu prüfen und nach Möglichkeit zu realisieren.

Der RH empfahl dem Ministerium, auf eine sozialversicherungsweite Bedarfsprüfungspflicht von Bauvorhaben des Dachverbands hinzuwirken.

5.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass eine explizite analoge Regelung zur Bedarfsprüfung von Immobilienvorhaben durch die Sozialversicherungsträger auf Ebene des Dachverbands fehle. Sofern diese Regelung als planwidrige Lücke erachtet werde, biete sich ein Lückenschluss durch eine analoge Anwendung der für Sozialversicherungsträger geltenden Bestimmungen (§ 432 Abs. 4 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) an.

Die praktische Bedeutung dafür sei jedoch gering, da das Bauvorhaben des Dachverbands abgeschlossen sei und im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahrens gemäß § 447 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz jedenfalls eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit durchzuführen sei. Integraler Bestandteil dieser Prüfung sei ein plausibilisierter Bedarf für das den Gegenstand des Genehmigungsverfahrens bildende Projekt. Dennoch werde das Ministerium die Prüfung einer legistischen Klarstellung in Aussicht nehmen.

---

<sup>11</sup> Im Jahr 2012 gab es 2.118 Nächtigungen, 2013 insgesamt 460 Nächtigungen.

## Entscheidung zur Generalsanierung

- 6.1 (1) Ausgangspunkt der Entscheidungsphase des Hauptverbands für die Generalsanierung war die Analyse des Betreiberrisikos im Jahr 2009, vor allem hinsichtlich des Brandschutzes. Die Entscheidungsphase endete mit dem Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands im Juni 2014.

Von Beginn an war es Wunsch des Hauptverbands, am Standort Kundmangasse zu verbleiben. Die Sozialversicherungsträger, die das Projekt zu finanzieren hatten, erkannten den vorhandenen Sanierungsbedarf des Gebäudes an. Sie sprachen sich für eine kostengünstige Umsetzung aus, der Verbleib am Standort war für sie nicht prioritär.

Den Prozess der Entscheidungsfindung unterstützten einige interne Projekte des Hauptverbands mit externer Begleitung, u.a. die Projekte Vorstudie, Gebäudeatlas und Immobilienstrategie.<sup>12</sup> Mit diesen Projekten sollten nicht nur der Bedarf und mögliche Sanierungsvarianten erhoben, sondern auch die Kosten zwischen möglichen Varianten für das Bürogebäude verglichen werden. Für keines der Projekte konnte der Dachverband dem RH vollständige Unterlagen vorlegen.

Das Verbandsmanagement des Hauptverbands definierte 2011 seine Ziele im Entscheidungsfindungsprozess, wie „Sicherstellung des Werterhalts“ und „Nachhaltigkeit für die Zukunft“.

(2) Insgesamt erstellten drei externe Konsulenten von 2010 bis 2014 Studien und Berichte – in unterschiedlichem Detaillierungsgrad und in unterschiedlicher Kombination – zu verschiedenen Varianten für ein Bürogebäude des Hauptverbands (siehe Anhang, Tabelle A). Die behandelten Varianten waren insbesondere

- die Minimalsanierung Kundmangasse,
- die Generalsanierung Kundmangasse,
- der Neubau Kundmangasse,
- die Einmietung in ein fremdes Bürogebäude sowie
- der Neubau an anderen Standorten in Wien.

---

<sup>12</sup> Die Kosten für die beauftragten externen Konsulenten betragen ohne Brandschutzstudien von 2010 bis 2014 insgesamt 273.500 EUR.

Die dem RH vom Dachverband dazu übergebenen Unterlagen waren weder strukturiert noch vollständig nachvollziehbar. Zu den von unterschiedlichen Konsulenten erstellten Variantenvergleichen war insbesondere Folgendes festzuhalten:

Tabelle 1: Feststellungen zu den Variantenvergleichen

Variantenvergleich Jahr/Nummer	Feststellungen
2011/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– teuerste Variante: Einmietung des Hauptverbands in ein fremdes Bürogebäude mit monatlich 16 EUR je m<sup>2</sup></li> <li>– vergleichbare Büromieten im 3. Wiener Gemeindebezirk gemäß Immobilien–Preisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband der Immobilien– und Vermögenstreuhänder zwischen 8,30 EUR und 14,30 EUR</li> </ul>
u.a. 2011/2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– teilweise Flächenoptimierungspotenziale oder Büronutzungskonzepte nicht berücksichtigt</li> <li>– Anzahl der berücksichtigten Arbeitsplätze und Garagenstellplätze unterschiedlich</li> </ul>
2012/6, 2013/8 und 2013/9	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kostenpositionen hochgerechnet, z.B. auf die Jahre 2014/15</li> <li>– gutachterlich festgestellter Verkehrswert der Liegenschaft Kundmanngasse (13,9 Mio. EUR), der beim Neubau durch Verkauf der Liegenschaft Kundmanngasse anfallen würde, nicht hochgerechnet</li> </ul>
2013/7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– von vier Ausführungsvarianten für die Standortentscheidung ohne ersichtliche Begründung nur eine weiterverfolgt</li> <li>– um 4 Mio. EUR kostengünstigere Variante 3 mit der Unterbringung des „Schulungs–, Konferenz– und Sitzungsbereiches“ im Bürogebäude nicht weiter berücksichtigt</li> </ul>
u.a. 2011/3, 2011/4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beurteilungskriterien wechselten im Laufe der Zeit, z.B. Barwerte der Investitions– und Bewirtschaftungskosten bis 2050, ein Ampel–Punkte–System oder ein Kostenvergleich nach ÖNORM B 1801–1 mit der Annahme jährlich gleicher Bewirtschaftungskosten</li> </ul>
alle Varianten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gesamte Lebenszykluskosten (Anschaffungs– und Folgekosten, wie Betriebs– und Erhaltungskosten) nicht berücksichtigt</li> </ul>

Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

(3) Mit dem Grundsatzbeschluss vom 17. Juni 2014 entschieden sich die Trägerkonferenz und der Vorstand des Hauptverbands für die Generalsanierung des Bürogebäudes, den Abbruch des Akademiegebäudes und den Neubau eines Seminar– und Veranstaltungszentrums als Zubau zum Bürogebäude auf Basis der Variante 2 des Variantenvergleichs 2013/7. Diesem Beschluss lag ein von der Trägerkonferenz des Hauptverbands zur Kenntnis genommener Bericht des Hauptverbands zugrunde.

Dieser Bericht enthielt u.a. exemplarisch die Ergebnisse der externen Konsulenten, jedoch weder einen vollständigen Überblick über die ausgearbeiteten Variantenvergleiche (2010/1 bis 2013/9) noch die dazu getroffenen Vorgaben oder Bewertungskriterien. Zusätzlich beschrieb der Bericht einen Variantenvergleich der Variante Generalsanierung mit der sogenannten Variante „generischer Neubau“, einer Zusammenstellung aus verschiedenen Neubauvarianten.

Dieser Vergleich zeigte, dass der „generische Neubau“ – unter Berücksichtigung des Barwerts der Vermietung von rd. 5,9 Mio. EUR und des Verkaufserlöses der Liegenschaft Kundmanngasse von 13,9 Mio. EUR – um 1,48 Mio. EUR (3,7 %) kostengünstiger wäre als die Generalsanierung. Im Bericht nicht enthalten war eine zusätzlich ausgearbeitete Neubauvariante an einem Wiener Standort mit einem – Flächensynergien berücksichtigenden – Kostenvorteil von 4,86 Mio. EUR (12,2 %) gegenüber der Generalsanierung. Der Verkehrswert der Liegenschaft Kundmanngasse (13,9 Mio. EUR) war bei diesen beiden Vergleichen mit Basis 2011 und nicht entsprechend erhöht auf das Jahr 2014 berücksichtigt. Bei der Generalsanierung wurden die Kosten- und Terminalsicherheit höher als bei den beiden Neubauvarianten eingestuft, weil die Generalsanierung sorgfältiger ausgearbeitet sei und beim Neubau zwei Liegenschaftstransaktionen terminlich zu synchronisieren gewesen wären.

- 6.2 Der RH bemängelte, dass die Entscheidungsfindung des Hauptverbands von 2009 bis zum Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands im Juni 2014 wegen lückenhafter Dokumentation unzureichend nachvollziehbar war; das betraf alle intern durchgeführten Projekte, die Zwischenergebnisse der externen Konsulenten und einzelne Begründungen.

Nach Ansicht des RH war der dem Grundsatzbeschluss vom Juni 2014 über die Generalsanierung zugrunde liegende Bericht des Hauptverbands mangels umfassender vergleichender Darstellung der von den externen Konsulenten erstellten Varianten nicht geeignet, einen vollständigen und transparenten Überblick der qualitativen und quantitativen Auswirkungen zu geben und eine geeignete Entscheidungsgrundlage für die Vorgehensweise beim Standort Kundmanngasse zu bieten.

Um den Vergleich der Varianten Generalsanierung und Neubau umfassend bewerten und daraus eine wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidung treffen zu können, fehlten nach Ansicht des RH insbesondere

- die Darstellung und Bewertung von möglichen Synergieeffekten, wie Flächen- und Büronutzungsoptimierungen,
- die Valorisierung des Verkehrswerts des bestehenden Standorts,
- die monetäre Bewertung des Kosten- und Terminrisikos sowie
- die Einbeziehung der gesamten Lebenszykluskosten.

Der RH hielt zudem kritisch fest, dass der Hauptverband ab 2013 nur noch die Variante 2 des Variantenvergleichs 2013/7 – Abbruch des Akademiegebäudes und Neubau eines Seminar- und Veranstaltungszentrums – weiterverfolgte. Er kritisierte insbesondere, dass der Hauptverband die um 4 Mio. EUR kostengünstigere Variante 3 (ohne Neubau Seminar- und Veranstaltungszentrum) vorzeitig ausschied und damit – entgegen den Grundsätzen von Sparsamkeit und Kosteneffizienz – nicht mehr bei der Entscheidungsfindung berücksichtigte.

Ferner war der Vergleich der Generalsanierung mit einer „generischen“ Neubauvariante für den RH nicht nachvollziehbar, weil eine andere Neubauvariante größere wirtschaftliche Vorteile als diese fiktive Variante zeigte. Bezogen auf die Investitionskosten war die vom Hauptverband gewählte Generalsanierung (Variante 2 des Variantenvergleichs 2013/7) um 4,86 Mio. EUR teurer als die Neubauvariante an einem anderen Standort (ohne Valorisierung des Verkaufserlöses auf den Verkaufszeitpunkt).

Der RH empfahl dem Dachverband, vor Immobilienentscheidungen die entscheidungsrelevanten vorbereitenden Projekte sowie die eingeholten Beratungsleistungen und die daraus resultierenden Zwischenentscheidungen samt Bewertungskriterien transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. Bei den Immobilienentscheidungen sollte anhand der getroffenen Annahmen und Bewertungskriterien ersichtlich sein, dass die wirtschaftlichste und nachhaltigste Variante gewählt wurde.

Der RH empfahl dem Dachverband weiters, bei zukünftigen Immobilienentscheidungen die gesamten Lebenszykluskosten entsprechend der ÖNORM B 1801–2 Bauprojekt- und Objektmanagement – Teil 2: Objekt-Folgekosten zu ermitteln und der Entscheidung zugrunde zu legen.

- 6.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in der mehr als fünfjährigen Vorentscheidungsphase ein Entwicklungsprozess stattgefunden habe, in dem nacheinander verschiedene Varianten diskutiert und wieder ausgeschieden worden seien, wie Neubauprojekte in der Nähe des Hauptbahnhofs bzw. der Pensionsversicherungsanstalt, Sanierung bei laufendem Betrieb oder kaufmännisch gerechnete Mietvarianten. Die Mietvarianten habe er aufgrund der langfristig erhöhten Kosten (Break-Even nach 15 Jahren) verworfen. Zuletzt sei es nur mehr um die Entscheidung für eine Generalsanierung gegangen, als Entscheidungsgrundlage dafür habe die Studie eines externen Konsulenten gedient. Es sei jedoch immer klar gewesen, dass über einen europaweiten Architektenwettbewerb eine aus städtebaulicher und architektonischer Sicht optimale Variante gefunden werden sollte. Dies habe auch die wirtschaftliche Ausnutzung der Bebauung beinhaltet, um das Potenzial des Grundstücks nicht zu verlieren.

Im Juni 2014 habe der Entscheidungsfindungsprozess schließlich zum Beschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands zur Generalsanierung des Gebäudes in der Kundmanngasse geführt. Zum Zeitpunkt dieser Beschlussfassung habe es noch kein konkretes Projekt gegeben. Flächen- und Büronutzungsoptimierungen seien bereits durch die Studien zur Beschlussfassung angeregt und im Projekt in der Folge optimiert und umgesetzt worden. Eine Einbeziehung der gesamten Lebenszykluskosten in die Beschlussfassung hätte ein durchgeplantes Projekt erfordert; dies sei zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Juni 2014 noch nicht vorgelegen. Um diesem Punkt zu entsprechen, sei der Trägerkonferenz des Hauptverbands nach Abschluss

der Planungsphase vor Einleitung des Vergabeverfahrens eine detaillierte Kostendarstellung der Generalsanierung zum Beschluss vorgelegt worden.

- 6.4 Der RH betonte gegenüber dem Dachverband, dass der viereinhalbjährige Prozess zur Entscheidungsfindung der Immobilienstrategie für das Bürogebäude aufgrund der lückenhaften Dokumentation nur unzureichend nachvollziehbar war. Für den RH ging aus den Annahmen und Bewertungskriterien nicht ausreichend klar hervor, ob der Hauptverband tatsächlich die wirtschaftlichste und nachhaltigste Variante gewählt hatte. Aus Sicht des RH handelte es sich beim durchgeführten Architektenwettbewerb um die architektonische Umsetzung der Variante 2 des Variantenvergleichs 2013/7 des externen Konsulenten mit Abbruch des Akademiegebäudes und reduziertem Zubau eines Seminar- und Veranstaltungszentrums, wenngleich das Siegerprojekt des Architektenwettbewerbs größere Kubaturen und Flächen auswies, als sie in dieser Variante vorgesehen waren (TZ 7).

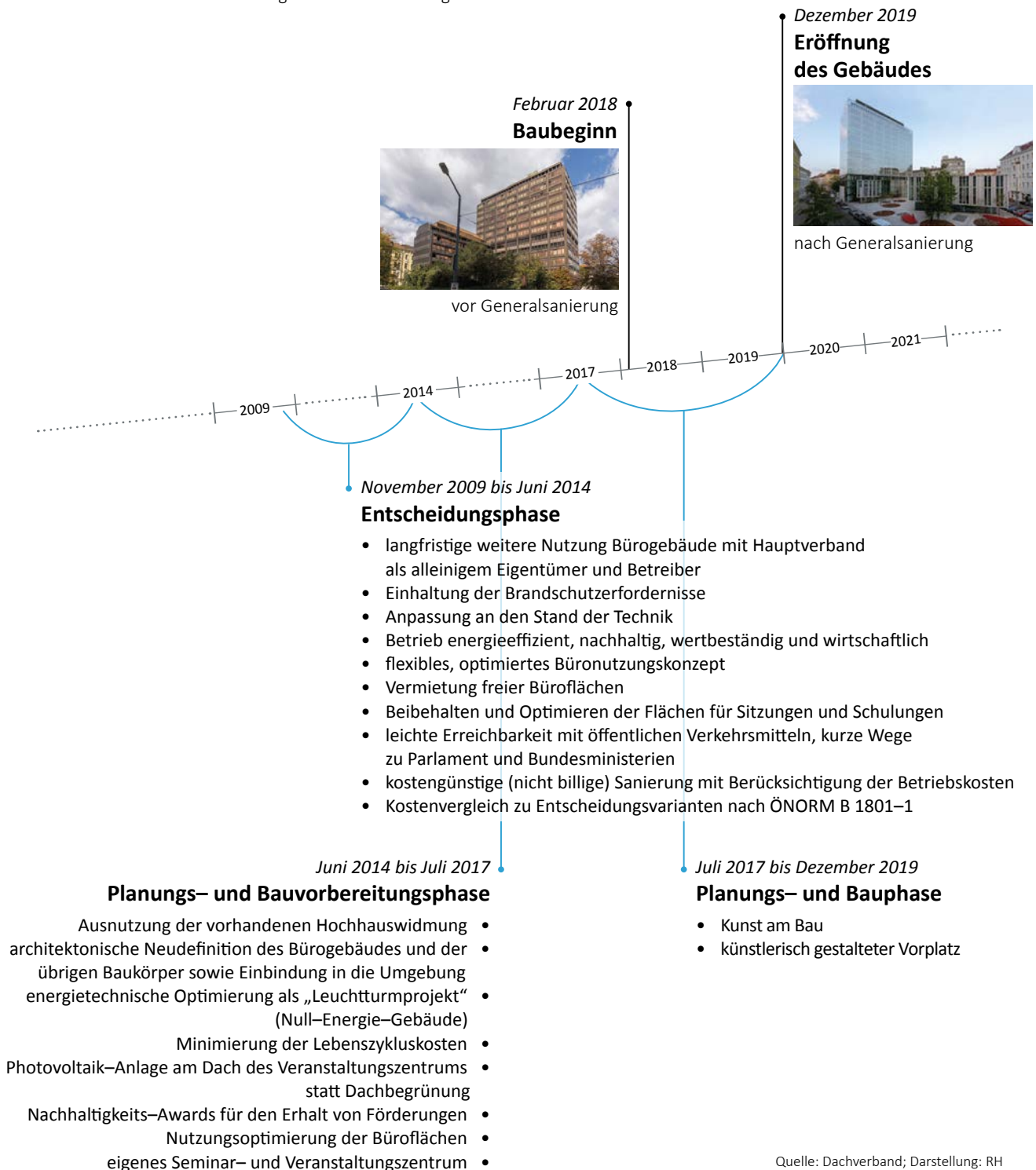
Nach Ansicht des RH haben gerade Entscheidungen in einer frühen Entwurfs- und Planungsphase einen maßgeblichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Bauprojekten. Daher wären bereits zu diesem Zeitpunkt durchgeführte Gebäudeplanungen und Varianten konsequent an den zu erwartenden Lebenszykluskosten auszurichten und zu bewerten; dabei wären aber auch die einem frühen Planungsstadium inhärenten Unsicherheiten zu berücksichtigen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass Lebenszykluskosten nicht nur die einmaligen Projektkosten, sondern auch die danach auftretenden Folgekosten erfassen, und erst aufgrund dieser Betrachtung eine nachhaltige und umfassende Projektbeurteilung möglich ist.



## Projektziele

- 7.1 (1) Der Hauptverband verfolgte von 2011 bis 2019 mit der Generalsanierung des Bürogebäudes vorrangig folgende Ziele:

Abbildung 4: Zielentwicklung



Übergeordnetes Ziel des Hauptverbands war, im Haus der sozialen Sicherheit – neben der Aufgabe als Ausbildungs- und Dienstleistungszentrum – verstärkt die strategischen und koordinierenden Aufgaben bestmöglich zu unterstützen. Einzelne Anforderungen und Zielsetzungen an das Haus der sozialen Sicherheit änderten sich im Zuge des Entscheidungsprozesses. So wollte der Hauptverband zuerst einen reduzierten Zubau für das Seminar- und Veranstaltungszentrum in kompakter Form errichten, entschied sich jedoch mit dem Siegerprojekt im Architektenwettbewerb für das Projekt mit den größten Kubaturen. Nach Beauftragung des Generalplaners am 21. Jänner 2016 ergänzte der Hauptverband seine Zielsetzungen hinsichtlich Nachhaltigkeit und Energieeffizienz (**TZ 28**). Eine Zielhierarchie mit klaren Zielstrukturen fehlte. Diese fehlende Zielhierarchie führte teilweise zu Zielkonflikten, wie dem Wunsch des Hauptverbands zum Verbleib am Standort und der Priorität der kostengünstigsten Variante durch die finanzierenden Sozialversicherungsträger. Für die Zielsetzung eines wirtschaftlichen Betriebs unter Berücksichtigung der Betriebskosten legte der Hauptverband die Kriterien bzw. die Angaben für die optimale Größe nicht fest und bezog auch die Lebenszykluskosten (Anschaffungs- und Folgekosten) nicht in die Variantenvergleiche mit ein (**TZ 6**).

(2) Der Hauptverband entwickelte in den Phasen Planungs- und Bauvorbereitung sowie Planung und Bau die Zielsetzungen weiter und ergänzte diese auch. So legte er beim Nachhaltigkeitsziel den Fokus auf nachhaltige und energieeffiziente Lösungen sowie energetische Optimierung mit dem Ziel „Null-Energie-Gebäude“. Als weiteres Ziel kam die künstlerische Gestaltung hinzu.

Einige in der Entscheidungsphase festgelegte Zielsetzungen verfolgte der Hauptverband in den folgenden Phasen nicht weiter. Die vom Hauptverband gewählte Variante 2 (Variantenvergleich 2013/7) sah vor, das Akademiegebäude abzureißen und einen reduzierten Zubau für das Seminar- und Veranstaltungszentrum in kompakter Form zu errichten. Dies hätte die Außenflächen des Zubaus zur Minimierung der Energiekosten möglichst gering gehalten. Tatsächlich wurde mit dem Siegerprojekt im Architektenwettbewerb eine insgesamt größere Gesamtbruttogeschoßfläche mit mehreren, verschieden angeordneten Bauteilen realisiert.

(3) Keine Ziele des Hauptverbands waren die Hebung von Synergien mit Sozialversicherungsträgern und die Berücksichtigung daraus resultierender Folgen für den Standort Kundmanngasse. Mögliche zukünftige Aufgaben- und Bedarfsänderungen blieben unberücksichtigt, z.B. ein verringerter Schulungsbedarf durch Umstrukturierung der Ausbildung der Sozialversicherungsbediensteten, Auslagerung von Abteilungen (Facility Management) oder eine effizientere Büroorganisation mit geringerem Flächenbedarf.

(4) Mit der Fertigstellung der Generalsanierung setzte der Hauptverband die architektonischen und nachhaltigen Zielsetzungen fast vollständig um; aus Kostengründen gelangten verschiedene bauliche Planungen, wie Fassadenlamellen und mehr Stellplätze, nicht zur Ausführung.

Der Hauptverband setzte jedoch insbesondere folgende Ziele nicht um:

- das Kostenziel von bis zu rd. 46 Mio. EUR gemäß Grundsatzbeschluss 2014 einzuhalten; im Februar 2017 war ein Beschluss zur Erhöhung der Gesamtkosten auf 50,85 Mio. EUR erforderlich (TZ 13),
- Flächen und Kubaturen, vor allem im Seminar- und Veranstaltungszentrum, nicht zu vergrößern (TZ 8).

(5) Die folgende Tabelle stellt den (veranschlagten) Betriebsaufwand – dieser war ein Teil der Folgekosten – für das Haus der sozialen Sicherheit vor der Generalsanierung jenem nach der Generalsanierung gegenüber:

Tabelle 2: (Veranschlagter) Betriebsaufwand des Hauses der sozialen Sicherheit vor und nach der Generalsanierung

Jahr	Miet- und Hausaufwendungen	Reinigungsaufwand	Energieaufwand	Betriebsaufwand gesamt	Veränderung zu 2017	
	in EUR				in %	
2017	293.400	47.400	205.300	<b>546.100</b>	–	–
2020	490.800	263.200 <sup>1</sup>	167.500	<b>921.500</b>	375.400	69
2021 <sup>2</sup>	577.000	262.000	280.000	<b>1.119.000</b>	572.900	105

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Dachverband

<sup>1</sup> 2020 lagerte der Hauptverband die Reinigung aus.

<sup>2</sup> gemäß Jahresvoranschlag

Die Gegenüberstellung zeigt eine Steigerung in fast allen Bereichen. Dabei war zu beachten, dass

- 2020 ein verkürztes Jahr (Inbetriebnahme im Februar) war,
- bei den Haustechnikanlagen teilweise Anfangsschwierigkeiten auftraten,
- es COVID-19-bedingt im Jahr 2020 zu einer reduzierten Belegung kam und
- der Betrachtungszeitraum wegen der zeitnahen Gebarungsüberprüfung des RH nur die ersten beiden Betriebsjahre umfasste, wobei das zweite Jahr auf Planungsannahmen beruhte.

- 7.2 (1) Der RH beurteilte die Ziele und ihre Weiterentwicklungen grundsätzlich für zweckmäßig, insbesondere weil diese Ziele auch Aspekte der Energie- und Kosteneffizienz sowie der Nachhaltigkeit umfassten. Er wies jedoch kritisch auf das Fehlen einer klaren Zielhierarchie und die teilweise daraus resultierenden Zielkonflikte und Unklarheiten hin.

Der RH empfahl dem Dachverband, bei zukünftigen Bauprojekten

- in der Planung die strategischen, übergeordneten Ziele und Vorgaben festzulegen und hierarchisch entsprechend ihrer Wertigkeit zu gliedern, um Zielkonflikte zu vermeiden,
- in der Entscheidungsfindung auch die Nicht-Ziele transparent offenzulegen,
- Änderungen von Zielen transparent darzustellen und zu begründen sowie
- diese Aspekte den Gremialbeschlüssen der Sozialversicherung zugrunde zu legen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass der Hauptverband die meisten Projektziele für das Haus der sozialen Sicherheit erreichte. Sein Ziel, die Flächen und Kubaturen des Seminar- und Veranstaltungszentrums nicht zu vergrößern, hielt der Hauptverband jedoch nicht ein.

Zum nicht erreichten Ziel, die Kosten gemäß Grundsatzbeschluss 2014 einzuhalten, verwies der RH auf TZ 17, zur fehlenden Betrachtung der Lebenszykluskosten sowie zum Ziel der energietechnischen Optimierung als „Leuchtturmprojekt“ auf TZ 28.

Der RH hielt kritisch fest, dass der (veranschlagte) Betriebsaufwand nach der Generalsanierung erheblich gestiegen war – er war 2020 um 69 % höher als 2017 (dem letzten Jahr des Vollbetriebs vor der Generalsanierung) und würde laut Planung 2021 um 105 % höher sein. Somit wird auch das Ziel, die Lebenszykluskosten zu minimieren, voraussichtlich nicht erreicht werden können. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass die vorliegenden Daten aufgrund der kurzen Betriebsdauer und wegen der Anfangsschwierigkeiten noch mit Unsicherheiten und Unschärfen verbunden sind.

Der RH empfahl dem Dachverband, im Falle starker Steigerungen des Betriebsaufwands die Ursachen dafür zu eruieren und bei Bedarf Einsparungspotenziale zu heben.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Dachverbands seien die strategischen übergeordneten Ziele und Vorgaben beim Projekt Haus der sozialen Sicherheit festgelegt gewesen, allerdings ohne Zuweisung einer hierarchischen Wertigkeit. Die entsprechende Empfehlung werde der Dachverband künftig beachten.

Die Nicht-Ziele in der Entscheidungsfindung seien im Organisationshandbuch verankert gewesen, die Änderungen von Zielen in den Projektdokumentationen und Protokollierungen transparent dargestellt und begründet worden.

Zum Betriebskostenvergleich hielt der Dachverband fest, dass das Jahr 2017 kein repräsentatives Betriebsjahr sei, da im Hinblick auf die bevorstehende Generalsanierung Wartungen und Instandhaltungen auf ein Minimum reduziert worden und nicht alle Gebäudeteile und Flächen in Betrieb gewesen seien. Ebenso sei auch das Jahr 2020 nicht repräsentativ, da im ersten Jahr von einem Einregelungsbetrieb mit Justierungen der gebäudetechnischen Anlagen und daher höheren Betriebsausgaben ausgegangen werden müsse. Darüber hinaus habe der Dachverband 2020 und 2021 die Betriebsführung ausgelagert, so dass der Einregelungsbetrieb noch nicht habe abgeschlossen werden können. Die Betriebskosten je m<sup>2</sup> Nettogrundrissfläche lägen jedoch unter jenen vor der Generalsanierung. Hinsichtlich des Betriebsaufwands zeige sich beim Energiemonitoring Verbesserungsbedarf, die Ursachenfindung sei aufgrund der Auslagerung des Facility Managements noch im Gange.

- 7.4 Der RH hielt gegenüber dem Dachverband fest, dass die im Organisationshandbuch verankerten Nicht-Ziele die Abgrenzung der Aufgaben innerhalb und außerhalb der unmittelbaren Projektorganisation ab dem Jahr 2015 betrafen, z.B. Mieter für das generalsanierte Gebäude zu suchen. Die vom RH empfohlene Offenlegung von Nicht-Zielen bezog sich jedoch auf die Entscheidungsphase des Dachverbands für das Bürogebäude ab dem Jahr 2009.

Der RH stellte klar, dass er mögliche Unsicherheiten und Unschärfen im Vergleich der Betriebskosten, wie pandemiebedingte Einschränkungen der Gebäudenutzung im Jahr 2020, aufgezeigt hatte. Er hielt dazu fest, dass der Dachverband dem RH weder im Rahmen der Gebarungsüberprüfung noch mit der Stellungnahme aktuelle und detaillierte Betriebskosten je m<sup>2</sup> samt Vorher-Nachher-Vergleich übermittelte. Für den RH war daher nicht nachvollziehbar, ob die Betriebskosten je m<sup>2</sup> Nettogrundrissfläche unter jenen vor der Generalsanierung lagen.

## Gebäudedimensionierung vor und nach der Generalsanierung

- 8.1 (1) Vor der Generalsanierung waren im Bürogebäude in elf von 16 oberirdischen Geschoßen Büroräumlichkeiten untergebracht. Im 6. Geschoß befanden sich u.a. die Kantine und der Speisesaal, im 5. Geschoß aufgrund seiner niedrigeren Raumhöhe hauptsächlich Technik- und Nebenräume. Die Sitzungssäle und Besprechungsräume befanden sich vor allem im Erdgeschoß und im 2. Geschoß sowie im Akademiegebäude. Im 15. Geschoß waren ebenfalls Technikanlagen situiert. Durch die Ausgliederung des Rechenzentrums 2012 in ein eigenes Unternehmen mit neuem Standort und der damit verbundenen Verlegung von Personal waren im Bürogebäude vor der Generalsanierung zweieinhalb Geschoße nicht genutzt.

Das generalsanierte Bürogebäude umfasste ebenfalls 16 oberirdische Geschoße und drei Untergeschoße. Von den 16 oberirdischen Geschoßen waren

- zehn Bürogeschoße,
- eine „Führungsetage“ des Dachverbands,
- zwei Technikgeschoße,
- zwei Geschoße mit Seminar- und Besprechungsräumen sowie
- u.a. Foyer und Medienraum im Erdgeschoß.

Von den zehn Bürogeschoßen nutzte der Dachverband selbst fünf, dreieinhalb Geschoße waren zu Ende der Gebärungsüberprüfung an Unternehmen außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermietet. Der Dachverband plante im Frühjahr 2021, weitere eineinhalb Geschoße ebenfalls außerhalb des Sozialversicherungsbereichs zu vermieten (TZ 9).

In den drei Untergeschoßen waren vor und nach der Generalsanierung insbesondere Stellplätze, Technik- und Sozialräume untergebracht.

(2) Im Zuge der Vorbereitung der Generalsanierung erstellte der Hauptverband gemeinsam mit externen Konsulenten Nutzungskonzepte zur Optimierung der Arbeitsplatzbelegung samt einer Verlegung der Kantine und der Veranstaltungsräume in einen eigenen Trakt. Die Flächen und die Nutzung sollten auch durch Verlegung der Technikanlagen in die Untergeschoße optimiert werden.

(3) Bereits im Jahr 2011 wurde im Vorstand des Hauptverbands auf die Unsicherheit hingewiesen, die sich aus einer anstehenden Gesundheitsreform und der Frage, welche Aufgaben der Hauptverband in Zukunft wahrnehmen soll, ergeben könnte. Ab 2016 war dem Hauptverband bekannt, dass sich vermehrt parlamentarische Forderungen nach einer Strukturreform der Sozialversicherung

abzeichneten. Das im Dezember 2017 präsentierte Regierungsprogramm 2017–2022 sah vor, Sozialversicherungsträger zusammenzulegen, die Strukturen zu verschlanken sowie Einsparungs- und Optimierungspotenziale innerhalb der Sozialversicherung zu heben, um Verwaltungskosten zu senken. Abgesehen von der Reduktion auf maximal fünf Sozialversicherungsträger nannte das Regierungsprogramm keine konkreten Zahlen. Im Mai 2018 wurden Eckpunkte der geplanten Reform in den Medien bekannt. Mit 1. Jänner 2020 trat die vom Nationalrat am 13. Dezember 2018 beschlossene Strukturreform in Kraft.<sup>13</sup> Durch die Strukturreform verringerte sich u.a. die Anzahl der Sozialversicherungsträger (von 21 auf fünf) und ihrer Mitglieder (von 37 Mitgliedern in der Trägerkonferenz des Hauptverbands auf 21 Mitglieder in der Hauptversammlung des Dachverbands). Damit war auch eine Reduktion der Gremien und ihrer Sitzungen verbunden.

Im Februar 2018 war Baubeginn, der Hauptverband setzte das Projekt wie ursprünglich geplant um. Die Strukturreform führte grundsätzlich zu keinen Planänderungen, wie Redimensionierung des Projektumfangs, lediglich Büros im 14. Geschoß wurden geringfügig adaptiert.

(4) Die folgende Tabelle vergleicht die Gebäudedimensionen vor und nach der Generalsanierung:

Tabelle 3: Vergleich der Dimensionen des Bürogebäudes

	vor der Generalsanierung	nach der Generalsanierung	Veränderung	
	in m <sup>3</sup>			in %
<b>Bruttorauminhalt</b>				
oberirdisch	51.921	55.441	3.520	7
unterirdisch	22.838	28.273	5.435	24
<b>Summe</b>	<b>74.759</b>	<b>83.714</b>	<b>8.955</b>	<b>12</b>
	in m <sup>2</sup>			in %
<b>Bruttogeschoßfläche</b>				
oberirdisch	16.125	16.716	591	4
unterirdisch	7.140	9.043	1.903	27
<b>Summe</b>	<b>23.265</b>	<b>25.759</b>	<b>2.494</b>	<b>11</b>

Quelle: Dachverband

Der Bruttorauminhalt des generalsanierten Bürogebäudes war um insgesamt 8.955 m<sup>3</sup> bzw. 12 % höher als vor der Generalsanierung; die oberirdischen Bruttogeschoßflächen waren um 591 m<sup>2</sup>, die unterirdischen Bruttogeschoßflächen um 1.903 m<sup>2</sup> größer.

<sup>13</sup> mit der 89. Novelle des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (Sozialversicherungs–Organisationsgesetz, BGBl. I 100/2018)

(5) Der Hauptverband erreichte bei unveränderten Außenabmessungen eine Vergrößerung der Nettobüroflächen (ohne Gangflächen) um 15 % – von 3.940 m<sup>2</sup> auf 4.534 m<sup>2</sup> – insbesondere durch die Schaffung von Großraumbüros<sup>14</sup> und die Verlegung von Nebenräumen (Lagerflächen). Der Hauptverband verdichtete mit der Generalsanierung die Belegung in den Bürogeschoßen von 26 bis 36 Arbeitsplätzen je Geschoß auf durchschnittlich 45 Arbeitsplätze je Geschoß.

Alle Bediensteten des Dachverbands hatten im Jahr 2021 einen fixen Arbeitsplatz. Für die Zukunft – nach der Gebarungsüberprüfung des RH – überlegte der Dachverband ein Desk-Sharing-System, das mit einem verringerten Eigenbedarf an Bürofläche verbunden wäre. Nach der geplanten Erweiterung der Vermietung auf fünf Geschoße würde das Personal des Dachverbands von den 16 oberirdischen Geschoßen nur mehr fünf Bürogeschoße und das 14. Geschoß als Führungsetage nutzen.

(6) Die Nettonutzflächen für die Besprechungs- und Sitzungsräume im 3. bis 14. Geschoß des Bürogebäudes waren um 862,70 m<sup>2</sup> bzw. um 485 % größer als die Flächen des Altgebäudes aus 1978 (vor internen Umbauten insgesamt 177,80 m<sup>2</sup>). Die Nettonutzfläche von Seminar- und Veranstaltungsräumen im Erdgeschoß sowie im 1. und 2. Geschoß wurde um 669,57 m<sup>2</sup> bzw. 129 % erhöht. Das neue Büronutzungskonzept trug zur Erhöhung der Flächen bei den Sitzungsräumen bei. Für die Bediensteten entstanden kleinere Räume als Rückzugsorte und für Führungspersonal, das auf Einzelbüros verzichtete, neue kleine Besprechungsräume.

(7) Die Umstrukturierung der Ausbildung der Bediensteten der Sozialversicherungsträger und des Dachverbands mit geringerer Vor-Ort-Präsenz war Anfang 2021 noch in Umsetzung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war noch nicht absehbar, ob die Ausbildung der Sozialversicherungsbediensteten beim Dachverband verbleiben oder von einem Sozialversicherungsträger wahrgenommen werden soll.

(8) Im Gebäude des Hauptverbands waren vor der Generalsanierung 219 Büros für 297 Personen eingerichtet; 41 Personen waren in den übrigen Räumlichkeiten untergebracht.

---

<sup>14</sup> Die im flexiblen Büronutzungskonzept vorgesehene Büroaufteilung bezeichnete der Dachverband in seiner Stellungnahme als „Kleingruppenbüro“. Die im Einreichplan dafür vorgesehenen Bürozwischenwände wurden jedoch nicht ausgeführt.



Der Personalstand (in Köpfen) und damit der Eigenbedarf des Haupt- bzw. Dachverbands entwickelten sich ab der Planungsphase des Projekts folgendermaßen:

Tabelle 4: Entwicklung des Personalstands des Dach- bzw. Hauptverbands

Jahr	Ange- stellte <sup>1</sup>	Arbeiterinnen und Arbeiter	Summe	<i>davon überlassenes bzw. dienstzugeteiltes Personal</i>	Angestellte am Standort Kundmanngasse	Veränderung der Anzahl der Angestellten am Standort Kundmanngasse zum Vorjahr
in Köpfen zum 31. Dezember						in %
2014	334	35	<b>369</b>	34	300	–
2015	336	32	<b>368</b>	42	294	-2,0
2016	348	28	<b>376</b>	39	309	5,1
2017	365	26	<b>391</b>	39	326	5,5
2018	368	23	<b>391</b>	36	332	1,8
2019	361	21	<b>382</b>	35	326	-1,8
2020 <sup>2</sup>	328	13	<b>341</b>	35	293	-10,1

<sup>1</sup> inklusive Karenz, Sonderurlaub, an die IT-Services der Sozialversicherung GmbH und an die Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. – SVC überlassenes bzw. dienstzugeteiltes Personal

<sup>2</sup> zum 30. September

Quelle: Dachverband

Während in den Jahren 2016 und 2017 die Anzahl der Angestellten am Standort Kundmanngasse um jeweils etwas mehr als 5 % stieg, sank sie bis 2020 unter 300 (um bis zu rd. 10 % im Vergleich zum Vorjahr). Dem Grundsatzbeschluss 2014 lag für die Bürogaschoße ein Planwert von 350 Arbeitsplätzen für den Eigenbedarf und 100 Arbeitsplätzen für die Vermietung an Dritte zugrunde.

Mit der Umsetzung der Projektorganisation in der Planungsphase ab 2015 wurde die Zielsetzung für die Büroflächennutzung im Bürogebäude des Hauptverbands auf einen Planwert von 456 Personen, davon 336 Personen des Hauptverbands, erhöht.

- 8.2 (1) Der RH anerkannte, dass der Hauptverband mit der Generalsanierung die Anzahl der Büroarbeitsplätze bei unveränderten Außenabmessungen erhöhen konnte und somit das Ziel der Verdichtung und Optimierung der Büroflächen umsetzte.

Er wies jedoch darauf hin, dass aufgrund der Auslagerung von Aufgaben und Personal (insbesondere des Rechenzentrums) ab 2012 sowie des im Zeitraum 2014 bis 2020 zunächst moderat gestiegenen, aber in Summe gesunkenen Personalstands des Hauptverbands das Bürogebäude bereits vor und auch nach der Sanierung für den Eigenbedarf des Hauptverbands zu groß dimensioniert war. Daher wären

– unabhängig vom Sanierungsbedarf – Überlegungen für Kooperationen zur Optimierung des Flächenmanagements geboten gewesen, die über eine allfällige ÖGK-Zusammenarbeit (TZ 9) hinausgingen.

(2) Der RH hielt fest, dass der Hauptverband die Planung und Bauabwicklung des Projekts Haus der sozialen Sicherheit unabhängig von den Vorgaben und Zielen der Strukturreform der Sozialversicherung, die insbesondere Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben vorsah, durchführen ließ. Zwar wurden die Reformbestrebungen ab 2016 konkreter, jedoch waren dem Hauptverband die Auswirkungen erst rund zehn Monate nach Baubeginn im Februar 2018 mit Beschluss des Nationalrats zur Strukturreform vom 13. Dezember 2018 vollumfänglich bekannt.

Der RH verkannte nicht, dass Änderungen von Bauprojekten während der Bauzeit zu hohen Kosten führen können und daher möglichst vermieden werden sollen. Seiner Ansicht nach wäre es jedoch aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen im Zuge der Konkretisierung der Strukturreform erforderlich gewesen, die zugrunde liegenden Projektannahmen neu zu bewerten.

Im Vorfeld der Strukturreform ab 2016 und der damit verbundenen Reduzierung der Anzahl der Sozialversicherungsträger, der Gremien, Gremialmitglieder und Sitzungen zeichnete sich ab, dass sich der Flächenbedarf insbesondere für Seminare und Veranstaltungen reduzieren würde. Vor diesem Hintergrund kritisierte der RH, dass der Hauptverband vor allem Seminar- und Veranstaltungsräume vergrößerte. Der Hauptverband verabsäumte es in dieser Phase, eine Redimensionierung des Projektumfangs und entsprechende Einsparmöglichkeiten zu prüfen. Insbesondere wäre nach Ansicht des RH das geplante Seminar- und Veranstaltungszentrum vor der Bauausführung zu überdenken gewesen, auch weil bereits damals offen war, ob die zentrale Ausbildung der Bediensteten der Sozialversicherungsträger und des Dachverbands beim Dachverband verbleiben soll.

Der RH empfahl dem Dachverband, für zukünftige Bauprojekte geänderte Rahmenbedingungen und daraus resultierende Bedarfsänderungen zeitgerecht zu evaluieren und allfällige Planungsänderungen bzw. Redimensionierungen noch vor Baubeginn zu berücksichtigen.

Der RH wies zum voraussichtlich weiter sinkenden Raumbedarf des Dachverbands auf seine Feststellungen in TZ 10 und TZ 12.

- 8.3 Der Dachverband führte in seiner Stellungnahme aus, dass es grundsätzlich nicht Ziel der Generalsanierung gewesen sei, ein Maximum an Kubatur und Fläche zu schaffen. Die Flächen der Seminar- und Veranstaltungsräume seien entsprechend den Anforderungen aus dem Raum- und Funktionsprogramm geplant worden, wobei in der Vorentwurfsphase eine Flächenreduktion erfolgt sei. Zusätzliche Kuba-

turen seien primär in den Untergeschoßen und aufgrund einer zeitgemäßen gebäudetechnischen Ausstattung erforderlich gewesen.

Die Auswirkungen der Strukturreform seien dem Hauptverband erst rund zehn Monate nach Baubeginn (Februar 2018) bekannt gewesen. Eine Redimensionierung des Projektumfangs zu diesem Zeitpunkt hätte ein hohes Risiko an Mehrkosten und Mehrkostenforderungen ausgelöst und wäre ohne Baustopp nicht durchführbar gewesen. Eine Redimensionierung ab 2016 auf Verdacht hätte Mehrkosten in der Planung ausgelöst, während die Generalsanierung durch Festhalten an der genehmigten Umsetzung im Zeitrahmen und mit Unterschreitung des genehmigten Budgets habe realisiert werden können.

- 8.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass es u.a. erklärte – auch dem RH gegenüber kommuniziertes – Ziel der Generalsanierung war, die vorhandene Kubatur mit der bestehenden Hochhauswidmung in zentraler Lage im 3. Wiener Gemeindebezirk zu erhalten. Dies zeichnete sich bereits 2012 mit dem Auszug des Personals aufgrund der Ausgliederung des Rechenzentrums und der Entscheidung, die in der Folge nicht genutzten zweieinhalb Geschoße außerhalb der Sozialversicherung zu vermieten, ab. Zusätzlich wurden durch das Seminar- und Veranstaltungszentrum auch oberirdisch im Vergleich zum abgerissenen Akademiegebäude größere Kubaturen geschaffen.

Nach Ansicht des RH hätte es spätestens ab 2016 – im Vorfeld der Planung – dokumentierter und nachvollziehbarer Überlegungen zur Anpassung des Raum- und Funktionsprogramms gemäß der Redimensionierung des Seminar- und Veranstaltungszentrums samt Kosten-Nutzen-Analysen bedurft; dies umso mehr, als bereits damals eine frühzeitig ausgeschiedene, sparsamere Planungsvariante (Variante 3 des Variantenvergleichs 2013/7) ohne Zubau eines Seminar- und Veranstaltungszentrums und stattdessen mit Unterbringung des Schulungs-, Konferenz- und Sitzungsbereichs im Bürogebäude vorlag (**TZ 6**). Darüber hinaus war spätestens mit der Vorlage des Regierungsprogramms 2017–2022 im Dezember 2017 die Priorität der Strukturreform der Sozialversicherung deutlich erkennbar gewesen.

Der RH teilte die Ansicht des Dachverbands, dass eine Redimensionierung des Projektumfangs im Februar 2018 mit Risiken hätte verbunden sein können. Diese Risiken hätte der Dachverband jedoch anhand von Kosten-Nutzen-Berechnungen plausibilisieren und in der Folge in die Entscheidung einer allfälligen Projektänderung einfließen lassen sollen. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, geänderte Rahmenbedingungen und daraus resultierende Bedarfsänderungen bei zukünftigen Bauprojekten zeitgerecht zu evaluieren und allfällige Planungsänderungen bzw. Redimensionierungen noch vor Baubeginn zu berücksichtigen.

## Vermietung

### Vermietung innerhalb des Sozialversicherungsbereichs

9.1 (1) Seit 2004 war im Bürogebäude Kundmangasse auch die im Alleineigentum des Haupt- bzw. Dachverbands stehende Sozialversicherungspensionskasse AG mit sieben Bediensteten angesiedelt und blieb auch nach der Generalsanierung im Gebäude.

(2) Bereits im Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands vom Juni 2014 und in ihrem Realisierungsbeschluss vom Februar 2017 war ein Eigenfinanzierungsanteil des Hauptverbands für die Generalsanierung festgelegt. Dieser sollte durch die Vermietung an Dritte außerhalb des Sozialversicherungsbereichs von ursprünglich zweieinhalb Geschoßen finanziert werden.

(3) Im Februar 2019 – in der Bauphase – beschloss der Bauausschuss, für die zur Vermietung vorgesehenen Flächen vorerst keine Mieter zu suchen, sondern diese als Raumreserven für die Umstrukturierung in der Sozialversicherung im Zuge der Strukturreform zu reservieren.

Der Vorstand des Hauptverbands beschloss im Mai 2019, der ÖGK einen Mietvertrag für fünf Geschoße und 54 Stellplätze anzubieten, weil die Strukturreform<sup>15</sup> vorsah, ab Jänner 2020 einige Abteilungen des Büros des Dachverbands, darunter das Facility Management, an die ÖGK zu übertragen.

Ein offizielles Mietpreisangebot des Hauptverbands an die ÖGK gab es nicht; der Bauausschuss erachtete einen Preis von monatlich 15,50 EUR je m<sup>2</sup> für 3.420 m<sup>2</sup> Bürofläche als angemessen. Die Diskussion in Gremien der Sozialversicherung nannte insbesondere folgende Vorteile für eine Einmietung der ÖGK in das Haus der sozialen Sicherheit:

- die Möglichkeit zur Nutzung von Synergien zwischen Hauptverband sowie ÖGK und
- die Umsetzung der Intentionen des Gesetzgebers zur Übertragung ganzer Abteilungen vom Dachverband an die ÖGK.

Eine Erhebung und Quantifizierung möglicher Synergien führte der Hauptverband nicht durch. Im Mai 2019 beschloss der Überleitungsausschuss, dass die ÖGK nicht in das Haus der sozialen Sicherheit einziehen werde, u.a. wegen des unklaren Raumbedarfs der ÖGK, der günstigeren Konditionen für die ÖGK im bestehenden Mietverhältnis mit einem Wiener Immobilienunternehmen am Standort Haidingergasse im 3. Wiener Gemeindebezirk und der Notwendigkeit der Finanzierung des Eigenan-

---

<sup>15</sup> Sozialversicherungs-Organisationsgesetz, § 718 Abs. 18 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

teils des Hauptverbands für die Generalsanierungskosten aus der Vermietung an Dritte (TZ 13).

(4) Der RH verglich die von der ÖGK zu tragenden Kosten bei einer Anmietung von fünf Geschoßen mit 3.420 m<sup>2</sup> Bürofläche im Haus der sozialen Sicherheit mit dem bestehenden Mietverhältnis in der Haidingergasse von 5.200 m<sup>2</sup> Büro-, Neben- sowie Keller- und Lagerflächen. Der Vergleich zeigte einen jährlichen Vorteil von 112.800 EUR zugunsten des bestehenden Mietverhältnisses der ÖGK. Der Vorteil für das bestehende Mietverhältnis in der Haidingergasse würde sich bei einer Ausweitung der anzumietenden Flächen im Haus der sozialen Sicherheit auf Neben- sowie Keller- und Lagerflächen noch vergrößern. Allerdings lagen keine Hinweise des Bauausschusses bzw. kein konkretes Mietangebot des Hauptverbands dafür vor.

- 9.2 Für den RH war es grundsätzlich nachvollziehbar, dass sich durch den Einzug der ÖGK in das Haus der sozialen Sicherheit die Rahmenbedingungen für die Nutzung von Synergien zwischen den beiden Institutionen verbessert hätten. Nach Ansicht des RH hätten mögliche Synergieeffekte zwischen Dachverband und ÖGK im Haus der sozialen Sicherheit jedoch ermittelt und monetär bewertet werden sollen, um etwaige finanzielle Auswirkungen auch quantitativ darstellen und einen umfassenden Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen Fremdvermietung und Vermietung an die ÖGK erstellen zu können. Dies hätte der RH auch insofern für notwendig erachtet, als die Kosten des bestehenden Mietverhältnisses für die ÖGK jährlich um zumindest 112.800 EUR niedriger waren als bei einer Einmietung im Haus der sozialen Sicherheit.

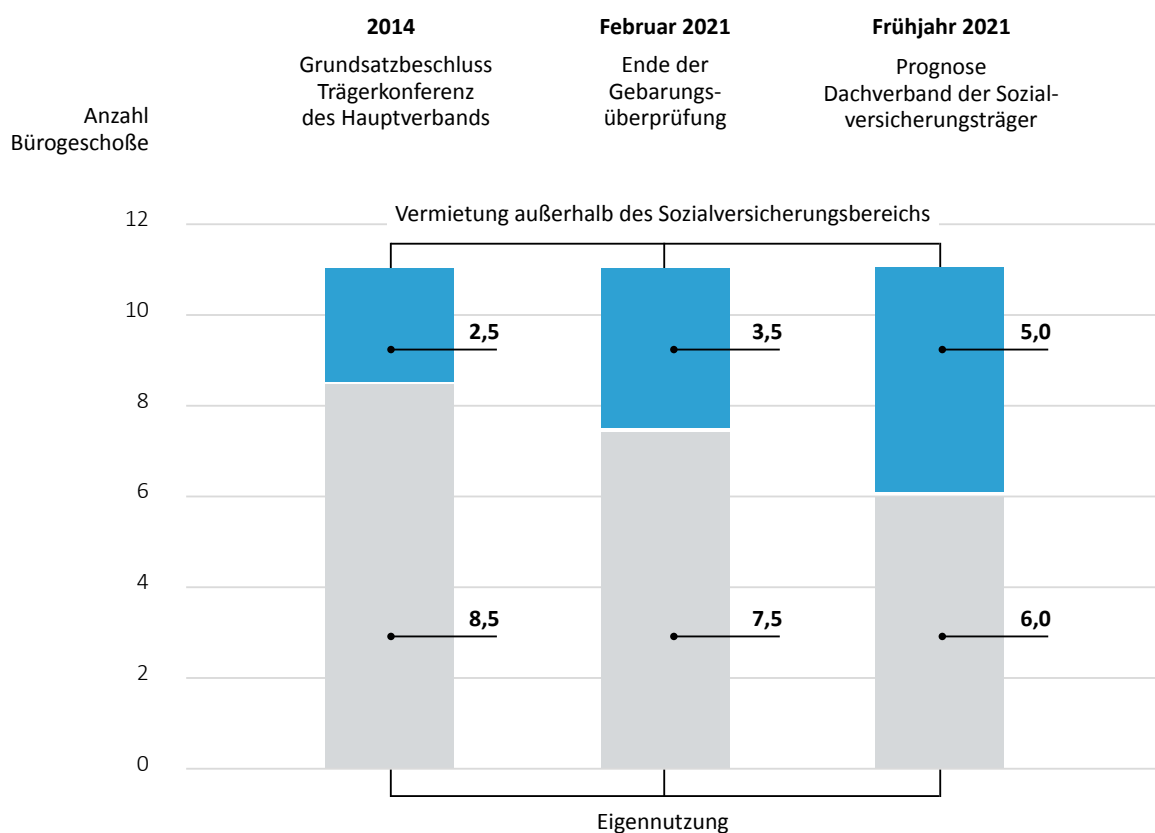
Der RH wies auch darauf hin, dass sich im Falle der Einmietung der ÖGK anstatt einer Fremdvermietung der Eigenanteil des Hauptverbands für die Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit letztlich aus Pflichtbeiträgen der Versicherten und nicht aus außerhalb des Sozialversicherungsbereichs erzielten Mieteinnahmen finanziert hätte. Dies hätte den Beschlüssen der Trägerkonferenz des Hauptverbands in den Jahren 2014 und 2017 widersprochen, wonach nicht selbst benötigte Büroflächen an Dritte außerhalb des Sozialversicherungsbereichs zu vermieten und die daraus lukrierten Einnahmen zur Finanzierung des Eigenanteils zu verwenden seien (TZ 10). Insofern entsprach die gewählte Vorgangsweise daher den Gremialbeschlüssen, ihre Zweckmäßigkeit blieb jedoch offen.

## Vermietung außerhalb des Sozialversicherungsbereichs

- 10.1 (1) Der Hauptverband begann im Juni 2019 mit der Mietersuche außerhalb des Sozialversicherungsbereichs. Im Jahr 2020 schloss der Dachverband – nach Genehmigung der Konferenz des Dachverbands und des Ministeriums – mit vier privaten Unternehmen Mietverträge ab. Insgesamt vermietete der Dachverband dreieinhalb Geschoße an diese Unternehmen. Der Dachverband beabsichtigte ab 2021, neben

den dreieinhalb bereits vermieteten Geschoßen eineinhalb weitere Geschoße zu vermieten. Die folgende Abbildung zeigt die (geplante) Entwicklung der Nutzung der elf zur Verfügung stehenden Bürogeschoße (inklusive der Führungsetage) vom Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands 2014 bis zum Frühjahr 2021 im Haus der sozialen Sicherheit:

Abbildung 5: (Geplante) Entwicklung der außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermieteten Bürogeschoße



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH

(2) Von den vier privaten Unternehmen mit im Jahr 2020 abgeschlossenen Mietverträgen stand eines mit dem Dachverband in geschäftlichen Beziehungen. Ein weiteres Unternehmen war Teil einer Unternehmensgruppe, die u.a. gemeinnützige Gesundheitseinrichtungen in Österreich betrieb.

Der Dachverband vereinbarte mit diesen Mietern auf fünf Jahre befristete Mietverträge mit einer Miete von monatlich 17 EUR bis 18 EUR je m<sup>2</sup> Bürofläche. Die Spanne der Büromieten lag laut Bericht eines Immobilienunternehmens<sup>16</sup> in vergleichbarer Lage zwischen monatlich 11,5 EUR und 19,5 EUR je m<sup>2</sup>. Gemäß Immobilien-Preis-

<sup>16</sup> vgl. Büromarktbericht Wien, EHL Gewerbeimmobilien GmbH (Herbst 2019)

spiegel der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband der Immobilien- und Vermögenstreuhänder, lagen die Büromieten bei 1A-Lage im 3. Wiener Gemeindebezirk 2020 im Durchschnitt bei monatlich 16,75 EUR je m<sup>2</sup>.

Die vier Mietverträge enthielten zum Teil unterschiedliche Mietkonditionen (die Unterschiede in den Mietverträgen sind im Anhang, Tabelle B detailliert dargestellt).

- So gewährte der Dachverband dem Mieter 3 einen Baukostenzuschuss von 50.000 EUR, eine viermonatige Mietzinsfreistellung und einen Kündigungsverzicht von zwei Jahren. Würde dieser Mieter zum frühestmöglichen Zeitpunkt und nicht erst nach fünf Jahren ausziehen und die viermonatige Mietzinsfreistellung beanspruchen, würde dies die Mieteinnahmen um insgesamt rd. 100.000 EUR vermindern; die Monatsmiete würde sich dadurch von 18 EUR auf 12,65 EUR je m<sup>2</sup> reduzieren.
- Zwei Mieter konnten die Seminar- und Veranstaltungsräume zum Teil unentgeltlich oder zu einem reduzierten Tarif nutzen. Die tatsächliche Höhe des Nutzungsentgelts für die Seminar- und Veranstaltungsräume war in den Mietverträgen nicht beziffert. Der Dachverband konnte dem RH zur Zeit der Gebarungüberprüfung kein Konzept samt Preisen für die Vermietung der Seminar- und Veranstaltungsräume vorlegen, weshalb der daraus allenfalls resultierende Mietvorteil nicht quantifizierbar war.
- Der Dachverband vereinbarte in einzelnen Mietverträgen eine Verlängerungsmöglichkeit auf bis zu zehn Jahre, die bei einem Mieter als ausschließliches Recht des Mieters ausgestaltet war.

Der Dachverband begründete die unterschiedlichen Vertragsbestimmungen gegenüber dem RH damit, dass individuelle Bestimmungen Voraussetzung für die Abschlüsse der Mietverträge seien.

(3) Die externen Mieteinnahmen (ohne Sozialversicherungspensionskasse AG) betragen für das Jahr 2020 insgesamt 143.000 EUR. Der Dachverband erstellte für den Bereich der Vermietung keine Ergebnisrechnung. Die den Mietern gewährten Baukostenzuschüsse rechnete er zu den Kosten der Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit.

(4) Das Sicherheitskonzept des Dachverbands sah eine räumliche Abgrenzung des Personals des Dachverbands vom Personal der Mieter außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vor, dies anhand eines Zutrittssystems mit Kartenlesern je Geschoß. Beim neuen zentralen Eingangsbereich verzichtete der Hauptverband auf die vormals bestehende Sicherheitsschleuse mit Glaswänden und Drehkreuzen und schuf einen offenen Empfangsbereich mit Videoanlage. Das Personal im Empfangsbereich war durch eine Theke von den Besuchern getrennt.

10.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Dachverband ab 2020 dreieinhalb Bürogeschoße außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vermietete und ab 2021 beabsichtigte, weitere eineinhalb Geschoße zu vermieten. Aus dem voraussichtlich sinkenden Bedarf des Dachverbands an Eigenbüroflächen (TZ 8) bestand die Notwendigkeit der Erarbeitung eines Bewirtschaftungskonzepts für das Haus der sozialen Sicherheit. Der RH sah daher aufgrund der bis Anfang 2021 fehlenden Immobilienstrategie (TZ 12) und der nicht durchgeführten Ergebnisrechnung zur Vermietung Verbesserungspotenzial in der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Dachverband. Dieser beabsichtigte bei Ende der Gebarungüberprüfung des RH, die Immobilienmanagementaufgaben einem Immobilienbewirtschaftungsunternehmen zu übergeben.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die vom Dachverband mit den vier Mietern außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vereinbarten Büromieten von monatlich 17 EUR bis 18 EUR je m<sup>2</sup> im oberen Bereich der in dieser Lage verrechneten Büromieten lagen. Er wies darauf hin, dass sich die Höhe der Büromieten durch die Berücksichtigung der den Mietern gewährten Baukostenzuschüsse und der gewährten, jedoch mangels entsprechender Angaben nicht quantifizierbaren Vorteile aus der Vermietung der Seminar- und Veranstaltungsräume (teilweise ohne Entgelt bzw. zu verringerten Tarifen) reduzieren würde. Allein die Baukostenzuschüsse würden – bei vereinbarter Mietdauer über fünf Jahre – die monatliche Miethöhe um 1 EUR je m<sup>2</sup> verringern.

Für den RH war es plausibel, dass der Dachverband im schwierigen Marktumfeld für die Vermietung von Büroflächen während der COVID-19-Pandemie die Mietkonditionen anpasste, um die Mietverträge abschließen zu können. Er wies jedoch – vor dem Hintergrund der fehlenden Ergebnisrechnung – kritisch auf die unterschiedlichen Bestimmungen in den Mietverträgen, die einen Vergleich der Mietkonditionen und einen transparenten Überblick dazu erschwerten. Beispielsweise könnten die Bestimmungen eines Mietvertrags die Miete je m<sup>2</sup> und Monat um bis zu 5,35 EUR je m<sup>2</sup> reduzieren, womit die Miete im unteren Bereich der erzielbaren Büromieten in vergleichbarer Lage liegen würde.

Der RH hielt fest, dass der Dachverband mit allen vier Mietern Mietzinse in ähnlicher Höhe vereinbarte. Dies traf auch für den Mieter zu, der in einer Geschäftsbeziehung zum Haupt- bzw. Dachverband stand, und für den Mieter, der Teil einer Unternehmensgruppe zum Betrieb gemeinnütziger öffentlicher Gesundheitseinrichtungen in Österreich war. Die weiteren Mietkonditionen waren in allen vier Mietverträgen unterschiedlich gestaltet.



Der RH verkannte nicht, dass pandemiebedingt die Nutzung der Seminar- und Veranstaltungsräume seit März 2020 zumindest bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nur sehr beschränkt möglich war. Dennoch kritisierte er, dass der Dachverband bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung im Frühjahr 2021 dafür weder ein Vermietungskonzept noch eine transparente Preisgestaltung erarbeitet hatte.

Der RH empfahl dem Dachverband, bei der Vermietung von Räumlichkeiten an Mieter außerhalb des Sozialversicherungsbereichs

- einen dem Baukostenzuschuss angemessenen Kündigungsverzicht sowie vergleichbare Regelungen zur Mietzinsfreistellung und zu unentgeltlichen Nutzungen der Seminar- und Veranstaltungsräume zu vereinbaren,
- vor Abschluss von Mietverträgen und zur Steuerung des Geschäftsbereichs Vermietung die finanziellen Auswirkungen in Form einer kontinuierlichen Ergebnisrechnung zu bewerten und
- bei Mietern mit einem Naheverhältnis zum Dachverband – z.B. eine direkte Geschäftsbeziehung zum Dachverband oder eine Tätigkeit im öffentlichen Gesundheitsbereich – besonderes Augenmerk auf die Mietvertragskonditionen zu legen, um den Anschein von Befangenheit und Bevorzugung zu vermeiden.

Weiters wäre ein Nutzungs- und Vermietungskonzept samt Tarifgestaltung für die Seminar- und Veranstaltungsräume zeitnah auszuarbeiten und nach Beschluss der Konferenz des Dachverbands umzusetzen.

(3) Der RH erachtete den offenen Eingangsbereich im Haus der sozialen Sicherheit wegen der Vermietung von hinkünftig bis zu fünf Geschoßen an Mieter außerhalb des Sozialversicherungsbereichs und wegen der damit verbundenen Nutzung durch sozialversicherungsfremde Personen als möglichen Risikofaktor im Sicherheitskonzept des Dachverbands für das Gebäude.

Er empfahl dem Dachverband, das bestehende Sicherheitskonzept in regelmäßigen Abständen, insbesondere hinsichtlich des offenen Eingangsbereichs, zu evaluieren und allfällige Maßnahmen zu ergreifen.

- 10.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Vermietung der Geschoße einer – mit einem externen Konsulenten ausgearbeiteten – Immobilienstrategie folge und die Mietvertragskonditionen marktüblichen Konditionen entsprechen würden. Der angesprochene Baukostenzuschuss sei als marktüblich und als Investition in die Gebäudesubstanz zu sehen. Die notwendige Distanz und Neutralität bei der Konditionengestaltung der Mietverträge seien gewahrt worden, da alle Mietverträge am oberen Ende der marktüblichen Bandbreiten lägen und kleinere Abweichungen das Ergebnis von Verhandlungen seien. Seit März 2020 habe zudem

ein Nutzungs- und Vermietungskonzept samt Tarifgestaltung in Form einer Seminaremappe vorgelegen, das an potenzielle Mieter kommuniziert worden sei.

Die vom RH empfohlene Ergebnisrechnung zur Bewertung von Vermietungen führe der Dachverband in einer anderen Form durch. Entsprechend den Rechnungsvorschriften seien die anteiligen Aufwendungen und die Erträge aus der Vermietung auf jeweils eigenen Kontogruppen ausgewiesen.

Die vormals im Erdgeschoß befindliche Sicherheitsschleuse mit Glaswänden und Drehkreuzen sei bereits vor Projektstart 2014 entfernt worden. Der Dachverband habe sich zwar nach intensiven Diskussionen bewusst gegen eine Sicherheitsschleuse entschieden, jedoch bauliche Vorkehrungen für eine allenfalls spätere Realisierung getroffen. Der Dachverband evaluiere das bestehende Sicherheitskonzept jährlich und im Bedarfsfall. Dies betreffe insbesondere das Risiko- und Krisenmanagement des Dachverbands und die Informationssicherheit, aber auch die Bereiche Arbeitssicherheit, Brandschutz, Abfallwirtschaft und physische Sicherheit. Sofern die im ersten Quartal 2022 abgeschlossene Evaluierung einen Umbauebedarf ergeben sollte, führe der Dachverband diesen durch.

- 10.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass Mietverzichte und Baukostenzuschüsse den Mietertrag grundsätzlich schmälern. Nachdem Baukostenzuschüsse üblicherweise für individuelle Baumaßnahmen einzelner Mieter verwendet werden, die bei einem Mieterwechsel oder im Fall der Eigennutzung oftmals wieder rückgebaut werden, waren die Baukostenzuschüsse nach Ansicht des RH nicht jedenfalls als (langfristige) Investition in die Bausubstanz des Hauses zu sehen.

Die vom Dachverband angeführten „kleineren Abweichungen“ bei den Mietvertragskonditionen könnten bei einem Mietvertrag dazu führen, dass die Höhe der Miete im unteren Bereich der erzielbaren Büromieten in vergleichbarer Lage liegt und nicht – wie vom Dachverband in seiner Stellungnahme angeführt – am oberen Ende der marktüblichen Bandbreiten. Die „notwendige Distanz und Neutralität“ bei der Konditionengestaltung der Mietverträge wären somit alleine durch die Mietpreisgestaltung nicht in allen Fällen gewahrt. Der RH verwies daher erneut auf seine Empfehlung, besonderes Augenmerk auf die Mietvertragskonditionen zu legen, um den Anschein von Befangenheit und Bevorzugung zu vermeiden.

Das vom Dachverband mit seiner Stellungnahme übermittelte und laut Dachverband seit März 2020 vorliegende Nutzungs- und Vermietungskonzept samt Tarifgestaltung wurde dem RH während der Gebarungsüberprüfung trotz expliziter, mehrmaliger Nachfrage nicht übergeben. Da ein gültiger Beschluss des Nutzungs- und Vermietungskonzepts im überprüften Zeitraum fehlte, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, das Nutzungs- und Vermietungskonzept samt Tarifgestaltung

für die Seminar- und Veranstaltungsräume nach Beschluss der Konferenz des Dachverbands umzusetzen.

Aufgrund des sinkenden Bedarfs des Dachverbands an Eigenbüroflächen einhergehend mit der zunehmenden Vermietungstätigkeit erachtete der RH eine gesonderte Ergebnisrechnung je Mieter – auch zur Beurteilung der unterschiedlichen Mietkonditionen vor Vertragsabschluss – für zweckmäßig. Er verblieb deshalb bei seiner Empfehlung für eine Ergebnisrechnung im Geschäftsbereich Vermietung.

Die regelmäßige Evaluierung des bestehenden Sicherheitskonzepts durch den Dachverband samt der Möglichkeit von Umbaumaßnahmen bei Bedarf nahm der RH positiv zur Kenntnis.

## Aufsicht

- 11.1 (1) Der Dachverband unterlag der Aufsicht des Bundes, die das Ministerium (Aufsichtsbehörde) wahrnahm.<sup>17</sup> Das Ministerium hatte das Recht, Beschlüsse der Verwaltungskörper aufzuheben; die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen konnte gegen Beschlüsse, welche die finanziellen Interessen des Bundes berühren, Einspruch mit aufschiebender Wirkung erheben; in weiterer Folge war die Entscheidung des Ministeriums einzuholen. Für das Haus der sozialen Sicherheit sahen die beiden Ministerien im überprüften Zeitraum keinen Anlass zum Gebrauch dieser Rechte.

Die gesetzlich vorgesehene aufsichtsbehördliche Überwachung der Gebarung der Sozialversicherungsträger und des Hauptverbands beschränkte sich grundsätzlich bis Ende 2019 auf die Rechtmäßigkeit. Bei wichtigen Angelegenheiten und wenn dabei nicht unnötig in das Eigenleben sowie die Selbstverantwortung der Versicherungsträger und des Hauptverbands eingegriffen würde, konnte das Ministerium seine Aufsicht auf Fragen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erstrecken, wobei die Zweckmäßigkeitskontrolle gemäß der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (**VwGH**)<sup>18</sup> eine Aufhebung von Beschlüssen nur bei grober Zweckwidrigkeit ermöglichte.<sup>19</sup>

Mit der Anfang 2020 in Kraft getretenen Strukturreform sollte das Aufsichtsrecht des Bundes gestärkt werden. Nunmehr konnte das Ministerium die Prüfung der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit jedenfalls in den gesetzlich

---

<sup>17</sup> gemäß § 448 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

<sup>18</sup> VwGH 18. Dezember 2003, 2002/08/0107, VwSlg. 16256 A/2003

<sup>19</sup> gemäß § 449 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

demonstrativ aufgezählten wichtigen Fragen<sup>20</sup>, wie der Sicherstellung einer nachhaltig ausgeglichenen Gebarung, Vornehmen sowie in Ausübung des Aufsichtsrechts Beschlüsse aufheben.

Im Zuge der Aufsicht hatte die zuständige Bundesministerin bzw. der zuständige Bundesminister auch die Beschlüsse der Verwaltungskörper der Sozialversicherungsträger über Bestandsänderungen von Liegenschaften, wie Erwerb, Belastung, Verkauf, Errichtung, Umbau oder Erweiterung, zu genehmigen. Ab einem gesetzlich festgelegten Umfang<sup>21</sup> bedurften auch Bestandverträge einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung.<sup>22</sup> Dem Ministerium oblag zudem die Erlassung von Weisungen für die Rechnungsführung und Rechnungslegung des Dachverbands.<sup>23</sup>

(2) Der Vertreter des Ministeriums und der Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen nahmen an den Sitzungen der Verwaltungskörper<sup>24</sup> des Haupt- bzw. Dachverbands sowie an den Sitzungen des Bauausschusses teil. In den Protokollen waren nur wenige Einsprüche von ihnen aus Gründen der Rechtmäßigkeit und keine aus Gründen der Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit ersichtlich. Das Ministerium teilte dem RH mit, dass es in der Entscheidungsphase (2009 bis 2014) abseits der Sitzungen der Verwaltungskörper nicht in die Entwicklung der Immobilienstrategie zum Bürogebäude des Hauptverbands und in die Vorbereitung des Grundsatzbeschlusses der Trägerkonferenz des Hauptverbands für die Generalsanierung eingebunden war.

(3) Im Rahmen des Projekts Haus der sozialen Sicherheit prüfte das Ministerium 2016 gutachterlich die Preisangemessenheit des geplanten Bauprojekts. Der vom Ministerium beauftragte Gutachter bescheinigte dem Projekt eine hohe Planungsqualität und bestätigte – unter der Voraussetzung einer ergänzten und verbesserten Kostenrechnung – die Kostenangemessenheit des Projekts. Das Ministerium genehmigte im März 2017 die vom Hauptverband beantragten maximalen Baukosten (Budgetrahmen) von rd. 43 Mio. EUR;<sup>25</sup> es erstreckte die gutachterliche Prüfung nicht auf Fragen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Projekts.

---

<sup>20</sup> gemäß § 449 Abs. 2 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Inkrafttreten 3. Jänner 2020

<sup>21</sup> zu den Fällen, in denen Genehmigungen nicht erforderlich sind, siehe § 447 Abs. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

<sup>22</sup> gemäß § 447 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

<sup>23</sup> gemäß § 444 Abs. 5 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

<sup>24</sup> Trägerkonferenz, Hauptversammlung, Vorstand des Hauptverbands und Konferenz des Dachverbands

<sup>25</sup> Realisierungsbeschluss 2017: Errichtungskosten von 46,84 Mio. EUR (ÖNORM 1801–1, Kostenbereiche 1–9). Grundlage für die Prüfung durch das Ministerium ist ein maximales Errichtungskostenvolumen von 42,99 Mio. EUR (ÖNORM 1801–1, Kostenbereiche 1–9, ohne Kostenbereich 5, Einrichtung).

Das Ministerium beauftragte zudem einen externen Immobilienexperten mit der Prüfung der Preisangemessenheit der Miete für das Ausweichquartier in der Haidingergasse, für das eine monatliche Miethöhe zwischen 6 EUR und 7 EUR je m<sup>2</sup> für die Dauer der Abwicklung des Bauvorhabens – 27 Monate beginnend mit 1. Jänner 2018 – vereinbart war. Das Gutachten schätzte 9 EUR bis 11 EUR je m<sup>2</sup> als angemessene monatliche Miete; gemäß Immobilien–Preisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband der Immobilien– und Vermögenstreuhänder, für das Jahr 2016 lagen die durchschnittlichen Büromieten im 3. Wiener Gemeindebezirk zwischen 8,4 EUR und 14,6 EUR je m<sup>2</sup>.

(4) Das Ministerium genehmigte die vom Dachverband im Jahr 2020 abgeschlossenen vier Mietverträge. Das Büro des Dachverbands änderte nach Genehmigung des Ministeriums einzelne Mietvereinbarungen, wie Verlängerung der Mietzinsfreistellung, Änderung des Mietbeginns oder Rücktritt vom Vertrag bei zwei der vier Mietverträge (siehe Anhang, Tabelle B, Mieter 2 und 3), ohne eine nochmalige aufsichtsbehördliche Genehmigung zu beantragen.

(5) Das Ministerium änderte aufgrund der Ausweitung der Vermietungstätigkeit an Mieter außerhalb des Sozialversicherungsbereichs mit 1. Jänner 2021 die Rechnungslegungsvorschriften des Dachverbands. Bei gemischt genutzten Gebäuden (Eigennutzung und Vermietung) waren in der Erfolgsrechnung des Dachverbands demnach Aufwendungen und Erträge im jeweiligen Verhältnis aufzuteilen und in der Position Haus– und Grundbesitz auszuweisen. Das Ministerium gab keinen gesonderten Rechnungskreis für diesen Geschäftsbereich vor. Der Dachverband erstellte für diesen Geschäftsbereich auch keine eigenständige Ergebnisrechnung (TZ 10).

11.2 Der RH wies darauf hin, dass die vom Ministerium im Zuge seiner Aufsichtspflichten veranlasste Prüfung der Preisangemessenheit der geplanten Generalsanierung im Jahr 2016 nicht auf die Feststellung abzielte, ob mit dem Grundsatzbeschluss für die Generalsanierung die tatsächlich dem Bedarf entsprechende und wirtschaftlich beste Variante gewählt wurde. Nach Ansicht des RH entsprach das Vorgehen des Ministeriums der damaligen Rechtsprechung des VwGH, weil das Gutachten lediglich die Kostenangemessenheit des Projekts und keinen Hinweis auf eine grobe Zweckwidrigkeit feststellte.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Hinblick auf die ab 2020 wirksame erweiterte Aufsicht über den Dachverband zukünftig auch die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Immobilienentscheidungen des Dachverbands zu prüfen, wenn sich diese auf die Sicherstellung seiner nachhaltig ausgeglichenen Gebarung auswirken könnten.

Nach Ansicht des RH standen die nach Genehmigung durch das Ministerium durchgeführten Änderungen von Mietverträgen der gesetzlich vorgesehenen Aufsicht des Ministeriums über den Dachverband entgegen.

Der RH empfahl dem Ministerium, den Dachverband anzuweisen, auch Änderungen von bereits genehmigten Mietverträgen dem Ministerium zur Genehmigung vorzulegen.

Der RH verwies aufgrund der auch vom Ministerium festgestellten Ausweitung der Vermietungstätigkeit des Dachverbands auf seine Feststellungen in TZ 10 zur fehlenden Ergebnisrechnung im Geschäftsbereich Vermietung außerhalb des Sozialversicherungsbereichs.

- 11.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien für Genehmigungsverfahren neben der Sicherstellung der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Aufsicht relevant. Dabei sei auf die verwaltungsgerichtliche Judikatur Bedacht zu nehmen, dies insbesondere hinsichtlich Zweckmäßigkeitsfragen der Selbstverwaltung des Hauptverbands. Mit Inkrafttreten des Sozialversicherungs–Organisationsgesetzes seien die „wichtigen Fragen der Zweckmäßigkeit“ durch eine demonstrative Aufzählung näher bezeichnet und das Einspruchsrecht ausdrücklich darauf ausgedehnt worden<sup>26</sup>.

Da erst das Ergebnis der vorbereitenden Arbeiten des Hauptverbands in eine aufsichtsrechtlich relevante Beschlussfassung münde, sei der Entscheidungsprozess des Hauptverbands über die zu favorisierende Variante einer Immobilienlösung mit Mitteln der Aufsicht nur sehr begrenzt beeinflussbar. Das Ministerium stimmte der Empfehlung des RH jedoch zu, in allen aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren auch die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Immobilienentscheidungen eines Versicherungsträgers zu prüfen, wenn sich diese auf die Sicherstellung seiner nachhaltig ausgeglichenen Gebarung auswirken könnten.

Das Ministerium sagte zu, die strikte Befolgung der administrativen Erfordernisse vom Dachverband einzufordern und den Dachverband darauf hinzuweisen, dass auch jede Änderung von Bestandverträgen einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfe.

---

<sup>26</sup> gemäß §§ 448 und 449 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, in Kraft getreten mit 3. Jänner 2020

## Zukünftige Immobilienstrategie für das Haus der sozialen Sicherheit

- 12.1 (1) Die Konferenz des Dachverbands beschloss im Februar 2020, einen externen Immobilienexperten mit der Beantwortung spezieller Fragen zur zukünftigen Strategie für das Haus der sozialen Sicherheit zu beauftragen. Sein im Februar 2020 vorgelegtes Ergebnis zeigte u.a., dass die ausschließliche Vermietung von drei Geschoßen ohne Vermietung der Seminar- und Veranstaltungsräume nicht ausreichen würde, einen zumindest positiven Cashflow für die Vermietung zu erreichen. Der Immobilienexperte empfahl daher die weitere Verdichtung der Büroflächen für das Personal des Dachverbands<sup>27</sup> und in der Folge die Vermietung freiwerdender Büroflächen sowie der Seminar- und Veranstaltungsräume. Kurz- bis mittelfristig sollte die Liegenschaft im Eigentum des Dachverbands verbleiben, Empfehlungen für die Zeit danach traf er nicht.

Die Konferenz des Dachverbands beschloss im März 2020, das „Vermietungspotenzial bestmöglich zu heben“ und die Immobilienstrategie im Sinne einer Entscheidung über die weitere Nutzung bzw. Verwertung der Liegenschaft in drei bis fünf Jahren zu evaluieren. Weiters sollten die Vermietung der Seminar- und Veranstaltungsräume und die geplante Ausgliederung des Facility Managements geprüft werden.

(2) Der Eigenbedarf an Büroflächen war für die strategische Ausrichtung ein bestimmender Faktor. Im Zuge des Übergangs vom Hauptverband zum Dachverband verminderte sich von 1. Juli 2019 bis 31. Oktober 2020 sein Personalstand durch Personalabgänge, Nichtnachbesetzungen und Übertritte zu anderen Trägern um 60 Personen. Der Personalstand des Dachverbands zum 31. Dezember 2020 betrug 297 Bedienstete bzw. 255,28 Vollzeitäquivalente (Angestellte, Arbeiter, Lehrlinge), der Dienstpostenplan für 2021 sah 228 Vollzeitäquivalente vor.

Die im Rahmen der Strukturreform gesetzlich vorgesehene Übertragung von Aufgaben und Personal ganzer Abteilungen des Dachverbands an die ÖGK<sup>28</sup> wurde bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH nicht umgesetzt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereitete die Büroleitung des Dachverbands die Übertragung des Facility Managements an die ÖGK vor und plante weitere Personalreduktionen sowie organisatorische Maßnahmen – wie Shared-Spaces (gemeinschaftliche Räume) – zur Verdichtung und Verminderung der Arbeitsflächen. Der Dachverband beabsichtigte zudem ab 2021, neben den dreieinhalb bereits vermieteten Geschoßen eineinhalb weitere Geschoße zu vermieten.

<sup>27</sup> Verringerung des Flächenbedarfs pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter

<sup>28</sup> Sozialversicherungs-Organisationsgesetz, § 718 Abs. 12 und Abs. 18 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

(3) Die im Zuge der Strukturreform verminderte Anzahl an Sozialversicherungsträgern, Gremien und Mitgliedern in den Gremien sowie die organisatorische Änderung der Ausbildung für die Bediensteten der Sozialversicherungen<sup>29</sup> führten zu einem – im Vergleich zu den Anforderungen in der Entscheidung, Planung und Ausführung der Generalsanierung – geringeren Bedarf der Sozialversicherung an Sitzungs-, Veranstaltungs- und Seminarflächen.

(4) Der Dachverband folgte bei der Vergabe der Flächen an Dritte dem Ziel des bestmöglichen betriebswirtschaftlichen Nutzens. Zu den strategischen Fragen,

- ob ein Mehrwert durch die Vermietung für die Aufgabenerfüllung des Dachverbands geschaffen und
- ob durch Synergien oder Kooperationen innerhalb der Sozialversicherung ein Nutzen erreicht werden könnte,

lag kein Gremialbeschluss des Dachverbands vor.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass der Dachverband durch die Vermietung an Dritte – voraussichtlich bereits ab Mai 2021 – nur etwas mehr als die Hälfte der Büroflächen des Hauses der sozialen Sicherheit selbst nutzen würde, konkret sechs von elf Bürogeschoßen inklusive der Führungsetage. Auch der Bedarf der Sozialversicherung an Sitzungs-, Veranstaltungs- und Seminarflächen reduzierte sich durch die Strukturreform. Darüber hinaus könnten die nicht vom Dachverband benötigten Flächen nach Ansicht des RH bei weiterer Verdichtung der Flächen und Personalreduktion im Dachverband in Zukunft noch steigen.

Der RH hielt fest, dass der Reorganisationsprozess des Dachverbands aufgrund der Strukturreform zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht abgeschlossen und die Frage der langfristigen Immobilienstrategie für das Haus der sozialen Sicherheit noch offen war.

Er empfahl dem Dachverband, die erforderliche Eigennutzung des Hauses der sozialen Sicherheit vor dem Hintergrund eines weiter sinkenden Eigenbedarfs an Flächen (infolge weiterer Flächenverdichtung, Personalreduktion und von vermehrtem Homeoffice sowie im Hinblick auf den noch laufenden Reorganisationsprozess des Dachverbands aufgrund der Strukturreform) laufend zu überwachen. Darauf aufbauend wäre für das Haus der sozialen Sicherheit ein Bewirtschaftungskonzept zu entwickeln und dabei in Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern

---

<sup>29</sup> § 718 Abs. 17 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz: Der Dachverband hat dafür Sorge zu tragen, dass für die Sozialversicherungsbediensteten die besondere Fach- und Führungskräfteausbildung einschließlich der Abschlussprüfungen (§§ 30a Abs. 1 Z 3 und 30b Abs. 1 Z 2) in Kooperation mit bestehenden Fachhochschulen ab 1. Jänner 2021 in Form von Kolloquien erfolgen kann.



eine Nutzung der Flächen innerhalb des Sozialversicherungsbereichs unter Berücksichtigung eines sozialversicherungsweiten Kosten–Nutzen–Verhältnisses zu prüfen.

- 12.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er bereits ein Bewirtschaftungskonzept entwickelt habe, das die Erträge des Dachverbands aus Vermietung des Gebäudes sowie dessen Wertsteigerung anzeige. Da der Dachverband keine Makler für die Mietersuche beauftragt habe, hätten sich Einsparungen von zwei Brutomonatsmieten pro Mieter ergeben. Das Konzept zur Flächennutzung innerhalb der Sozialversicherung sei noch in Ausarbeitung. Der Dachverband habe bereits einen Entwurf erarbeitet, dieser sei noch in Abstimmung.
- 12.4 Der RH anerkannte, dass der Dachverband ein Bewirtschaftungskonzept für das Haus der sozialen Sicherheit erstellte. Er betonte jedoch die Zweckmäßigkeit eines gesamtheitlichen Bewirtschaftungskonzepts unter Berücksichtigung eines sozialversicherungsweiten Kosten–Nutzen–Verhältnisses. Die begonnenen Abstimmungen innerhalb der Sozialversicherung sollten deshalb ergebnisorientiert fortgesetzt werden.

## Finanzierung

- 13.1 (1) Die Trägerkonferenz des Hauptverbands beschloss am 17. Juni 2014 einstimmig die Finanzierung des Projekts Generalsanierung und Ausweichquartier in Höhe von 46 Mio. EUR; davon betrafen 41,82 Mio. EUR die Errichtungskosten für die Generalsanierung (Preisbasis 2014).

Das Projekt sollte durch die Sozialversicherungsträger (Sonderverbandsbeiträge von 36 Mio. EUR) und den Hauptverband (künftige Mieteinnahmen von 6 Mio. EUR) finanziert werden.

Die Mieteinnahmen errechnete der Hauptverband aus der Vermietung von Büroflächen und Stellplätzen über 30 Jahre. Dem Ertragswert von 6 Mio. EUR lag eine Fläche von 1.800 m<sup>2</sup> (zweieinhalb Geschoße), eine monatliche Miete von 12,50 EUR je m<sup>2</sup> und von 95 EUR monatlich je Stellplatz für 31 Stellplätze zugrunde. „Bewirtschaftung und Risiko“ berücksichtigte der Hauptverband pauschal mit einem Abschlag von 10 %. Das Teilprojekt Ausweichquartier mit geplanten Kosten von 4 Mio. EUR sollte der Hauptverband aus seinem laufenden Aufwand finanzieren.

Die Trägerkonferenz des Hauptverbands beschloss am 28. Februar 2017 einstimmig die Erhöhung der Kosten für die Generalsanierung:

Tabelle 5: Beschlüsse der Trägerkonferenz des Hauptverbands zur Finanzierung der Generalsanierung

Datum	Ereignis	Ausweich- quartier	General- sanierung	Summe	Finanzierung durch
		in Mio. EUR			
17. Juni 2014	Grundsatzbeschluss Trägerkonferenz des Hauptverbands	4,0	41,82	<b>45,82</b>	– Sonderverbandsbeiträge (36,0 Mio. EUR) – Mieteinnahmen Hauptverband (6 Mio. EUR) – laufende Verbandsbeiträge (4 Mio. EUR)
28. Februar 2017	Realisierungsbeschluss Trägerkonferenz des Hauptverbands	4,0	46,85	<b>50,85</b>	– Sonderverbandsbeiträge (39,70 Mio. EUR) – Mieteinnahmen Hauptverband (6,7 Mio. EUR) – Förderungen (0,3 Mio. EUR) – Umschichtung (0,17 Mio. EUR) – laufende Verbandsbeiträge (4 Mio. EUR)

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Dachverband

Der geplante Eigenanteil des Hauptverbands von 7,1 Mio. EUR setzte sich im Februar 2017 laut Bericht des Hauptverbands zur Sitzung der Trägerkonferenz des Hauptverbands

- aus den zu dieser Zeit geplanten Mieteinnahmen infolge der Erhöhung der vermieteten Fläche von 1.800 m<sup>2</sup> auf 2.058 m<sup>2</sup> von 6,7 Mio. EUR,
- aus Förderungen in Höhe von 300.000 EUR und
- aus der Umschichtung von Einsparungen beim Ausweichquartier in Höhe von 171.300 EUR

zusammen.

Am 28. November 2020 beschloss die Konferenz des Dachverbands den Abschluss eines Pachtvertrags für die Kantine und eines Mietvertrags im 4. Geschoß. In dem zugrunde liegenden Bericht hielt der Dachverband fest, dass sich der Grundsatzbeschluss vom 17. Juni 2014 zur Finanzierung von 6 Mio. EUR durch den Hauptverband auf die Vermietung von drei Bürogeschoßen bezog. Zusätzliche Mieteinnahmen aus der Vermietung des 4. Geschoßes sollten hinkünftig die laufenden Verbandsbei-

träge<sup>30</sup> entlasten. Die zu dieser Zeit erwartete Höhe der Einnahmen bzw. den Erfolg aus der Vermietung enthielt der Bericht nicht. Zur im Bericht angeführten Regelung der Finanzierung – Finanzierung von 6 Mio. EUR durch den Hauptverband, Minderung der laufenden Verbandsbeiträge durch darüber hinausgehende Mehreinnahmen – gab es keinen Beschluss der Konferenz des Dachverbands.

(2) Der Hauptverband aktivierte in der Schlussbilanz 2019 einen Aufwand für das Gebäude von 39,55 Mio. EUR. Die Sonderverbandsbeiträge für das Projekt Generalsanierung beliefen sich bis zum 15. Jänner 2020 auf 36,25 Mio. EUR, der daraus resultierende Saldo auf 3,30 Mio. EUR. Die Zusammensetzung der Sonderverbandsbeiträge – vor und nach der Strukturreform der Sozialversicherung – ist im Anhang, Tabellen D und E, ersichtlich.

Der Hauptverband verfügte über zugesagte Fördermittel von 1,85 Mio. EUR, davon waren bis Ende 2019 150.000 EUR ausbezahlt. Für die am Areal um 138.000 EUR errichteten und öffentlich zugänglichen Kunstwerke beantragte der Hauptverband keine Förderung bei der Kunst im öffentlichen Raum GmbH (100 %iges Tochterunternehmen der Stadt Wien), weil er befürchtete, dass die Interessen der Stadt Wien den Zielen des Hauptverbands (konzeptionelle und inhaltliche Auseinandersetzung der Kunstprojekte mit den Aufgaben und Zielen der Sozialversicherung) entgegenstehen könnten. Aufgabe der Kunst im öffentlichen Raum GmbH war es, frei zugängliche Kunstprojekte im öffentlichen Raum der Stadt Wien mit bis zu 150.000 EUR zu fördern.

(3) Die geplante Entwicklung der Vermietung und die daraus erzielbaren Mieteinnahmen zeigt nachstehende Tabelle:

Tabelle 6: Geplante Entwicklung der Vermietung außerhalb des Sozialversicherungsbereichs

Datum	Ereignis	Geschoße (Fläche)	geplante Miete je m <sup>2</sup>	Stellplätze	geplante Miete je Stellplatz	geplante Mieteinnahmen <sup>1</sup>
		Anzahl (in m <sup>2</sup> )	in EUR je Monat	Anzahl	in EUR je Monat	in Mio. EUR
17. Juni 2014	Grundsatzbeschluss Trägerkonferenz des Hauptverbands	2,5 (1.800)	12,50	31	95	6,0
28. Februar 2017	Realisierungsbeschluss Trägerkonferenz des Hauptverbands	3 (2.058)	12,50	31	95	6,7
28. Jänner 2020	Fremdvermietung Basis Bestandsplan	3 (2.377,14)	16,64	30	120	10,0

<sup>1</sup> Die Bewirtschaftung und das Risiko sind pauschal mit einem Abschlag von 10 % berücksichtigt.

Quelle: Dachverband

<sup>30</sup> Verbandsbeiträge sind die für den Betrieb des Dachverbands notwendigen Mittel; sie werden durch Beiträge der Sozialversicherungsträger aufgebracht. Die Sonderverbandsbeiträge der Sozialversicherungsträger für das Haus der sozialen Sicherheit blieben davon unberührt.

Bis Ende 2020 hatte der Dachverband mit vier Mietern einen Mietvertrag abgeschlossen. Insgesamt waren dabei 2.315 m<sup>2</sup> zu einem durchschnittlichen Preis von monatlich 17,63 EUR je m<sup>2</sup> vermietet.

(4) Bei Ende der Gebarungsüberprüfung (Februar 2021) lagen noch keine endgültigen Ist-Kosten der Generalsanierung vor. Die prognostizierten Kosten lagen im Oktober 2020 laut Projektabschlussbericht des Dachverbands bei 46,82 Mio. EUR. Die Kosten für das Ausweichquartier betragen 3,35 Mio. EUR.

- 13.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Dachverband die von der Trägerkonferenz des Hauptverbands im Juni 2014 beschlossenen Annahmen für die Finanzierung des Eigenanteils von 6 Mio. EUR aus Mieteinnahmen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin als Obergrenze betrachtete, obwohl sich dessen Annahmen bereits im Beschluss 2017 als überholt erwiesen. In der Folge erhöhte der Haupt- bzw. Dachverband im Zeitraum 2014 bis 2020 in seinen Berechnungen die Miete je m<sup>2</sup> um 41 % und die vermietete Fläche um 29 %. Die vom Dachverband im Bericht zur Sitzung der Konferenz des Dachverbands im November 2020 vertretene Ansicht, dass die Finanzierung durch den Hauptverband mit 6 Mio. EUR begrenzt sei und darüber hinausgehende Mehreinnahmen die laufenden Verbandsbeiträge mindern würden, war weder Gegenstand eines Beschlusses der Trägerkonferenz des Hauptverbands noch der Konferenz des Dachverbands. Vielmehr war im Beschluss 2017 ein Mietertrag zur Finanzierung des Eigenanteils von 6,7 Mio. EUR vorgesehen.

Der RH empfahl dem Dachverband, zu prüfen, ob bzw. in welchem Ausmaß aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen (u.a. Anstieg der vermieteten Fläche und Miete je m<sup>2</sup>) und der Erfahrungswerte für die Betriebskosten die beschlossenen Eigenmittel von 6 Mio. EUR anzupassen wären. In der Folge wäre gegebenenfalls ein Beschluss der Konferenz des Dachverbands zur geänderten Eigenfinanzierung zu erwirken. Dabei sollte der Dachverband im Hinblick auf die zukünftige Nutzung vorab prüfen, ob – vor dem Hintergrund der empfohlenen strategischen Vorgaben – nicht sämtliche externe Mieteinnahmen zur Finanzierung seines Eigenanteils verwendet werden sollten.

Der RH betonte, dass der Beschluss aus 2017 für den Eigenanteil des Hauptverbands von 7,1 Mio. EUR lediglich die Mieteinnahmen (6,7 Mio. EUR) und die Fördergelder (300.000 EUR) berücksichtigte. Die Umschichtungen von 171.300 EUR aus etwaigen Budgetunterschreitungen beim Ausweichquartier als zusätzliche Mittel der Generalsanierung waren zwar im Bericht zum Beschluss angeführt, jedoch nicht Gegenstand des Beschlusses. Auch war nach Ansicht des RH eine Budgetunterschreitung beim Ausweichquartier nicht als Eigenfinanzierungsanteil des Hauptverbands einzustufen, weil das Budget für das Ausweichquartier aus dem von den Sozialversicherungsträgern geleisteten laufenden Aufwand und nicht von Dritten stammte.

Der RH anerkannte, dass der Hauptverband mehr Fördermittel lukrierte als in der Kostenplanung vorgesehen waren: 1,85 Mio. EUR gegenüber 1,05 Mio. EUR. Er kritisierte jedoch, dass der Hauptverband – wegen Bedenken zur Umsetzung der Kunstwerke im öffentlichen, frei zugänglichen Raum – um keine Förderung dafür ansuchte. Der Hauptverband verzichtete damit auf eine mögliche zusätzliche Förderung in der Höhe von bis zu 138.000 EUR. Die künstlerischen Bedenken hätten nach Ansicht des RH im Zuge der Förderabwicklung gemeinsam mit der Förderstelle geklärt werden können.

- 13.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die endgültigen Errichtungskosten 46,09 Mio. EUR betragen würden (TZ 17).

Das Budget für das Ausweichquartier habe um rd. 12 % unterschritten werden können. Es sei nicht erforderlich gewesen, die gemäß Beschluss vorhandene Möglichkeit in Anspruch zu nehmen, diese Einsparungen für die Generalsanierung bei Kostenüberschreitung heranzuziehen.

Für die Finanzierung sei die Zusicherung der Förderungen hingegen relevant gewesen, um die gebäudetechnischen Anlagen und energieeffizienten Maßnahmen (Photovoltaik-Anlage, energieeffiziente Fassade etc.) umsetzen zu können. Ohne Förderzusage hätte der Hauptverband eine Standardsanierung, wie ursprünglich mit Beschluss zur Generalsanierung 2014 vorgesehen, umgesetzt.

Der Dachverband hielt fest, dass im Bericht an die Trägerkonferenz des Hauptverbands vom 17. Juni 2014 der in der Empfehlung angesprochene Vorfinanzierungsanteil von 6 Mio. EUR genannt sei, der „durch Neutralisation der Mieteinnahmen bei der Berechnung des laufenden Verbandsbeitrages“ zu refinanzieren sei. Der Bericht an die Trägerkonferenz des Hauptverbands vom 28. Februar 2017 habe bereits einen angepassten Vorfinanzierungsanteil von bis zu 7,1 Mio. EUR enthalten, der durch laufende Mieterträge zurückgeführt würde.

Gemäß Bericht an die Konferenz des Dachverbands vom 18. November 2020 würden die Mieteinnahmen, die über die ursprünglich angenommenen drei Geschoße hinausgingen, den laufenden Verbandsbeitrag entlasten.

In allen Berichten würden nur die Mieteinnahmen angesprochen und nicht die Betriebskosten.

Eine Verwendung sämtlicher externer Mieteinnahmen zur Finanzierung des Eigenanteils, im Sinne der Empfehlung, würde folglich den Verbandsbeitrag erhöhen und einen Beschluss der Konferenz des Dachverbands erfordern.

- 13.4 Der RH wiederholte gegenüber dem Dachverband seine Ansicht, dass eine Budgetunterschreitung beim Ausweichquartier nicht als Eigenfinanzierungsanteil des Hauptverbands einzustufen war, weil das Budget für das Ausweichquartier aus dem von den Sozialversicherungsträgern geleisteten laufenden Aufwand und nicht von Dritten stammte. Auch war die Verwendung von Mitteln aus etwaigen Budgetunterschreitungen beim Ausweichquartier als zusätzliche Mittel der Generalsanierung nicht Gegenstand des Beschlusses aus 2017.

Entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme des Dachverbands legte der Hauptverband in seinen Berichten an die Trägerkonferenz des Hauptverbands Berechnungen des Eigenanteils für „Bewirtschaftung und Risiko“ und somit für Betriebskosten zugrunde, die einen pauschalen Abschlag von 10 % berücksichtigten. Der RH konnte die Ausführungen des Dachverbands daher nicht nachvollziehen, wonach in allen Berichten nur die Mieteinnahmen und nicht die Betriebskosten angesprochen seien.

Sollte die vom RH empfohlene Prüfung des Dachverbands im Hinblick auf die zukünftige Nutzung die Zweckmäßigkeit der Verwendung sämtlicher externer Mieteinnahmen zur Finanzierung seines Eigenanteils zeigen, teilte der RH die Ansicht des Dachverbands, dass entsprechend den rechtlichen Rahmenbedingungen ein Beschluss der Konferenz des Dachverbands herbeizuführen war. Ein höherer Eigenanteil des Dachverbands würde zusätzlich die Sonderversbandsbeiträge der Sozialversicherungsträger reduzieren.

## Resümee

- 14 Die Umsetzung des Projekts Haus der sozialen Sicherheit dauerte insgesamt mehr als zehn Jahre. Die Entscheidungsphase (November 2009 bis Juni 2014) von viereinhalb Jahren war wegen der dazu fehlenden Dokumentation nur teilweise nachvollziehbar. In den Jahren 2008 bis 2010 – etwa zeitgleich mit dem Vorbereitungsbeginn für die Generalsanierung – führte der Hauptverband die Sanierung und den Umbau des Erdgeschoßes um 1,26 Mio. EUR durch, konnte diese Investition infolge der Generalsanierung aber nur wenige Jahre (2011 bis Anfang 2018) nutzen und verursachte damit einen überwiegend verlorenen Aufwand. (TZ 2, TZ 3)

Der vom Hauptverband festgestellte Sanierungs- und Optimierungsbedarf war in den technischen und baulichen Problemen sowie in der nicht optimalen Flächennutzung begründet. Die Entscheidungsfindung des Hauptverbands bis zu seinem Grundsatzbeschluss über die Generalsanierung im Juni 2014 war jedoch wegen lückenhafter Dokumentation unzureichend nachvollziehbar. Der diesem Grundsatzbeschluss zugrunde liegende Bericht des Hauptverbands bot mangels vollständigen

und transparenten Überblicks der qualitativen und quantitativen Auswirkungen keine geeignete Entscheidungsgrundlage. Es fehlten insbesondere die Darstellung und Bewertung von möglichen Synergieeffekten und die Einbeziehung der gesamten Lebenszykluskosten. (TZ 5, TZ 6)

Der Hauptverband verfolgte ab 2013 nur noch die Variante 2 des Variantenvergleichs 2013/7 weiter; eine um 4 Mio. EUR kostengünstigere Variante schied er – entgegen den Grundsätzen von Sparsamkeit und Kosteneffizienz – vorzeitig aus. Ferner verglich der Hauptverband die Generalsanierung mit einer sogenannten „generischen“ (fiktiven) Neubauvariante, obwohl eine andere Neubauvariante größere wirtschaftliche Vorteile (4,86 Mio. EUR ohne Valorisierung des Verkaufserlöses auf den Verkaufszeitpunkt) zeigte. (TZ 6)

Die Ziele des Hauptverbands für die Generalsanierung und ihre Weiterentwicklungen waren grundsätzlich zweckmäßig, insbesondere weil diese Ziele auch Aspekte der Energie- und Kosteneffizienz sowie der Nachhaltigkeit umfassten. Keine Ziele des Hauptverbands waren die Hebung von Synergien mit Sozialversicherungsträgern und die Berücksichtigung daraus resultierender Folgen für den Standort Kundmann-gasse. Es fehlte eine klare Zielhierarchie, was teilweise zu Zielkonflikten und Unklarheiten führte. Der Hauptverband erreichte die meisten Projektziele für das Haus der sozialen Sicherheit; das Ziel, die Flächen und Kubaturen des Seminar- und Veranstaltungszentrums nicht zu vergrößern, jedoch nicht. (TZ 7)

Der Hauptverband konnte mit der Generalsanierung die Anzahl der Büroarbeitsplätze bei unveränderten Außenmessungen erhöhen. Aufgrund der Auslagerung von Aufgaben und Personal sowie seines in Summe gesunkenen Personalstands war das Bürogebäude vor und auch nach der Sanierung für seinen Eigenbedarf zu groß dimensioniert. Daher wären – unabhängig vom Sanierungsbedarf – Überlegungen für Kooperationen zur Optimierung des Flächenmanagements geboten gewesen. (TZ 8)

Der Hauptverband ließ die Planung und Bauabwicklung des Projekts unabhängig von den Vorgaben und Zielen der Strukturreform der Sozialversicherung (vom Nationalrat im Dezember 2018 beschlossen) durchführen. Dem Hauptverband waren deren Auswirkungen jedoch erst rund zehn Monate nach Baubeginn (Februar 2018) vollumfänglich bekannt. Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen im Zuge der Konkretisierung der Strukturreform wäre es erforderlich gewesen, die zugrunde liegenden Projektannahmen neu zu bewerten und eine Redimensionierung des Projektumfangs sowie entsprechende Einsparmöglichkeiten zu prüfen. Insbesondere wäre das geplante Seminar- und Veranstaltungszentrum vor der Bauausführung zu überdenken gewesen. (TZ 8)

Der Vorstand des Hauptverbands beschloss im Mai 2019, der ÖGK einen Mietvertrag für fünf Geschosse und 54 Stellplätze anzubieten. Dieses Angebot lehnte der Überleitungsausschuss jedoch ab, ohne zuvor mögliche Synergieeffekte zwischen Dachverband und ÖGK im Haus der sozialen Sicherheit zu ermitteln und monetär zu bewerten. Dies mit dem Ziel, etwaige finanzielle Auswirkungen auch quantitativ darstellen und einen umfassenden Kosten–Nutzen–Vergleich zwischen Fremdvermietung und Vermietung an die ÖGK erstellen zu können. Aus der Einmietung der ÖGK hätten mögliche Synergien zwischen den beiden Institutionen genutzt werden können. (TZ 9)

Der Dachverband vermietete ab 2020 dreieinhalb Büroggeschosse außerhalb des Sozialversicherungsbereichs und beabsichtigte ab 2021, weitere eineinhalb Geschosse zu vermieten. Aus seinem voraussichtlich sinkenden Bedarf an Eigenbüroflächen bestand die Notwendigkeit der Erarbeitung eines Bewirtschaftungskonzepts für das Haus der sozialen Sicherheit. Aufgrund der bis Anfang 2021 fehlenden Immobilienstrategie und der nicht durchgeführten Ergebnisrechnung zur Vermietung gab es Verbesserungspotenzial in der Wahrnehmung dieser Aufgaben. (TZ 10, TZ 12)

Die vom Dachverband mit den vier Mietern außerhalb des Sozialversicherungsbereichs vereinbarten Büromieten von monatlich 17 EUR bis 18 EUR je m<sup>2</sup> lagen im oberen Bereich der in dieser Lage verrechneten Büromieten. Die weiteren Mietkonditionen waren in allen vier Mietverträgen unterschiedlich, was im schwierigen Marktumfeld für die Vermietung von Büroflächen während der COVID–19–Pandemie plausibel war. Die unterschiedlichen Bestimmungen erschwerten jedoch einen Vergleich der Mietkonditionen. Der Dachverband hatte bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung im Frühjahr 2021 weder ein Vermietungskonzept noch eine transparente Preisgestaltung für die Nutzung der Seminar– und Veranstaltungsräume erarbeitet. (TZ 10)

Die vom Ministerium im Zuge seiner Aufsichtspflichten veranlasste Prüfung der Preisangemessenheit der geplanten Generalsanierung befasste sich entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausschließlich mit diesem Thema. Nicht geprüft wurde, ob mit der Generalsanierung die tatsächlich dem Bedarf entsprechende und wirtschaftlich beste Variante gewählt wurde. (TZ 11)



## Wahrnehmung der Bauherrnfunktion

15.1 (1) Der Hauptverband verfügte mit Ausnahme von kleineren Instandhaltungsmaßnahmen und des Umbaus des Erdgeschoßes seines Bürogebäudes um 1,26 Mio. EUR (2008 bis 2010) über keine Erfahrung mit der Abwicklung von Bauvorhaben. Demzufolge hielt er auch keine eigenen Personalressourcen für die Abwicklung größerer Bauvorhaben vor. Um bei der Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit die Bauherrnaufgaben dennoch effektiv und effizient wahrnehmen zu können, setzte der Hauptverband u.a. folgende Maßnahmen:

- Er nahm zu Projektbeginn eine Risikoanalyse vor, die präventive und korrektive Maßnahmen für 50 mögliche Projektrisiken aufzeigte.
- Er stellte auf Projektdauer einen Gesamtprojektleiter und einen Projektleiter des Teilprojekts Generalsanierung an (TZ 16).
- Er etablierte eine Projektorganisation, welche die nicht adäquate eigene Bauexpertise berücksichtigte (TZ 16).

(2) Während der Bauabwicklung war der Hauptverband u.a. mit folgenden Problemen konfrontiert, die er wie folgt bewältigte:

- Wegen Schnittstellenproblemen zwischen Teil- bzw. Kontextprojekten (TZ 16) überarbeitete der Hauptverband zwischen Februar und August 2016 seine Projektorganisation.
- Um spätere Änderungswünsche hintanzuhalten, informierte der Gesamtprojektleiter die Projektbeteiligten wiederholt darüber, dass sich Änderungen nach der Entwurfsfreigabe auf Kosten und Termine auswirkten. Letztlich verursachten zusätzliche Leistungen beim Generalunternehmer einen Anteil von 2,6 % der Auftragssumme (TZ 24).
- Die Rückübersiedelung in das generalsanierte Gebäude konnte wie geplant Anfang 2020 stattfinden, jedoch kam es bei einzelnen Zwischenterminen zu Verzögerungen (TZ 25).
- Die Bruttogeschoßfläche des Siegerprojekts aus dem Architektenwettbewerb und die Kostenprognosen zum Vorentwurf und zum Entwurf sowie das Erstangebot des späteren Generalunternehmers lagen jeweils über den Vorgaben des Hauptverbands. Um die Kostenziele zu erreichen,
  - forderte der Hauptverband den Wettbewerbsgewinner und späteren Generalplaner im Zuge des Verhandlungsverfahrens auf, das Seminar- und Veranstaltungszentrum zu redimensionieren,
  - vereinbarte der Hauptverband im Generalplanerauftrag und im Generalunternehmerauftrag jeweils eine Baukostenobergrenze (TZ 24),

- setzte der Generalplaner Einsparmöglichkeiten (Abwurfpakete) zur Einhaltung der Baukostenobergrenze teilweise um (TZ 17) und
- vereinbarte der Hauptverband mit dem späteren Generalunternehmer im Zuge des Verhandlungsverfahrens Qualitätsabstriche.

Laut Prognose des Dachverbands vom Dezember 2020 könne er den geplanten Kostenrahmen – unter Inanspruchnahme der Reserven – voraussichtlich einhalten (TZ 17).

- Das Ausweichquartier Haidingergasse, für das sich der Hauptverband kurzfristig im März 2016 entschied, stand erst ab Jänner 2018 zur Verfügung. Damit verzögerte sich der frühestmögliche Baubeginn gegenüber der Planung um rund ein halbes Jahr. Um den geplanten Termin für die Rückübersiedelung Anfang 2020 halten zu können, zog der Hauptverband u.a. archäologische Grabungen am Grundstück vor und vereinbarte mit der Stadtarchäologie Wien eine Anpassung der Grabungsarbeiten (TZ 18). Am 3. Februar 2020 nahm der Dachverband den Vollbetrieb im sanierten Gebäude auf.
- Mit den Leistungen des Auftragnehmers „Bauherrnbegleitung“ (u.a. beauftragt mit den Teilleistungen Projektsteuerung und Örtliche Bauaufsicht) war der Hauptverband unzufrieden. Deshalb kündigte er vorzeitig im März 2016 zwei Teilleistungen, beauftragte weitere Teilleistungen nicht und kompensierte dies mit Leistungen von eigenem Personal oder anderen Auftragnehmern.
- Im Jänner 2018, knapp vor Baubeginn, stand der vereinbarte Leiter der Örtlichen Bauaufsicht nicht mehr zur Verfügung. Der Hauptverband stellte stattdessen zwei von ihm für die Örtliche Bauaufsicht vorgesehene externe Experten für die Bauherrnbegleitung ohne Mehrkosten zur Verfügung.
- Die Bauherrnbegleitung und der Generalunternehmer wechselten im Laufe der Projektabwicklung weitere vereinbarte Schlüsselpersonen aus. Der Hauptverband akzeptierte diese Wechsel und versuchte, die damit verbundenen Know-how-Verluste mit seinem Projektteam zu kompensieren.
- Ab der zweiten Jahreshälfte 2018 mehrten sich Konflikte mit dem Generalunternehmer: Dieser hielt vereinbarte Vorgaben nicht ein, nahm eigenmächtig Ausführungsänderungen vor und machte nach Ansicht des Hauptverbands ungerechtfertigte Behinderungen und überhöhte Mehrkostenforderungen geltend. Der Hauptverband forderte den Generalunternehmer zur vertragsgemäßen Leistungserbringung auf, versuchte die Konflikte in sogenannten Partnerschaftssitzungen zu lösen und verglich sich schließlich mit ihm im Juli 2019 mittels einer Zusatzvereinbarung zum Projektvertrag. Eine darin enthaltene Bonuszahlung von 164.000 EUR sollte sicherstellen, dass u.a. die Anfang 2020 geplante Rückübersiedelung in das generalsanierte Gebäude stattfinden konnte (TZ 24 und TZ 25).

- Aufgrund der im September 2018 im Vorfeld der Strukturreform geführten Diskussionen legte der Bauausschuss fest, dass die beim Generalunternehmer beauftragten Leistungen wie geplant fertiggestellt werden sollten, um Kosten und Termine nicht zu gefährden. Allfällige Änderungen aufgrund der Strukturreform sollten nach der Übernahme des generalsanierten Gebäudes in einem eigenen Umbauprojekt realisiert werden (TZ 8). Die einzige durch die Strukturreform bedingte Änderung war eine geringfügig veränderte Büroraumaufteilung im 14. Geschoß (TZ 26, Tabelle 12). Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH plante der Dachverband keine weiteren Umbauten.
- Baubegleitend, bei der Gebäudeübernahme am 16. Dezember 2019 und im Betrieb stellte der Hauptverband bzw. der Dachverband Baumängel<sup>31</sup> fest, welche der Generalunternehmer teilweise nicht fristgerecht behob. In der Folge setzte der Hauptverband bzw. der Dachverband zuerst die Prüffrist der Schlussrechnung des Generalunternehmers für viereinhalb Monate aus; letztlich behielt er 425.000 EUR für offene Mängel ein.

(3) Vom RH festgestellte Mängel bei der Projektabwicklung betrafen insbesondere

- die Auftragsvergaben (TZ 19 ff.),
- die Nichteinhaltung des geplanten Kostenziels von 36,25 Mio. EUR bei den Generalunternehmerleistungen (TZ 24),
- die Bonuszahlung des Hauptverbands an den Generalunternehmer (TZ 24),
- die Pönaleregulierung zur Absicherung der Einhaltung der Termine (TZ 24) und
- die mit der Vorplatzneugestaltung verbundene Versiegelung von zusätzlich rd. 1.000 m<sup>2</sup> (TZ 28).

15.2 Der RH anerkannte, dass der Haupt- bzw. Dachverband seine Bauherrnaufgaben aktiv wahrnahm. Diese aktive Rolle zeigte sich im Umgang des Haupt- bzw. Dachverbands mit den vom RH dargestellten Problemen bei der Projektabwicklung. Weiters führte der Hauptverband bereits vor Projektumsetzung eine Risikoanalyse durch, verstärkte das Know-how beim Eigenpersonal und richtete eine entsprechende Projektorganisation ein.

---

<sup>31</sup> Zum Beispiel führte ein nicht behobener Mangel bei den Sonnenschutzrollos vom Erdgeschoß bis zum 3. Obergeschoß an einzelnen Tagen zur Überhitzung der betroffenen Räume.

Der RH anerkannte ferner, dass der Haupt- bzw. Dachverband

- trotz geringer Erfahrung mit der Abwicklung von Bauprojekten und
- trotz aus Sicht des Haupt- bzw. Dachverbands teilweise nicht zufriedenstellender Leistungen der Auftragnehmer (Bauherrnbegleitung, Generalunternehmer)

das sanierte Bürogebäude samt Zubau termingerecht in Betrieb nehmen konnte und voraussichtlich innerhalb der von der Trägerkonferenz des Hauptverbands 2017 genehmigten Errichtungskosten von 46,85 Mio. EUR abwickeln wird.

Zu den vom RH bei der Projektabwicklung festgestellten Mängeln verwies er auf seine Feststellungen in TZ 19 ff., TZ 24 und TZ 28.

## Projektabwicklung

### Projektorganisation

- 16.1 (1) Nach dem Grundsatzbeschluss zur Generalsanierung durch den Vorstand und die Trägerkonferenz des Hauptverbands im Juni 2014 begann der Hauptverband, ab November 2014 („Kick-off-Veranstaltung“) eine Projektorganisation zu etablieren. Der Hauptverband dokumentierte die Projektorganisation, die in die Teilprojekte „Generalsanierung“, „Ausweichquartier“ und vier über die Generalsanierung hinausgehende „Kontextprojekte“ gegliedert war, bis September 2015 in einem gemeinsamen Projekthandbuch. Die vier Kontextprojekte zielten auf eine neue Unternehmensstrategie, flexiblere Arbeitsweisen im Hauptverband und daraus abgeleitete Nutzeranforderungen sowie die Entwicklung einer Facility-Management-Strategie und einer IKT-Strategie ab.

Ab Oktober 2015 hielt der Hauptverband teilprojektübergreifende Themen in einem „Organisations- und Projekthandbuch“ fest und darauf aufbauend die teilprojektspezifischen Belange in jeweils eigenen Projekthandbüchern.

Das „Organisations- und Projekthandbuch“ schrieb die Projekt-Gesamtleitung des Hauptverbands fort, das „Projekthandbuch Generalsanierung“ die extern beauftragte Bauherrnbegleitung (Projektsteuerung).

Inhalte der Handbücher waren u.a.:

- „Organisations– und Projekthandbuch“:
  - die Projektziele,
  - die Projektaufbauorganisation samt Rollenbeschreibungen und
  - die Struktur der Projektkommunikation.
- „Projekthandbuch Generalsanierung“:
  - die wesentlichen, die Generalsanierung betreffenden Prozesse (Planung, Rechnungslauf, Änderungsmanagement, Übernahme von Leistungen),
  - Anforderungen an die Planung sowie
  - die teilprojektspezifische Aufgabenverteilung und Kommunikation.

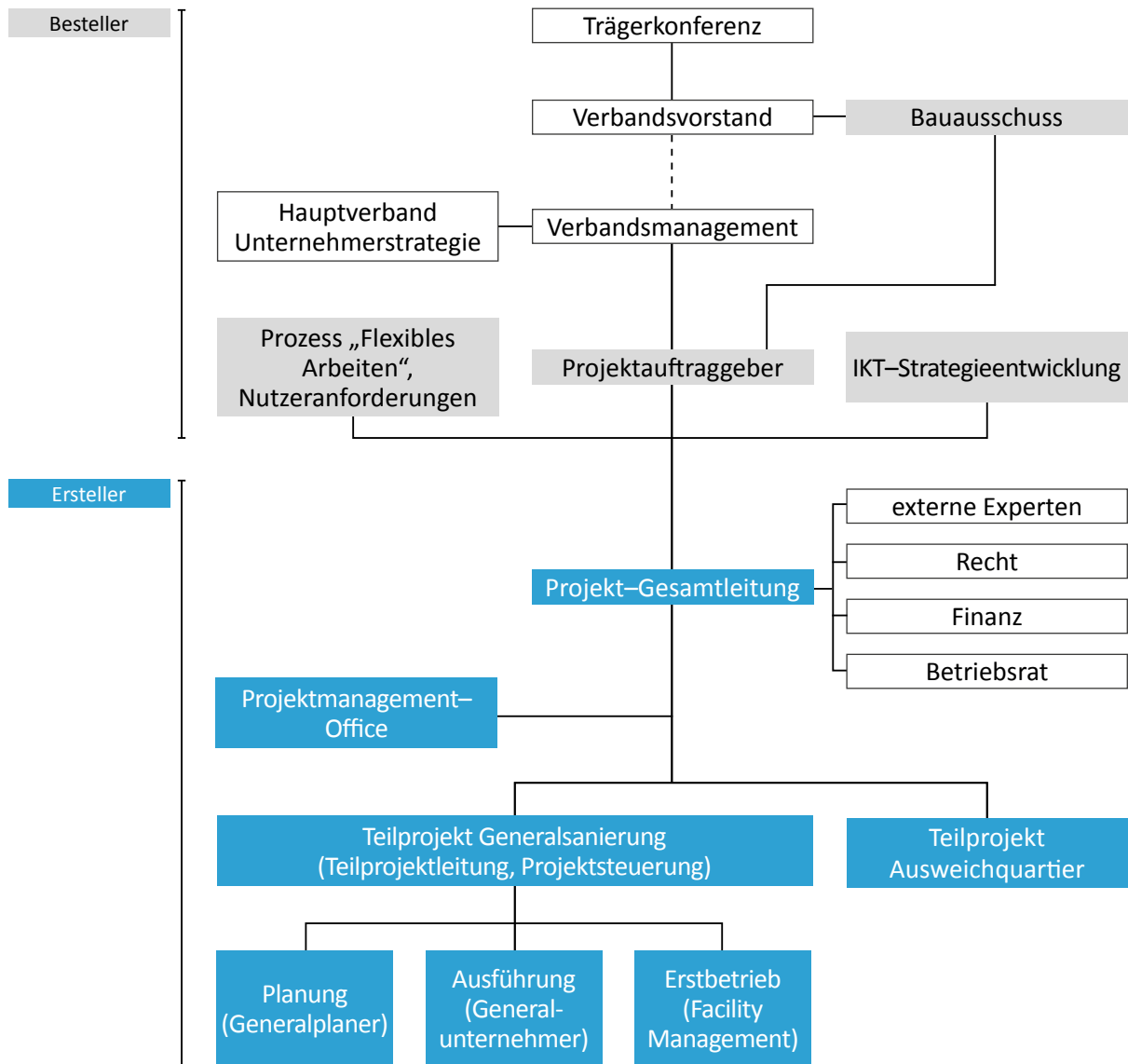
Bei den im „Projekthandbuch Generalsanierung“ festgelegten Prozessen waren u.a. die Freigabe der Planungsstände detailliert geregelt und ein durchgängiges – zumindest – Vier–Augen–Prinzip vorgegeben. Die Entwurfsplanung war u.a. auch vom Bauausschuss des Hauptverbands und dem Ministerium freizugeben. Der Bauausschuss gab den Entwurf am 4. Oktober 2016 frei, der Bescheid des Ministeriums über die Kostenangemessenheit des Bauprojekts folgte am 7. März 2017, nachdem der Hauptverband am 24. Jänner 2017 ergänzte und aktualisierte Unterlagen vorlegte.

Änderungen der Aufbauorganisation seit dem Projektstart im November 2014 betrafen im Wesentlichen die Kontextprojekte:

- In Reaktion auf Schnittstellenprobleme und wegen des fortgeschrittenen Planungsstands führte der Hauptverband das Kontextprojekt „Nutzereinbindung/Changeprozess“ ab Februar 2016 in einen projektbegleitenden Prozess über,
- das Kontextprojekt „Strategie Facility Management“ stornierte er im August 2016 und bearbeitete die Aufgaben außerhalb des Projekts in seiner Linienorganisation weiter.

Ab September 2016 stellte sich die Aufbauorganisation, die in der Folge bis zur Übernahme des sanierten Gebäudes durch den Hauptverband am 16. Dezember 2019 unverändert blieb, wie folgt dar:

Abbildung 6: Aufbauorganisation des Hauptverbands für die Generalsanierung



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH

Die Organisationseinheiten auf Bestellerseite entwickelten und definierten u.a. die Anforderungen für das Bauvorhaben. Die Organisationseinheiten auf Erstellerseite setzten diese Anforderungen in Planung und Ausführung um.<sup>32</sup>

(2) Die Vorgaben bzw. Entscheidungen auf Bestellerseite trafen vor allem der Projektauftraggeber und der Bauausschuss:

(a) Als Projektauftraggeber fungierte der Leiter des Geschäftsbereichs 4 des Hauptverbands, zu dessen Aufgaben auch das Gebäudemanagement und die IT-Organisation gehörten.

(b) Um Entscheidungen rascher herbeiführen zu können, richtete der Hauptverband mit Beschluss des Vorstandsvorstands vom 27. Jänner 2015 einen Bauausschuss ein. Dem Bauausschuss oblagen u.a. die Beschlussfassung über alle Angelegenheiten (insbesondere Bau- und Beschaffungsmaßnahmen) für die mit der Generalsanierung und dem Ausweichquartier in Verbindung stehenden Aufgaben und Tätigkeiten bis zur Projektbudgetobergrenze sowie die „Abnahme von Ergebnissen“. Stimmberechtigte Mitglieder waren darin die bzw. der Vorsitzende des Vorstandsvorstands des Hauptverbands und ihre bzw. seine zwei Stellvertreter; das Verbandsmanagement des Hauptverbands hatte eine beratende Rolle. An den Sitzungen des Bauausschusses nahmen teilweise auch Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums und des Bundesministeriums für Finanzen sowie weitere Fachleute teil. Die Protokolle zu den Bauausschusssitzungen dienten u.a. dazu, die getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren. Formelle Beschlüsse des Bauausschusses zum Abschluss der Rahmenvereinbarung mit dem Generalplaner und zur Einleitung des Vergabeverfahrens für die Generalunternehmerleistungen waren nicht dokumentiert. Die letzte Bauausschusssitzung fand am 18. Juni 2019 statt, rund ein halbes Jahr vor der Übernahme des sanierten Gebäudes durch den Hauptverband am 16. Dezember 2019.

(3) Die Erstellerseite war wie folgt organisiert:

Mit der Projekt-Gesamtleitung und der Teilprojektleitung Generalsanierung stellte der Hauptverband zwei Fachleute auf Projektdauer an. Diese unterstützten die externe Bauherrnbegleitung und das Personal des Hauptverbands.

Mit der Projektsteuerung, der Örtlichen Bauaufsicht (beide Teil des Auftrags der Bauherrnbegleitung), den Planungsleistungen, sämtlichen weiteren für das Teilprojekt Generalsanierung erforderlichen Dienstleistungen sowie mit der gesamten Bauausführung beauftragte der Hauptverband externe Unternehmen. Um Schnitt-

---

<sup>32</sup> Die organisatorische und personelle Trennung in die Besteller- und die Erstellersphäre soll verhindern, dass diejenigen, die Anforderungen in Planung und Bau umsetzen, eben diese selbst definierten. Dabei wird unterstellt, dass selbstgestellte Aufgaben leichter zu erfüllen sind, weil sie tendenziell die Zielorientierung vernachlässigen (vgl. Günther, Nutzerbedarfsprogramm Raum- und Funktionsprogramm, 2. PM-BAU SYMPOSIUM, Tagungsband 2007).

stellen zu reduzieren, beauftragte der Hauptverband für die Planungsleistungen einen Generalplaner anstatt mehrerer Fachplaner und für die Bauausführung einen Generalunternehmer, anstatt die Leistungen gewerkeweise zu vergeben.

Über die Projektdauer kam es bei Auftragnehmern (Bauherrnbegleitung, Generalunternehmer) zu personellen Änderungen in wesentlichen Projektfunktionen (TZ 15). Auf Seite des Hauptverbands blieb das Projektteam mit Ausnahme des Bauausschusses unverändert. Die Zusammensetzung des Bauausschusses wechselte – wegen personeller Veränderungen im Vorstand des Hauptverbands – während der Projektdauer mehrmals.

16.2 Der RH beurteilte die vom Hauptverband etablierte Projektorganisation in Anbetracht der beim Hauptverband geringen Erfahrung mit der Abwicklung von Bauvorhaben als zweckmäßig. Insbesondere erachtete er die Entscheidungen des Hauptverbands,

- seine Ressourcen mit der Anstellung von zwei Fachleuten auf Projektdauer zu verstärken (Projekt–Gesamtleitung, Teilprojektleitung Generalsanierung) und
- mit dem gewählten Ausführungsmodell (Beauftragung eines Generalplaners und eines Generalunternehmers) die selbst zu koordinierenden Schnittstellen zu reduzieren,

als mitentscheidend für die Projektabwicklung, die großteils innerhalb der geplanten Zeit und Kosten blieb (TZ 17, TZ 18).

Die organisationsbedingten personellen Veränderungen im Bauausschuss, dem Entscheidungsgremium für das Projekt, verursachten keine Unterbrechung in der Umsetzung der Projektziele. Eine kontinuierliche Projektentwicklung und Durchführung waren laut den Protokollen zu den Bauausschusssitzungen nachvollziehbar.

Die vom Bauausschuss getroffenen Entscheidungen waren grundsätzlich transparent dokumentiert. Der RH kritisierte jedoch, dass der Bauausschuss seine Aufgaben nicht vollumfänglich wahrnahm. So fehlten formelle Beschlüsse des Bauausschusses zum Abschluss der Rahmenvereinbarung mit dem Generalplaner und zur Einleitung des Vergabeverfahrens für die Generalunternehmerleistungen, obwohl die Beschlussfassung über Beschaffungsmaßnahmen zu seinen Aufgaben gehörte. Da die letzte Bauausschusssitzung rund ein halbes Jahr vor der Übernahme des sanierten Gebäudes durch den Hauptverband stattfand, nahm der Bauausschuss somit auch das Endergebnis der Generalsanierung nicht ab.

16.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Beschlüsse des Bauausschusses in der Protokollierung ausreichend und nachvollziehbar dokumentiert worden seien.



- 16.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass formelle Beschlüsse des Bauausschusses zum Abschluss der Rahmenvereinbarung mit dem Generalplaner und zur Einleitung des Vergabeverfahrens für die Generalunternehmerleistungen nicht nur in den Protokollen, sondern tatsächlich fehlten.

## Kosten und Termine

### Kostenentwicklung

- 17.1 (1) Die Entwicklung der Errichtungskosten für die Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit zeigt nachfolgende Tabelle:

Tabelle 7: Entwicklung der Errichtungskosten Generalsanierung (ohne Ausweichquartier)

Stand	Kontext	Betrag	Reserve für	
			Unvorhergesehenes	Preissteigerungen
			in Mio. EUR	
2012	Schätzungen externer Konsulenten	33 bis 48	k.A.	k.A.
17. Juni 2014	Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands	41,82	3,05	1,68
Mai 2016	Vorentwurfsplanung	44,33	3,70	
September 2016	überarbeitete Entwurfsplanung	47,20	3,70	
28. Februar 2017	Genehmigung Budgeterhöhung durch die Trägerkonferenz des Hauptverbands	46,85	2,16	2,6
21. Oktober 2020	Projektabschlussbericht	46,82	–	–

k.A. = keine Angabe

Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

Anfang 2012, im Zuge der Entscheidungsfindung für die Generalsanierung, ging der Hauptverband von Investitionen von 34 Mio. EUR bis 40 Mio. EUR aus. Die Kostenschätzung für einen ersten Umsetzungsentwurf der Generalsanierung durch einen vom Hauptverband beauftragten Konsulenten lag im Oktober 2012 bei 35,5 Mio. EUR. Von einem weiteren Konsulenten lagen die Schätzungen für acht unterschiedliche Varianten in einer Bandbreite von 33 Mio. EUR bis 48 Mio. EUR (TZ 6). Alle diese Kostenplanungen erfolgten ohne Angabe einer Preisbasis.

(2) Am 17. Juni 2014 ermächtigte die Trägerkonferenz den Vorstand des Hauptverbands zur Abwicklung der Generalsanierung des Bürogebäudes mit Errichtungskosten von bis zu 41,82 Mio. EUR, dies ohne die Anmietung des Ausweichquartiers. In den Kosten für die Generalsanierung war ein Betrag für die Valorisierung der Baukosten bis 2019 von 1,68 Mio. EUR vorgesehen, der sich als pauschaler Anteil von 5 % der Errichtungskosten ohne Einrichtung errechnete. Die Reserve für Unvorhergesehenes lag bei 3,05 Mio. EUR.

(3) Die geplanten Errichtungskosten für die Generalsanierung stiegen im Zuge der Weiterentwicklung der Zielsetzungen des Hauptverbands und im Zuge der fortschreitenden Planung nach Beauftragung des Generalplaners am 21. Jänner 2016. Die Vorentwurfsplanung genehmigte der Hauptverband mit einem prognostizierten Mehrbedarf von 2,51 Mio. EUR im Vergleich zum Grundsatzbeschluss vom Juni 2014. Die Errichtungskosten laut der Entwurfsplanung vom September 2016 lagen bereits bei 47,20 Mio. EUR.

Der Hauptverband überarbeitete daraufhin die Planung, suchte nach Einsparungspotenzialen und beantragte eine Budgeterhöhung für die Generalsanierung auf 46,85 Mio. EUR, der die Trägerkonferenz des Hauptverbands am 28. Februar 2017 zustimmte. Ausschlaggebend für die Kostenerhöhung von rd. 5 Mio. EUR im Vergleich zum Grundsatzbeschluss von 2014 waren insbesondere

- die Neubewertung der Preissteigerungen auf Basis der bereits eingetretenen sowie gemäß den realen Begebenheiten angepassten und detailliert berechneten Steigerungen der kommenden Jahre,
- die neue qualitative Zielsetzung des Hauptverbands für die Generalsanierung hinsichtlich Nachhaltigkeit und Energieeffizienz (TZ 28) sowie
- ein neues Arbeitsplatzkonzept.

Bei dem im Jahr 2017 genehmigten Betrag waren die Valorisierung bis Projektende 2020 in der Höhe von 2,6 Mio. EUR und eine Reserve für Unvorhergesehenes von 2,16 Mio. EUR enthalten.

Als Vorbereitung für die Genehmigung durch die Trägerkonferenz des Hauptverbands verglich der Hauptverband 2017 die 2014 geplante und beschlossene Valorisierung von 1,68 Mio. EUR mit der bis 2016 eingetretenen Teuerung laut Baupreisindex der Statistik Austria und einer Hochrechnung bis Ende der Bauzeit mit einem Steigerungsfaktor von jährlich 2,23 %. Dieser war der Entwicklung der Jahre 2012 bis 2016 angepasst. Die 2014 beschlossenen Errichtungskosten von 41,82 Mio. EUR hätten dadurch einen Wert von 45,85 Mio. EUR erreicht. Der 2017 von der Trägerkonferenz des Hauptverbands genehmigte Betrag von 46,85 Mio. EUR lag daher 1 Mio. EUR über den derart valorisierten Kosten des Grundsatzbeschlusses von 2014.

(4) Im Februar 2021 lagen noch keine endgültigen Ist-Kosten vor. Die prognostizierten Errichtungskosten beliefen sich im Oktober 2020 laut Projektabschlussbericht des Dachverbands auf 46,82 Mio. EUR. Die Errichtungskosten würden somit geringfügig das von der Trägerkonferenz des Hauptverbands letztgenehmigte Budget von 46,85 Mio. EUR unterschreiten.

(5) In seiner Kostenplanung und –verfolgung berücksichtigte der Hauptverband nicht die für das Vorprojekt angefallenen Kosten, insbesondere Kosten für die externen Konsultanten zur Variantenbewertung und Bedarfserhebung. Für das Vorprojekt budgetierte der Hauptverband 2012 590.000 EUR, eine Kostenverfolgung dazu lag beim Dachverband nicht vor. Die in den Rechnungsabschlüssen des Hauptverbands ausgewiesenen Expertenonorare für die Unterstützung bei der Grundsatzentscheidung in den Jahren 2011 bis 2014 betragen 273.500 EUR.

Der Dachverband rechnete die von ihm an externe Mieter gewährten Baukostenzuschüsse von insgesamt 175.000 EUR für die Adaptierung ihrer Büroflächen in die Errichtungskosten ein.

(6) Mit dem prognostizierten Mehrbedarf von 2,51 Mio. EUR bei der Kostenplanung zur Vorentwurfsplanung begann der Hauptverband, kostensteuernde Maßnahmen zu planen und in der Folge auch zu realisieren. Der Hauptverband ließ dafür die Planung überarbeiten und entwickelte gemeinsam mit den Planern und Konsultanten sogenannte Abwurfpakete für alle Bereiche der Generalsanierung, wie Rohbau, Ausbau, Elektro, Heizung, Klima, Lüftung und Sanitär. Welche Pakete davon tatsächlich eingespart wurden, konnte der Dachverband dem RH nicht darlegen, weil ein entsprechendes Monitoring und – aufgrund von Personalabgängen – Ressourcen fehlten.

17.2 Der RH hielt fest, dass der Dachverband die 2017 genehmigten Errichtungskosten für die Generalsanierung entsprechend seiner Prognoserechnungen im Projektabschlussbericht vom Oktober 2020 voraussichtlich geringfügig (30.000 EUR) unterschreiten wird. Im Zuge der Abwicklung der Generalsanierung zeigte sich nach Ansicht des RH, dass der Hauptverband seine Bauherrnrolle aktiv wahrnahm, um die Kostenvorgaben einzuhalten und dabei auch bestrebt war, die neuen Nachhaltigkeitsziele kostenbewusst umzusetzen. Nach dem Grundsatzbeschluss 2014 stiegen durch die Konkretisierungen der Nutzeranforderungen im Zuge der Planungen die Errichtungskosten zwar bis auf 47,20 Mio. EUR, mittels Einsparmaßnahmen wird der Hauptverband jedoch eine Überschreitung des Budgets von 46,85 Mio. EUR voraussichtlich verhindern können. Der RH wies allerdings darauf hin, dass der Hauptverband die Reserven für Unvorhergesehenes von 2,16 Mio. EUR und für die Preissteigerungen von 2,6 Mio. EUR beinahe zur Gänze beanspruchte. Der RH bemängelte, dass rund ein Jahr nach Wiederaufnahme des Vollbetriebs die endgültigen Errichtungskosten für die Generalsanierung noch nicht feststanden.

Der RH wies weiters darauf hin, dass der Hauptverband 2014 die Preissteigerungen mit 1,68 Mio. EUR für fünf Jahre äußerst niedrig ansetzte. Erst im Zuge der bei der Vorentwurfs- und Entwurfsplanung entstandenen Kostenerhöhungen setzte sich der Hauptverband vertieft mit der Prognose der Preissteigerungen auseinander und passte sie an die Gegebenheiten an.

Der RH kritisierte, dass der Hauptverband bzw. der Dachverband bei der Ermittlung der Errichtungskosten nicht alle durch die Generalsanierung verursachten Kosten dem Projekt zurechnete und Vorleistungen von zumindest 273.500 EUR nicht berücksichtigte, dass er aber die Baukostenzuschüsse von 175.000 EUR einbezog, die infolge der externen Vermietung von Räumen nach der Generalsanierung entstanden.

Der RH empfahl dem Dachverband, beim Kostenmanagement von Projekten im Sinne der Kostenwahrheit

- alle das Projekt betreffenden Kosten, somit auch Vorleistungen, zuzurechnen,
- nicht das Projekt betreffende Kosten unberücksichtigt zu lassen und
- die endgültigen Errichtungskosten zeitnah nach Projektende zu ermitteln.

Zur Nachhaltigkeit des Bürogebäudes verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 28.

- 17.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Schlussrechnungsergebnis nunmehr mit endgültigen Errichtungskosten von 45,99 Mio. EUR vorliege. Nach Hinzurechnung der Kosten für die Vorprojektphase (273.500 EUR) und nach Abzug der Baukostenzuschüsse (175.000 EUR) würden sich Errichtungskosten von 46,09 Mio. EUR ergeben.

Das genehmigte Budget sei somit um 0,76 Mio. EUR unterschritten worden. Unter Berücksichtigung der erzielten Fördermittel von 1,85 Mio. EUR betrage die Unterschreitung des genehmigten Budgets 2,61 Mio. EUR bzw. 5,6 %.

Die endgültige Schlussrechnungssumme sei geringer als die im Jahre 2020 prognostizierte, da damals – letztlich wieder entfallene – Personalkosten der Abteilung für Facility-Management eingerechnet worden und Schätzkosten für noch nicht schlussgerechnete Aufträge enthalten gewesen seien, die im Zuge der Schlussrechnung unterschritten worden seien.

- 17.4 Der RH anerkannte gegenüber dem Dachverband, dass der Hauptverband das genehmigte Budget durch die aktive Wahrnehmung seiner Bauherrnrolle unterschreiten konnte. Er wies gegenüber dem Dachverband jedoch darauf hin, dass im Beschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands aus 2017 bereits Fördergelder von 300.000 EUR im Budget für die Generalsanierung berücksichtigt waren. Somit würde die Budgetunterschreitung 2,31 Mio. EUR bzw. 4,9 % erreichen.

## Terminentwicklung

18.1 (1) Der Hauptverband plante 2014 die Nutzung des Bürogebäudes ab 2019. 2015 verschob er die Inbetriebnahme auf Ende Februar 2020.

(2) Nachdem der Vorstand des Hauptverbands bereits Ende Februar 2016 eine Entscheidung für ein Ausweichquartier getroffen hatte, reduzierte ein bei der Suche nach dem Ausweichquartier nicht zum Zuge gekommenes Immobilienunternehmen noch im Februar 2016 sein Angebot um rd. 28 % und lag damit 744.000 EUR unter dem zuvor gewählten Ausweichquartier, bei einer Gesamtmiete von 2,25 Mio. EUR und einer Mietdauer von 31 Monaten. Obwohl dieses Ausweichquartier erst sechs Monate später als das ursprünglich gewählte beziehbar war, revidierte der Vorstand des Hauptverbands in der Folge seine Entscheidung und nahm dieses Angebot an.

Da der Hauptverband die Inbetriebnahme nicht verschieben wollte, reduzierte er die Mietdauer im Ausweichquartier von 31 auf 27 Monate und verkürzte den Bauzeitplan um vier Monate. Dadurch verringerte sich die geplante Miete für das Ausweichquartier um 288.000 EUR. Insgesamt reduzierte der Hauptverband die Kosten für das Ausweichquartier gegenüber dem erstgewählten Quartier somit um 1,03 Mio. EUR. Die durch die Bauzeitverkürzung entstehenden Risiken (Verteuerung der Baukosten aufgrund von Valorisierung und eventuell benötigte Forcierungsmaßnahmen) berücksichtigte der Hauptverband in seinem Budget mit 570.000 EUR. Gleichzeitig strich der Hauptverband die Zeitreserven für Unvorhergesehenes während der Bauausführung in der Terminplanung.

(3) Während der Bauabwicklung kam es bei den Generalunternehmerleistungen bei Zwischenterminen zu Überschreitungen, so z.B. fünf Monate bei den Abbruch- und den Fassadenarbeiten. Der Termin für die bauliche Fertigstellung verschob sich daher um zwei Monate von 29. Juli 2019<sup>33</sup> auf 30. September 2019 (TZ 25).

Am 3. Februar 2020 nahm der Dachverband den Vollbetrieb im generalsanierten Gebäude auf.

18.2 Der RH hielt fest, dass der Hauptverband den 2015 für Februar 2020 geplanten Termin zur Inbetriebnahme einhielt. Nach Ansicht des RH ging der Hauptverband mit der Entscheidung für die Umsiedelung in das kostengünstigere Ausweichquartier und durch die Eliminierung von geplanten Zeitreserven für Unvorhergesehenes während der Bauausführung ein Risiko für nicht geplante Verzögerungen und Bauablaufstörungen ein. Dieses Risiko wurde auch bei der Ausführung der Generalunternehmerleistungen schlagend und führte zu einer Verschiebung des Bauendes um

---

<sup>33</sup> gemäß Projektvertrag Generalunternehmer Februar 2018

zwei Monate. Trotzdem gelang es dem Hauptverband, den Betrieb plangemäß aufzunehmen. Unter Berücksichtigung der kürzeren Einmietung im Ausweichquartier bei günstigerer Miete (Kostenreduktion insgesamt 1,03 Mio. EUR) und der Mehrkosten durch eine verkürzte Bauzeit (570.000 EUR) konnte der Hauptverband seine geplanten Ausgaben beim Ausweichquartier um 462.000 EUR reduzieren.

Zur Terminentwicklung bei den Generalunternehmerleistungen verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 25.

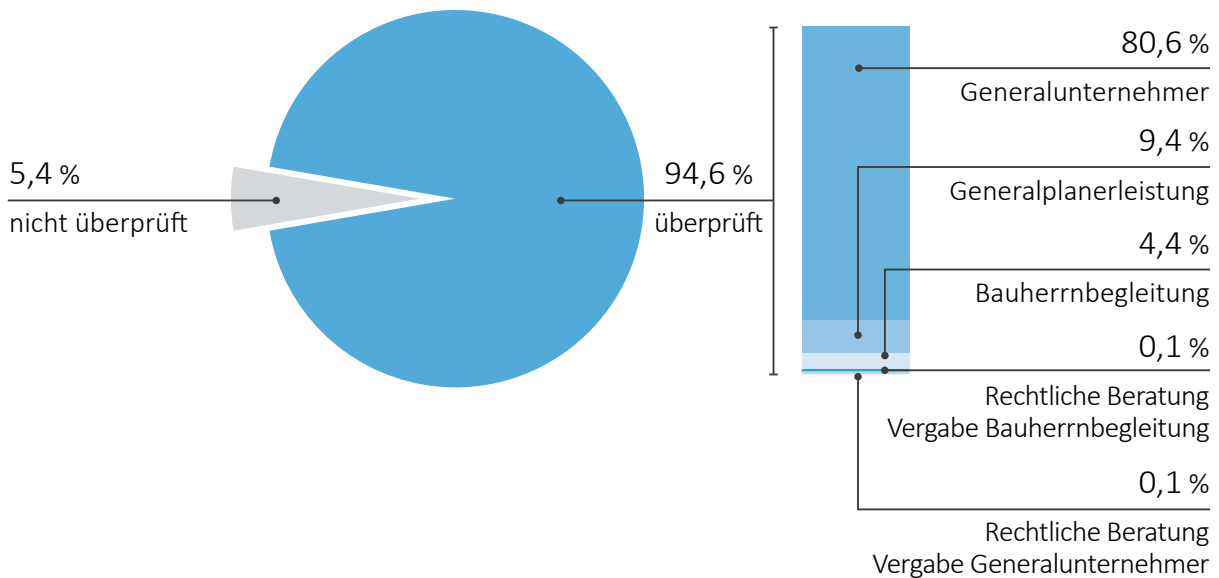
## Auftragsvergaben

### Überblick

19 (1) Der Hauptverband hatte als öffentlicher Auftraggeber bei der Vergabe der Leistungen für die Generalsanierung des Hauses der sozialen Sicherheit das Bundesvergabe-gesetz anzuwenden. Die „Richtlinien über die Vergabe von Bauaufträgen durch die Sozialversicherungsträger und den Hauptverband“ aus 2016 (mit einer Änderung 2018) beinhalteten über das Bundesvergabe-gesetz hinausgehende Regeln für die Vergabe von Bauleistungen. Für die Vergabe geistiger Dienstleistungen hatte der Hauptverband keine interne Richtlinie.

(2) Der Hauptverband führte im Zuge der Generalsanierung insgesamt 59 Vergaben mit einem Gesamtauftragsvolumen von 44,98 Mio. EUR durch. Davon wählte der RH zur Überprüfung der Vergabeprozesse risikoorientiert<sup>34</sup> folgende fünf Vergaben (8 % der durchgeführten Vergaben) mit einem Auftragsvolumen von 42,54 Mio. EUR (95 % des Gesamtauftragsvolumens) aus:

Abbildung 7: Überprüftes Auftragsvolumen



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH

<sup>34</sup> Auswahlkriterien waren Auftragssumme, Art des Vergabeverfahrens und Nähe zu Schwellenwerten

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vom RH festgestellten Mängel bei den überprüften Vergaben:

Tabelle 8: Überprüfte Vergabefälle und deren Mängel

Bezeichnung Auftrag	Vergabeverfahren	Mängel	Auftragssumme	TZ
<b>nicht prioritäre Dienstleistungen</b>				
Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrn- begleitung	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Auftragsplitting</li> <li>– Durchführung eines formfreien Vergabeverfahrens (Auftragswertermittlung 135.000 EUR)</li> <li>– Ausschreibung unklar</li> <li>– nur eine von zwei ausgeschriebenen Teilleistungen beauftragt</li> <li>– zum Teil fehlten Ausschreibungs- und Angebotsunterlagen sowie Unterlagen zu den Hearings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 42.000 EUR (Angebot der Teilleistung)</li> <li>– 63.000 EUR (maximaler Kostenrahmen)</li> </ul>	<u>TZ 20</u>
Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Durchführung eines formfreien Vergabeverfahrens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 26.000 EUR (Angebot)</li> <li>– 30.000 EUR (maximaler Kostenrahmen)</li> </ul>	<u>TZ 20</u>
<b>prioritäre Dienstleistungen</b>				
Bauherrnbegleitung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekannt- machung zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rahmenvereinbarung mit Risiken des fehlenden Wettbewerbs, von Einsprüchen und höheren Angebotspreisen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1.975.800 EUR (Rahmenvereinbarung)</li> <li>– 1.056.000 EUR (Abruf)</li> </ul>	<u>TZ 21</u>
Generalplaner- leistungen	Wettbewerb (nicht offener Realisierungswettbewerb), im Anschluss Verhand- lungsverfahren mit Wettbewerbsgewinner zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschluss einer Rahmenvereinbarung statt eines Dienstleistungsauftrags</li> <li>– fehlende Berechnung des geschätzten Auftragswerts</li> <li>– zweimalige EU-weite Bekanntmachung mit unterschiedlichen Fristen für Abgabe der Teilnehmeanträge</li> <li>– fehlende Dokumentation der Zustimmung des Preisgerichts zu Letztfassungen der Niederschriften</li> <li>– Fristüberschreitung um das 1,7-Fache bei Bekanntmachung Rahmenvereinbarung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 4.217.200<sup>1</sup> EUR (Rahmenvereinbarung)</li> <li>– 3.899.800<sup>2</sup> EUR (Abruf)</li> </ul>	<u>TZ 22</u>
<b>Bauleistungen</b>				
Generalunternehmer	Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU-weiter Bekanntmachung für den Oberschwellen- bereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verhandlungsverfahren als Ausnahmeverfahren des Bundesvergabegesetzes nicht ausreichend rechtlich geprüft und dokumentiert</li> <li>– fehlender Vergabevermerk</li> </ul>	36.250.600 EUR	<u>TZ 23</u>

<sup>1</sup> einschließlich Nebenkosten, Sonderleistungen und optionaler Leistungen

<sup>2</sup> bis Dezember 2020, davon Zusatzaufträge 162.800 EUR

Quellen: Dachverband; RH



## Rechtliche Beratungen von Vergabeverfahren

20.1 (1) Das Bundesvergabegesetz 2006 unterschied zwischen prioritären (z.B. Planungsleistungen) und nicht prioritären Dienstleistungen (z.B. Rechtsberatung). Nicht prioritäre Dienstleistungen waren grundsätzlich in einem Verfahren mit mehreren Unternehmern zu vergeben, sofern ein angemessener Grad an Öffentlichkeit vorhanden war und dem Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs entsprochen wurde. Bis zum Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR war auch die Vergabe von nicht prioritären Dienstleistungsaufträgen in einem formfreien Verfahren zulässig<sup>35</sup>.

Öffentliche Auftraggeber hatten gemäß Bundesvergabegesetz<sup>36</sup> grundsätzlich über jeden vergebenen Auftrag einen Vergabevermerk zu erstellen.

Gemäß den Weisungen für die Rechnungslegung und Rechnungsführung bei den Sozialversicherungsträgern und dem Hauptverband betrug die Aufbewahrungsfrist für Unterlagen zur Durchführung von Bauvorhaben sieben Jahre.

(2) Der Hauptverband beauftragte beim Projekt Haus der sozialen Sicherheit u.a. die zwei nachfolgenden nicht prioritären Dienstleistungen:

- Rechtliche Beratung und Unterstützung bei der Suche einer Bauherrnbegleitung (in der Folge: **Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung**) sowie
- Rechtliche Beratung und Unterstützung bei der Suche eines Total- bzw. Generalunternehmers (in der Folge: **Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer**).

Der Hauptverband schrieb 2014 zuerst beide Dienstleistungen in einem Vergabeverfahren gemeinsam aus. Nachdem er neun Unternehmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert hatte, gaben sieben Bieter am 28. August und am 1. September 2014 Angebote ab.

Der Hauptverband ermittelte in einem internen Bericht (datiert mit 30. Juli 2014; Erstellungsdatum 15. September 2014) für die Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung einen geschätzten Auftragswert von 45.000 EUR, für die Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer von 90.000 EUR, somit insgesamt von 135.000 EUR. Die Angebote für beide Leistungen lagen zwischen 67.000 EUR und 154.000 EUR.

<sup>35</sup> § 141 Bundesvergabegesetz 2006

<sup>36</sup> § 136 Bundesvergabegesetz 2006

Ebenso am 15. September 2014 gab die Finanzprokuratur gegenüber dem Hauptverband – auf dessen Auftrag vom selben Tag – eine Stellungnahme zum laufenden Verfahren ab. Sie empfahl, im Vergabeakt die Auftragswertschätzung zu dokumentieren und beurteilte eine getrennte Vergabe der „anwaltlichen Beratung bei der Durchführung zweier Vergabeverfahren“ einerseits und der Leistungen der Bauherrnbegleitung (TZ 21) sowie der Generalunternehmerleistungen (TZ 22) andererseits als möglich, nicht jedoch eine Trennung der „anwaltlichen Beratung bei der Durchführung zweier Vergabeverfahren“ (die zwei beauftragten Rechtlichen Beratungen zur Vergabe Bauherrnbegleitung und zur Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer).

Nach der Bewertung der sieben Angebote führte der Hauptverband mit vier Bietern Hearings durch.

(3) Der Hauptverband konnte dem RH zu diesem Vergabeverfahren die Vergabedokumentation nur unvollständig vorlegen. So fehlten

- die Ausschreibungsunterlagen mit Leistungsbild und der Art des Vergabeverfahrens,
- die Grundlagen zur Auswahl der vier Bieter, mit denen der Hauptverband die Hearings durchführte,
- die Dokumentation der Hearings (z.B. Protokolle),
- die Bewertung der Angebote entsprechend den vorgegebenen Kriterien und
- die Vergabeentscheidung.

Vorhanden war lediglich ein Vergabevermerk, in dem gesetzlich geforderte Bestandteile, wie die Gründe für die Auswahl des erfolgreichen Bieters, fehlten.

Der Hauptverband beauftragte am 9. Oktober 2014 nur die Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung, weil sich für ihn in den Hearings zeigte, dass das Leistungsbild für die Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer noch nicht eindeutig war. Zwei Jahre später (2016) führte er dafür ein neues Vergabeverfahren durch.

(4) Zur Vergabe der Rechtlichen Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer führte der Hauptverband im Juni 2016 ein formfreies Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durch. Er verhandelte dabei mit zwei Bietern: mit dem beauftragten Unternehmen für die Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung und mit einem ehemaligen Mitarbeiter dieses Auftragnehmers, der zwischenzeitlich ein eigenes Unternehmen gegründet hatte. Zu den mündlichen Verhandlungen mit beiden Bietern lagen keine Ausschreibungsunterlagen mit vorgegebenem Leistungsbild vor. Ein vom Hauptverband angestellter Angebotsvergleich war anhand der verfügbaren Unterlagen daher für den RH nicht nachvollziehbar.

Der Hauptverband erteilte dem zweiten Bieter (einem ehemaligen Mitarbeiter) den Zuschlag zur Rechtlichen Beratung Vergabe Generalunternehmer, einerseits wegen des niedrigen Angebotspreises und andererseits wegen der Einschätzung des Bieters zur möglichen Verfahrensart für die Vergabe der Generalunternehmerleistungen: Der Zuschlagsempfänger und spätere Auftragnehmer bot die Leistungen um 26.000 EUR an, das Angebot des anderen Bieters lag nach Einschätzung des Hauptverbands bei 30.000 EUR bis 60.000 EUR, in Abhängigkeit von der Erfüllung des Leistungsbildes durch die Bauherrnbegleitung. Zudem erachtete er ein Verhandlungsverfahren für Generalunternehmerleistungen als zulässig (**TZ 23**). Der andere Bieter stellte ein Verhandlungsverfahren für Generalunternehmerleistungen infrage und empfahl als Voraussetzung für die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens, die Leistungen an einen Totalunternehmer<sup>37</sup> zu vergeben.

(5) Die Bieter fochten weder das Vergabeverfahren Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung noch das Vergabeverfahren Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer an.

- 20.2 (1) Der RH sah die zwei vom Hauptverband für die Rechtsberatungen von Vergaben durchgeführten Vergabeverfahren kritisch. Da der geschätzte Auftragswert des Hauptverbands für beide Vergaben – 135.000 EUR – über dem Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR lag, war eine formfreie Direktvergabe für diese nicht prioritären Dienstleistungen nicht zulässig. Wegen der Gleichartigkeit der beiden Dienstleistungen (Rechtliche Beratung von Vergaben) wären die Auftragswerte für die Wahl des Vergabeverfahrens zusammenzurechnen gewesen. Auch die Finanzprokurator sah in ihrer Stellungnahme beide Verfahren als eine Einheit.

Der Hauptverband hätte daher für das Vergabeverfahren einen ausreichenden Grad an Öffentlichkeit, der eine Nachprüfung ermöglichen würde, und den freien und lautereren Wettbewerb gewährleisten müssen. Zwar forderte der Hauptverband neun Unternehmen zur Angebotsabgabe auf und erhielt auch sieben Angebote. Jedoch war die Dokumentation dazu insofern mangelhaft, als insbesondere die Vergabeentscheidung nicht nachvollziehbar war und damit der ausreichende Grad an Öffentlichkeit aus Sicht des RH wegen der fehlenden Möglichkeit zur Nachprüfung nicht gegeben war. Zusätzlich splittete der Hauptverband im Zuge des Verfahrens – nach anfänglicher gemeinsamer Ausschreibung – die beiden Beratungsleistungen und führte zwei getrennte Vergabeverfahren durch. Nach Ansicht des RH änderte der Hauptverband damit während des Vergabeverfahrens dieses wesentlich und verstieß damit gegen den Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs. Daher war auch die formfreie Vergabe zur Rechtlichen Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer, die zwei Jahre später erfolgte, kritisch zu sehen.

---

<sup>37</sup> Im Vergleich zum Generalunternehmer übernimmt der Totalunternehmer zusätzlich die gesamten Projektplanungsarbeiten.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass der Hauptverband damit grundsätzlich – auch wenn die beiden Vergabeverfahren nicht angefochten wurden – das Risiko einging, dass sich durch Einsprüche die Projektabwicklung hätte verzögern können und dadurch Mehrkosten entstanden wären. Darüber hinaus hätte eine allfällige Neuausschreibung notwendig werden können.

Der RH empfahl dem Dachverband, vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens den Auftragswert zu ermitteln, darauf aufbauend ein rechtskonformes Vergabeverfahren zu wählen, Aufträge nicht zu splitten und das Bundesvergabegesetz einzuhalten.

(2) Der RH kritisierte die ungenügende Dokumentation der beiden Vergabeverfahren durch den Hauptverband. Gemäß Bundesvergabegesetz galten für beide Vergabeverfahren – abgesehen von einem Vergabevermerk – grundsätzlich keine Dokumentationspflichten. Jedoch erfüllte auch der Vergabevermerk des Hauptverbands nicht alle gesetzlichen Voraussetzungen. Zusätzlich fehlten weitere wesentliche Unterlagen zur Dokumentation der Vergabeentscheidungen, die u.a. einen Vergabevermerk ersetzt hätten oder für mögliche spätere Nachprüfungsverfahren erforderlich sein könnten. Dies betraf u.a. die Ausschreibungsunterlagen mit dem Leistungsbild sowie die Unterlagen zur Auswahl jener Bieter, mit denen der Hauptverband verhandelte, die Unterlage zu den Hearings, zur Bewertung der Kriterien und zur Auswahl des Bestbieters. Der Hauptverband war rechtlich verpflichtet, die Transparenz des Verfahrens und die Gleichbehandlung der Bieter sicherzustellen.

Der RH empfahl dem Dachverband, eine strukturierte und vollständige Ablage der wesentlichen Unterlagen von Vergabeverfahren sicherzustellen, um der internen Weisung zur siebenjährigen Aufbewahrungsfrist und der Verpflichtung zur Sicherstellung der Transparenz, der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit seiner Vergabeentscheidungen nachzukommen, insbesondere für eventuelle Vertragsverletzungsverfahren bzw. interne und externe nachgängige Kontrollen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass der Hauptverband die Finanzprokurator erst um Stellungnahme zum Vergabeverfahren für die Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung ersuchte, nachdem er mit der Durchführung des Verfahrens begonnen hatte und die Angebote bereits eingegangen waren. Zudem erachtete es der RH als kritisch, dass der interne Bericht des Hauptverbands zu den Vergabeverfahren mit 30. Juli 2014 datiert war, obwohl als sein Erstellungsdatum der 15. September 2014 aufschien. Ob der Hauptverband die von der Finanzprokurator empfohlene Auftragswertermittlung nachweislich vor Ausschreibungsbeginn durchführte oder nur im internen Bericht nachträglich dokumentierte, blieb für den RH offen.

Der RH empfahl dem Dachverband, Beratungsleistungen zu Vergabeverfahren vor Einleitung des Verfahrens einzuholen, damit die Erkenntnisse und Empfehlungen der Berater zeitgerecht in das Vergabeverfahren einfließen können.

(4) Der RH kritisierte, dass der Hauptverband das Vergabeverfahren durchführte, ohne den tatsächlichen Leistungsumfang zu kennen – erst in den Hearings erkannte er die Mängel im Leistungsbild – und nur einen Teil der Leistungen (Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung) beauftragte.

Der RH hielt fest, dass zum einen durch eine weitreichende Berichtigung des Leistungsgegenstands und zum anderen durch eine unklare Beschreibung des Leistungsbildes bzw. die fehlende Vergabeabsicht der Wettbewerb beeinflusst werden kann, der Auftraggeber möglicherweise keine wirtschaftlichen Angebote erhält und damit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und des Wettbewerbs nicht entsprochen wird.

Kritisch sah der RH ferner den Umstand, dass der Hauptverband offensichtlich die Einschätzung der Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens (Vergabe einer Generalunternehmerleistung) in die Bewertung und Auswahl des Bestbieters miteinbezog.

Er empfahl dem Dachverband, nur Leistungen mit einem klaren Leistungsbild auszuschreiben und entsprechend der Ausschreibung zu vergeben.

- 20.3 Laut Stellungnahme des Dachverbands sei der Hauptverband bei der Auftragsvergabe von Rechtsberatungsleistungen davon ausgegangen, dass diese Vergaben nicht dem Anwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes unterliegen würden.
- 20.4 Der RH hielt gegenüber dem Dachverband fest, dass die Auftragsvergabe von Rechtsberatungsleistungen als nicht prioritäre Dienstleistung dem sachlichen Anwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes unterlag. Diese Ansicht vertrat auch die Finanzprokurator in ihrer Stellungnahme.

### **Bauherrnbegleitung**

- 21.1 (1) Um die Leistungen der Bauherrnbegleitung in Form einer Rahmenvereinbarung zu vergeben, führte der Hauptverband ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung (22. Dezember 2014) zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung durch. Der dazu vorliegende geschätzte Auftragswert war als Gesamtbetrag ausgewiesen und weder konkretisiert noch auf die später in der Rahmenvereinbarung enthaltenen 13 Teilleistungen aufgeteilt.

Die vom Hauptverband gewählte Rahmenvereinbarung enthielt 13 Teilleistungen mit zum Teil sehr kurz gefassten Leistungsbildern. So umfasste z.B. jenes für die Örtliche Bauaufsicht nur rund eine Seite. Der Hauptverband rief im Zuge der Projekt- abwicklung fünf der 13 ausgeschriebenen Teilleistungen ab; zwei der fünf abgerufe- nen Teilleistungen kündigte er vor Ablauf der Leistungsfrist. Die Auftragssumme betrug 1,98 Mio. EUR, die abgerufenen und abgerechneten Teilleistungen 1,06 Mio. EUR exklusive Zusatzaufträge. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhan- delte der Dachverband mit dem Auftragnehmer um Zusatzleistungen für eine Medientechnik über 17.600 EUR.

Nachdem sechs Bewerber Teilnahmeanträge eingereicht hatten, forderte der Haupt- verband gemäß den Auswahlkriterien drei davon zur Angebotsabgabe auf. Die Auswahl der drei Bewerber basierte zum Teil auf Referenzen, die Auswahl des Best- bieters auf Zuschlagskriterien für Leistungen, die der Hauptverband letztlich nicht abrief.

Eine vom RH erstellte, den fünf tatsächlich abgerufenen Teilleistungen angepasste Bewertung ergab keine Änderung der Reihenfolge gemäß den Bestbieterkriterien, jedoch eine Änderung der Reihenfolge gemäß den Auswahlkriterien zur Bewerber- auswahl für die Einladung zur Angebotsabgabe. Der Hauptverband lud demnach einen Bewerber zur Angebotsabgabe ein, der nicht unter den drei bestgereihten Bewerbern lag. Nach Bewertung der fünf abgerufenen Teilleistungen wäre ein ande- rer Bewerber besser gereiht gewesen.

(2) Laut Bundesvergabegesetz<sup>38</sup> durfte eine Rahmenvereinbarung nicht missbräuch- lich oder in einer Weise angewendet werden, durch die der Wettbewerb behindert, eingeschränkt oder verfälscht wird. Die Rahmenvereinbarung ist eine Vereinbarung ohne Abnahmeverpflichtung. Die fehlende Abnahmeverpflichtung ist dann zu rechtfertigen, wenn sich der konkrete Bedarf erst künftig zeigt und vom zukünftigen Verhalten der Bedarfsträger, dem Nachfrageverhalten Dritter oder von der Entwick- lung der Märkte abhängig ist. Durch die einseitige Bindung können Vorhaltekosten – zur Ermöglichung einer jederzeitigen Leistungserbringung – entstehen.

Die Ausschreibungsunterlagen waren so auszuarbeiten, dass die Preise ohne Über- nahme nicht kalkulierbarer Risiken ermittelt werden können.

---

<sup>38</sup> § 151 Abs. 5 Bundesvergabegesetz 2006

(3) Das Landesverwaltungsgericht Salzburg beurteilte in einem Verfahren – wenn gleich rund fünf Monate nach Bekanntmachung des gegenständlichen Verfahrens des Hauptverbands – in einem ähnlichen Fall (Projektmanagementleistungen) eine Rahmenvereinbarung als unzulässig. Es begründete seine Entscheidung u.a. damit, dass

- die Planungsphasen (Projektvorbereitung, Planung, Ausführungsvorbereitung, Ausführung, Projektabschluss) wechselseitig in einem engen, teilweise untrennbaren Konnex standen und daher nicht einzeln im Wege einer Rahmenvereinbarung vergeben werden konnten und
- dem Rahmenvereinbarungspartner wegen Vorhaltekosten für Schlüsselpersonal über die Laufzeit der Rahmenvereinbarung ein nicht kalkulierbares Risiko aufgebürdet wurde. Das könne dazu führen, dass potenzielle Teilnehmer – insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen – von vornherein nicht am Vergabeverfahren teilnehmen und der Wettbewerb damit eingeschränkt werde.

Weitere Rechtsprechung zu dieser Vergaberechtsfrage, etwa durch den Europäischen Gerichtshof, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

21.2 (1) Der RH erachtete die Beauftragung einer Rahmenvereinbarung für die Bauherrnbegleitung durch den Hauptverband aus nachfolgenden Gründen kritisch:

- Das Projekt Haus der sozialen Sicherheit war zur Zeit der Ausschreibung (Dezember 2014) fortgeschritten und durch die Trägerkonferenz des Hauptverbands im Juni 2014 beschlossen (TZ 4). Somit war der konkrete Bedarf an geistigen Dienstleistungen zur Unterstützung des Bauherrn nach Ansicht des RH ausreichend definiert.
- Durch die Unsicherheit, ob und welche Leistungen mit einer Rahmenvereinbarung abgerufen werden, und durch die fehlende Abnahmeverpflichtung können z.B. durch das Vorhalten von Schlüsselpersonal unkalkulierbare Risiken für den Auftragnehmer entstehen. Zum einen besteht die Gefahr, dass Bieter Risikozuschläge ansetzen, zum anderen könnten sich potenzielle Auftragnehmer (insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen) gegen eine Teilnahme am Vergabeverfahren entscheiden. Die Unverbindlichkeit kann folglich zulasten der Angebotspreise, der Bieteranzahl und damit des Wettbewerbs gehen. Der Abschluss einer Rahmenvereinbarung könnte daher geeignet sein, einen Wettbewerb zu behindern, einzuschränken oder zu verfälschen.

Der RH vertrat daher die Ansicht, dass der Hauptverband mit der Ausschreibung der Bauherrnbegleitung in Form einer Rahmenvereinbarung das Risiko eines verringerten Bewerber- bzw. Bieterkreises und damit eines geringeren Wettbewerbs, höherer Angebotspreise und der Anfechtung des Vergabeverfahrens – oft verbunden mit Verzögerungen und Mehrkosten – einging.

Er empfahl dem Dachverband, bei Kenntnis des konkreten Bedarfs und des Leistungsinhalts von einer Rahmenvereinbarung für Dienstleistungen abzusehen, um die Risiken eines verringerten Wettbewerbs, höherer Angebotspreise und von Vergaberechtsschutzverfahren zu minimieren.

(2) Der RH wies kritisch auf die nur aus einem Gesamtbetrag ohne Konkretisierung bestehende und damit nicht nachvollziehbare Auftragswertermittlung. Dadurch war die Grundlage für die richtige Wahl des Vergabeverfahrens vor seiner Einleitung nicht sichergestellt. Als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens und um dessen Zulässigkeit zu belegen, war nach Ansicht des RH eine aktuelle, sachkundig erstellte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung erforderlich.

Er empfahl dem Dachverband, in jedem Vergabefall den geschätzten Auftragswert zeitnah vor der Ausschreibung sachkundig zu ermitteln sowie schriftlich und nachvollziehbar zu dokumentieren.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Hauptverband durch die Berücksichtigung von 13 Leistungen bei der Bewerberauswahl für die Einladung zur Angebotsabgabe eine andere Auswahl traf, als die Bewertung der fünf abgerufenen Leistungen ergeben hätte. Eine allenfalls nachteilige Beeinflussung der Wirtschaftlichkeit der Vergabeentscheidung war nach Ansicht des RH dadurch möglich.

21.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Hauptverband die Vergabe der Bauherrnbegleitung als Rahmenvereinbarung auf Empfehlung der Rechtsberater ausgearbeitet habe und dies aus seiner Sicht dem Bundesvergabegesetz entsprochen habe.

Die Rahmenvereinbarung habe dem Hauptverband bei der Abwicklung der laufenden Begleitung optimale Steuerungsmöglichkeiten und flexible Reaktionsmöglichkeiten auf Änderungen geboten, die sich aus unvorhersehbaren Entwicklungen bei einer Sanierung ergeben hätten. Dadurch hätten die Kosten für die Generalsanierung gesteuert und somit die Planungskosten sowie abschließend auch das genehmigte Gesamtbudget unterschritten werden können.

21.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass er die Qualität der aus der Rahmenvereinbarung abgerufenen Bauherrnbegleitung nicht infrage gestellt hatte. Er wiederholte jedoch, dass der Hauptverband mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung für die Bauherrnbegleitung zahlreiche Risiken einging, wie einen geringeren Wettbewerb, höhere Angebotspreise und eine Anfechtung des Vergabeverfahrens, die mit Verzögerungen und Mehrkosten verbunden sein konnten. Da der konkrete Bedarf und Leistungsinhalt zur Zeit der Ausschreibung aufgrund des damaligen Projektfortschritts nach Ansicht des RH ausreichend definiert waren, wären mit der Vergabe eines Dienstleistungsauftrags geringere Risiken verbunden gewesen. Zudem können



vertragliche Änderungen auch bei einem Dienstleistungsvertrag – bei entsprechender Ausgestaltung – wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, bei Kenntnis des konkreten Bedarfs und des Leistungsinhalts von einer Rahmenvereinbarung für Dienstleistungen abzusehen.

## Generalplanerleistungen

- 22.1 (1) Der Hauptverband führte in Kooperation mit der Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Wien, Niederösterreich und Burgenland (in der Folge: **Architektenkammer**) ab 27. März 2015 einen Wettbewerb<sup>39</sup> für die Vergabe der Generalplanerleistungen durch. Nach der Auswahl des Wettbewerbsgewinners und einem Verhandlungsverfahren mit diesem schloss der Hauptverband am 21. Jänner 2016 die Rahmenvereinbarung über die Generalplanerleistungen ab.

Die Rahmenvereinbarung sah keine Abnahmeverpflichtung für die in 68 Teilleistungen gegliederten Generalplanerleistungen vor, um beim Eintreten von Projektrisiken (z.B. Verzögerungen, Projektabbruch oder Nichtzusage von Förderungen) flexibel reagieren zu können und so wirtschaftliche Nachteile für den Hauptverband zu vermeiden. Teilleistungen waren u.a. unterschiedliche Planungsphasen. Das vereinbarte Honorar in Höhe von 4,22 Mio. EUR lag 11 % unter dem Erstangebot des Wettbewerbsgewinners und späteren Auftragnehmers.

Für die Vorbereitung und Betreuung des Wettbewerbs sowie die Vorprüfung der eingereichten Unterlagen beschäftigte der Hauptverband einen externen Berater. Insgesamt fielen für den Wettbewerb Kosten von rd. 205.000 EUR an, davon 117.000 EUR Aufwandsentschädigungen für die Wettbewerbsteilnehmer.

Bis Dezember 2020 rief der Haupt- bzw. Dachverband aus der Rahmenvereinbarung Generalplanerleistungen mit einer Auftragssumme von 3,90 Mio. EUR ab, die Schlussrechnungssumme prognostizierte der Dachverband mit 4,06 Mio. EUR.

(2) Bei der Abwicklung des Wettbewerbs bzw. des Verhandlungsverfahrens stellte der RH folgende Mängel fest:

- Eine Berechnung des geschätzten Auftragswerts entsprechend dem Bundesvergabegesetz<sup>40</sup> war nicht dokumentiert.
- Der Hauptverband machte den Wettbewerb zweimal – mit unterschiedlichen Fristen für die Abgabe der Teilnahmeanträge – EU-weit bekannt, anstatt eine Berichtigung zu veröffentlichen, wie es das Bundesvergabegesetz<sup>41</sup> vorsah.

---

<sup>39</sup> nicht offener Realisierungswettbewerb gemäß Bundesvergabegesetz 2006

<sup>40</sup> §§ 13, 16 und 17 Bundesvergabegesetz 2006

<sup>41</sup> § 47 Bundesvergabegesetz 2006

- Der Hauptverband überarbeitete die Niederschriften zum Wettbewerb nach den Sitzungen des Preisgerichts. Bei der Niederschrift zur zweiten Stufe des Wettbewerbs veränderte er die Beschreibung von zwei Projekten. Die Zustimmung der Preisgerichtsmitglieder zu den letztgültigen Fassungen der Niederschriften war nicht dokumentiert.
- Der Hauptverband überschritt die im Bundesvergabegesetz<sup>42</sup> für die Bekanntmachung der geschlossenen Rahmenvereinbarung vorgesehene Frist von höchstens 48 Tagen um 35 Tage.

(3) Laut Bundesvergabegesetz 2006 war im Anschluss an den Wettbewerb ein Verhandlungsverfahren zur Vergabe eines Dienstleistungsauftrags durchzuführen; demgegenüber schloss der Hauptverband eine Rahmenvereinbarung ab<sup>43</sup>.

Das Instrument der Rahmenvereinbarung durfte gemäß Bundesvergabegesetz 2006 nicht missbräuchlich oder in einer Weise angewendet werden, durch die der Wettbewerb behindert, eingeschränkt oder verfälscht wurde<sup>44</sup> (TZ 21). Die Rahmenvereinbarung zu einer Projektmanagementleistung beurteilte das Landesverwaltungsgericht Salzburg in seiner Entscheidung vom 26. Mai 2015 – kurz nach der EU-weiten Bekanntmachung im März 2015 – als rechtsmissbräuchlich (zu den Gründen siehe TZ 21).

22.2 Der RH sah die im Anschluss an den Wettbewerb getroffene Rahmenvereinbarung über die Generalplanerleistungen in Höhe von 4,22 Mio. EUR – anstatt der Vergabe eines entsprechenden Dienstleistungsauftrags – insbesondere aufgrund der damit verbundenen Einschränkung des Wettbewerbs kritisch und verwies dazu auf seine Beurteilung der Beauftragung einer Rahmenvereinbarung in TZ 21.

Der RH hielt kritisch fest, dass dem Hauptverband bei der Abwicklung des Vergabeverfahrens Mängel unterliefen: fehlende Berechnung des geschätzten Auftragswerts, zweimalige EU-weite Bekanntmachung mit unterschiedlicher Frist für die Abgabe der Teilnahmeanträge, fehlende Dokumentation der Zustimmung des Preisgerichts zu den Letztfassungen der Niederschriften und Fristüberschreitung bei der Bekanntmachung der geschlossenen Rahmenvereinbarung um mehr als zwei Drittel. Damit waren die Rechtmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsvorgänge nicht sichergestellt.

---

<sup>42</sup> § 54 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2006

<sup>43</sup> § 26 Abs. 3 Bundesvergabegesetz 2006

<sup>44</sup> § 151 Abs. 5 Bundesvergabegesetz 2006

Angesichts der festgestellten Mängel bei der Abwicklung des Wettbewerbs für die Generalplanerleistungen bzw. des anschließenden Verhandlungsverfahrens empfahl der RH dem Dachverband, künftig das Bundesvergabegesetz einzuhalten.

- 22.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Hauptverband die Vergabe der Generalplanerleistungen als Rahmenvereinbarung auf Empfehlung der Rechtsberater ausgearbeitet habe und dies aus seiner Sicht dem Bundesvergabegesetz entsprochen habe.

Die Rahmenvereinbarung habe dem Hauptverband bei der Abwicklung der laufenden Begleitung optimale Steuerungsmöglichkeiten und flexible Reaktionsmöglichkeiten auf Änderungen geboten, die sich aus unvorhersehbaren Entwicklungen bei einer Sanierung ergeben hätten. Dadurch hätten die Kosten für die Generalsanierung gesteuert und somit die Planungskosten sowie abschließend auch das genehmigte Gesamtbudget unterschritten werden können.

- 22.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass er die Qualität der aus der Rahmenvereinbarung abgerufenen Generalplanerleistung nicht infrage gestellt hatte. Er betonte jedoch abermals, dass der Hauptverband mit dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung über die Generalplanerleistung das Risiko der Anfechtung des Vergabeverfahrens – oft verbunden mit Verzögerungen und Mehrkosten – einging. Zudem können vertragliche Änderungen auch bei einem Dienstleistungsvertrag – bei entsprechender Ausgestaltung – wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt werden.

## Generalunternehmerleistungen

23.1 (1) Nachstehend ist die Chronologie zur Wahl und Durchführung des Vergabeverfahrens Generalunternehmerleistungen dargestellt:

Tabelle 9: Chronologie Vergabeverfahren Generalunternehmerleistungen

Datum/Zeitraum	Ereignis
<b>Beschlüsse</b>	
7. Juni 2016	Beschluss Bauausschuss – Abwicklungsmodell Generalunternehmer – juristische Verfahrensbegleitung durch den Auftragnehmer Rechtliche Beratung Vergabe Generalunternehmer
24. Jänner 2017	Beschluss Bauausschuss – Beauftragung Generalplaner mit der Ausführungsplanung und Ausführungsvorbereitung für die Vergabe Generalunternehmer
28. Februar 2017	Zustimmung Trägerkonferenz des Hauptverbands zur Einleitung Vergabeverfahren Generalunternehmer
<b>Ablauf Vergabeverfahren</b>	
13. März 2017	Absendung Bekanntmachung
20. April 2017	Ende Teilnahmefrist
22. Mai 2017	Versendung Ausschreibungsunterlagen an die ausgewählten Bewerber
20. Juli 2017	Ende der Angebotsfrist
Juli 2017 bis Dezember 2017	Angebotsprüfung und Verhandlungsphase: – Konstituierung Vergabekommission – Prüfung der Erstantgebote – Verhandlungen über den gesamten Leistungsinhalt – Aufforderung zu Zwischenangeboten – Wertung der Angebote – Exklusivverhandlung mit Bestbieter
20. Dezember 2017	Vergabevorschlag Vergabekommission
21. Dezember 2017	Bauausschuss – Annahme des Vergabevorschlags der Vergabekommission
21. Dezember 2017	Bekanntgabe Zuschlagsentscheidung
9. Jänner 2018	Zuschlagserteilung
21. Februar 2018	Unterfertigung Projektvertrag zwischen Hauptverband und Bestbieter

Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

(2) Der Hauptverband wählte für die Ausschreibung der Generalunternehmerleistungen das Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU–weiter Bekanntmachung für den Oberschwellenbereich<sup>45</sup>.

Gegenstand der Ausschreibung war

- die Ausführung sämtlicher Baumaßnahmen (inklusive Gebäudetechnik),
- die Errichtung der Fassade und des Innenausbaus,
- die Planung und Umsetzung des optimierten Bauablaufs,
- das Einholen bzw. Erwirken aller (noch) erforderlichen (behördlichen) Bewilligungen sowie
- die Werks– und Montageplanung.

Der Hauptverband schrieb auf Basis der Ausschreibungsplanung des Generalplaners die Leistungen funktional in einem zweistufigen Verhandlungsverfahren aus. In der zweiten Stufe forderte der Hauptverband die fünf Bewerber der ersten Stufe zur Angebotsabgabe auf; vier Angebote langten bis Ende der Angebotsfrist, 20. Juli 2017, ein. Nach Prüfung der Angebote begannen die Verhandlungen mit den Bieter über den gesamten Auftragsinhalt. Die Anzahl der Bieter reduzierte sich dabei sukzessive auf einen. Mit diesem führte der Hauptverband Exklusivverhandlungen und beauftragte ihn am 21. Februar 2018 mit der Ausführung der Generalunternehmerleistungen mit einer pauschalen Auftragssumme von 36,25 Mio. EUR.

Einen Vergabevermerk für dieses Verhandlungsverfahren, der gemäß Bundesvergabegesetz u.a. die maßgeblichen Gründe für die Auswahl des Verhandlungsverfahrens zu umfassen hatte<sup>46</sup>, konnte der Dachverband dem RH nicht vorlegen.

(3) Die Bauherrnbegleitung erstellte vor Einleitung des Vergabeverfahrens den Bericht Vergabestrategie (Letztstand Oktober 2016). Darin verglich sie abstrakt einerseits die Vor– und Nachteile eines Verhandlungsverfahrens mit jenen von offenen und nicht offenen Verfahren und andererseits die Vor– und Nachteile möglicher Ausführungsmodelle (Generalunternehmer bzw. Generalunternehmer–Plus<sup>47</sup>).

---

<sup>45</sup> § 28 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2006

<sup>46</sup> § 136 Abs. 1 Z 6 Bundesvergabegesetz 2006

<sup>47</sup> Neben den Bauleistungen wäre dabei auch die Ausführungsplanung zu erbringen.

Das Verhandlungsverfahren habe demnach den Vorteil, dass

- im Zuge der Verhandlungsrunden Konzepte adaptiert und Bieterpräsentationen durchgeführt werden könnten; Präsentationen bei offenen Verfahren betrachtete die Bauherrnbegleitung im Hinblick auf das strikte Verbot als problematisch;
- es bei Vorgabe eines Kostendeckels möglich sei, mit Abwurfpaketen und weiteren Verhandlungs- bzw. Angebotsschleifen zu reagieren. Beim offenen und nicht offenen Verfahren stünde hingegen ausschließlich ein Widerruf des Verfahrens oder eine Vergabe zu „überhöhten“ Preisen zur Verfügung.

Bei den Ausführungsmodellen habe das Generalunternehmer-Plus-Modell für die Bauherrnbegleitung den Vorteil, dass durch die Einbeziehung der Ausführungsplanung eine geistige Dienstleistung hinzukomme, was die Argumente für ein Verhandlungsverfahren stärke. Beispielsweise hatte das Bundesvergabeamt 2004 bei gemeinsamer Ausschreibung von Planungs- und Ausführungsleistungen, somit bei beabsichtigter Vergabe von Totalunternehmerleistungen, die Wahl eines Verhandlungsverfahrens als zulässig erachtet<sup>48</sup>. Die Bauherrnbegleitung sah in ihrem Bericht die rechtliche Abklärung als erforderlich, insbesondere dazu, ob der Ausnahmetatbestand für das Verhandlungsverfahren erfüllt war.

Für den Auftragnehmer der Rechtlichen Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer (TZ 20) war ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung denkbar, sofern die Leistungen funktional bzw. teilweise funktional ausgeschrieben würden.

Der Dachverband begründete die Wahl des Vergabeverfahrens gegenüber dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung damit, dass wegen der funktionalen Leistungsbeschreibung für die komplexe Bestandssanierung, die lediglich das zu erreichende Ziel vorgebe, eine globale Preisgestaltung<sup>49</sup> nicht möglich sei. Im Zuge von Verhandlungs- und Angebotsrunden habe die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt werden können. Überdies sei das Ziel verfolgt worden, sich mit dem zu findenden Auftragnehmer möglichst auf keine „Massendiskussionen“ einzulassen, sondern diesem das Mengen- und Vollständigkeitsrisiko zu überbinden.

---

<sup>48</sup> BVA 29. März 2004, 15N-06/04-29

<sup>49</sup> Eine globale Preisgestaltung ist dann nicht möglich, wenn Bieter keinen festen Preis für ihre Leistung angeben können, sondern Eventualitäten berücksichtigen müssen, die einen direkten Vergleich der Preisgestaltung unmöglich machen; siehe dazu die Gesetzesmaterialien zum Bundesvergabegesetz 2006 (RV 1171 BlgNR 22. GP S. 47).

Laut Angaben des Dachverbands habe der Generalunternehmer neben den Ausführungsleistungen auch Planungsleistungen zu erbringen. So habe er 400 Detailpläne für die Fassadenplanung erstellt und für die Baugrubensicherung eine Lösung mittels Deckelbauweise entwickelt.

(4) Gemäß Bundesvergabegesetz<sup>50</sup> war das Verhandlungsverfahren ein Ausnahmeverfahren. Bauaufträge konnten im Verhandlungsverfahren nach vorheriger Bekanntmachung nur dann vergeben werden, wenn es sich um Bauleistungen handelte, die ihrer Natur nach oder wegen der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zuließen. Die Rechtfertigungsgründe waren restriktiv auszulegen.

- 23.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Hauptverband mit dem Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU-weiter Bekanntmachung zur Vergabe der Generalunternehmerleistungen in Höhe von 36,25 Mio. EUR auf ein Ausnahmeverfahren des Bundesvergabegesetzes zurückgriff.

Nach Ansicht des RH begründete der vom Dachverband bzw. vom Auftragnehmer Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer genannte Ausnahmetatbestand – Unmöglichkeit einer globalen Preisgestaltung – nicht automatisch die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens. Diese Rechtsansicht hätte aus Sicht des RH vertieft geprüft werden müssen. Dies auch deshalb, weil die Bauherrnbegleitung die erforderliche rechtliche Abklärung des Verhandlungsverfahrens in ihrem Vergabebericht anführte und der Auftragnehmer Rechtliche Beratung Vergabe Bauherrnbegleitung im Zuge des Verhandlungsverfahrens Rechtliche Beratung Vergabe Total- bzw. Generalunternehmer ein Verhandlungsverfahren für Generalunternehmerleistungen infrage stellte (TZ 20).

Nach Ansicht des RH hatte daher der Hauptverband die Gründe für die Verwendung des Ausnahmeverfahrens vor der Entscheidung für das Verhandlungsverfahren unzureichend analysiert und dokumentiert; die Gründe für die Wahl des Vergabeverfahrens waren im Bericht Vergabestrategie der Bauherrnbegleitung nur abstrakt, aber nicht bezogen auf das Vergabeverfahren Generalunternehmerleistungen beurteilt.

Auch war die nachträglich gegenüber dem RH argumentierte Unmöglichkeit einer globalen Preisgestaltung bei Vorliegen einer funktionalen Ausschreibung in Zusammenhang mit der Komplexität der Generalsanierung nicht nachvollziehbar, weil gemäß Bundesvergabegesetz eine funktionale Leistungsbeschreibung so hinreichend genau zu erstellen war, dass die Angebote vergleichbar waren und die Vergabe auch im Wege eines offenen Verfahrens erfolgen konnte.

---

<sup>50</sup> § 28 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2006

Zur Begründung des Dachverbands, wonach der Generalunternehmer Planungsleistungen zu erbringen habe, merkte der RH an, dass der Generalunternehmer lediglich die – für Generalunternehmeraufträge übliche – Werks- und Montageplanung zu erstellen hatte; die Ausführungsplanung erstellte hingegen der Generalplaner.

Nach Ansicht des RH hatte daher für den Hauptverband das Risiko der Anfechtung des gewählten Vergabeverfahrens – im Rahmen eines Nachprüfungsantrags – bestanden, was zu Verzögerungen und Mehrkosten hätte führen können.

(2) Dazu verwies der RH darauf, dass öffentlichen Auftraggebern von Vergabeverfahren besondere Dokumentationspflichten obliegen und die Einhaltung dieser Dokumentationspflichten insbesondere im Hinblick auf etwaige Nachprüfungs- oder Feststellungsverfahren notwendig ist. Der Auftraggeber hatte alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren so ausreichend zu dokumentieren, dass sie nachvollzogen werden konnten<sup>51</sup>.

In seinem Bauleitfaden 2018 („Management von öffentlichen Bauprojekten, Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofes“, S. 50 ff.) zeigte der RH Lösungsansätze zur gesetzeskonformen Vorgangsweise auch für Ausnahmeverfahren auf.

Der RH kritisierte, dass – entgegen den gesetzlichen Vorgaben – dem RH kein Vergabebericht mit den maßgeblichen Gründen für die Wahl des Vergabeverfahrens (Verhandlungsverfahren) vorgelegt wurde.

Der RH empfahl dem Dachverband, wesentliche Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren so ausreichend zu dokumentieren, dass sie – insbesondere im Hinblick auf etwaige Nachprüfungs- oder Feststellungsverfahren – nachvollzogen werden können.

---

<sup>51</sup> § 36 und § 103 Abs. 5 Bundesvergabegesetz 2006



## Generalunternehmerleistungen

### Kosten

- 24.1 (1) Im Februar 2018 beauftragte der Hauptverband den Generalunternehmer mit einer pauschalen Auftragssumme von 36,25 Mio. EUR. Eine Erhöhung aufgrund der Preisgleitung war zulässig. Die Entwicklung der Kosten von der Auftrags- bis zur Schlussrechnungssumme zeigt nachstehende Tabelle:

Tabelle 10: Kostenentwicklung Generalunternehmerleistungen

	Stand	Betrag
		in EUR
<b>Auftragssumme</b>	Februar 2018	<b>36.250.591</b>
Zusatzvereinbarung Pauschale		785.409
<i>davon</i>		
<i>Errichtung Photovoltaik-Anlage, Fassadenbefahranlage, Medienraum</i>		629.487
<i>Teeküchen für die extern vermieteten Geschoße</i>		36.000
<i>Preisgleitung (Differenzbetrag)</i>		119.922
<b>neue pauschale Auftragssumme</b>		<b>37.036.000</b>
Zusatzvereinbarung Bonus		164.000
<b>neue pauschale Auftragssumme inklusive Bonus</b>	Juli 2019	<b>37.200.000</b>
zusätzliche Leistungen nach Zusatzvereinbarung Pauschale		272.931
Regieleistungen		28.527
<b>geprüfte Schlussrechnungssumme</b>	September 2020	<b>37.501.458</b>
Differenz Schlussrechnungssumme zu Auftragssumme		<b>1.250.867</b>
<i>davon</i>		
<i>sonstige Kosten</i>		312.449
<i>zusätzliche Leistungen</i>		938.418
		in %
Verhältnis Schlussrechnungssumme zu Auftragssumme		103,5
Verhältnis zusätzliche Leistungen zu Auftragssumme		2,6

Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

(2) Die Bauherrnbegleitung informierte die Projekt-Gesamtleitung in ihren Quartalsberichten u.a. über die Kostenentwicklung. Im ersten Quartalsbericht des Jahres 2019 bewertete sie die Kostensituation des Projekts erstmalig mit der Ampelfarbe Rot. Aus ihrer Sicht bestand die Gefahr einer Budgetüberschreitung.

Im Rahmen der Partnerschaftssitzungen am 20. März 2019 und am 11. April 2019 versuchte der Hauptverband mit dem Generalunternehmer, die auf der Baustelle evidenten Kosten- und Terminprobleme (TZ 25) zu lösen.

Die Partnerschaftssitzungen behandelten u.a. die Abweichungen zwischen den vom Generalunternehmer geforderten Mehr- und Minderkosten (Änderungsevidenzen) und den Prüfergebnissen des Bauherrn dazu. Grund für die Abweichungen waren Auffassungsunterschiede bei der Vertragsinterpretation. Der Generalunternehmer informierte den Hauptverband im April 2019 darüber, dass die voraussichtliche Abrechnungssumme 37,50 Mio. EUR betragen werde. Für den Hauptverband waren lediglich 36,50 Mio. EUR nachvollziehbar, weil keine weiteren Nachweise des Generalunternehmers vorlagen.

(3) Der Hauptverband und der Generalunternehmer einigten sich letztlich im Juli 2019 und schlossen eine Zusatzvereinbarung zum Projektvertrag. Die Pauschalvergütung von 36,25 Mio. EUR des Projektvertrags wurde auf 37,04 Mio. EUR erhöht. Diese neue Pauschalvergütung umfasste:

- Zusatzaufträge und Mehrkostenforderungen des Generalunternehmers, wie Errichtung der Photovoltaik-Anlage, der Fassadenbefahranlage und des Medienraums in der Höhe von rd. 629.000 EUR, bis zum Stichtag 11. April 2019; der Generalunternehmer verzichtete darauf, seine restlichen Mehrkostenforderungen von 1,05 Mio. EUR weiter zu betreiben;
- Lieferung und Montage von drei Teeküchen für die extern vermieteten Geschoße;
- Abgeltung der vertraglich vereinbarten Preisgleitung; der Hauptverband bewertete die Preisgleitung mit rd. 120.000 EUR. Dieser Betrag ergab sich aus der Differenz zur neuen Pauschalvergütung von 37,04 Mio. EUR, eine exakte Berechnung lag ihm nicht zugrunde.

Weiters kamen die Beteiligten in der Zusatzvereinbarung überein, einen Bonus von 164.000 EUR bei kumulativem Vorliegen folgender Voraussetzungen auszuzahlen:

- Einhaltung der drei noch zu erfüllenden Meilensteine und Verlängerung der baulichen Fertigstellung um zwei Monate (TZ 25),
- Einhaltung der vereinbarten Qualität,
- Einbringung der Einrichtung und Möblierung durch den Bauherrn vor Bauwerksübergabe (Vorverlegung vom 16. Dezember 2019 in den November 2019) sowie
- Einhaltung der Vereinbarung der neuen Pauschalvergütung von 37,04 Mio. EUR.

Die neue pauschale Auftragssumme inklusive Bonus betrug somit maximal 37,20 Mio. EUR.

(4) Für den Hauptverband war bei dieser Vereinbarung entscheidend, Kosten- und Terminalsicherheit zu erhalten.

Auf Nachfrage des RH, ob der Hauptverband eine monetäre Risikobewertung vorgenommen und dabei eventuelle Streitvermeidungskosten berücksichtigt hatte, teilte dieser mit, dass der Generalunternehmer in einer Partnerschaftssitzung mit der unmittelbaren Baueinstellung gedroht habe, sollte das Pönale gefordert werden. Für den Hauptverband bestand somit das Risiko der Baueinstellung und eines mehrjährigen Gerichtsverfahrens, dessen Ausgang nicht abschätzbar war.

Die Risikobewertung einer Einstellung der Bauarbeiten ergab laut Hauptverband einen hohen wirtschaftlichen Nachteil, dies wegen bereits geleisteter Zahlungen und der Notwendigkeit, die Miete im Ausweichquartier zu verlängern. Laut Risikobewertung gefährdete eine Verschiebung des pönalisierten Meilensteintermins „Bauliche Fertigstellung“ auf den 30. September 2019 den Endtermin (Übernahme/Übergabe Generalunternehmerleistung) am 16. Dezember 2019 nicht (TZ 25).

(5) Der Dachverband sah die Voraussetzungen für die Auszahlung des Bonus laut der Zusatzvereinbarung vom Juli 2019 als erfüllt an und genehmigte die Auszahlung mit der Schlussrechnung. Die Schlussrechnungssumme enthielt weitere – nach dem 11. April 2019 entstandene – Mehrkostenforderungen des Generalunternehmers von 685.800 EUR. In der Verhandlung zur Schlussrechnung im September 2020 vereinbarte der Dachverband mit dem Generalunternehmer eine pauschale Abrechnung dieser Mehrkostenforderungen mit rd. 272.900 EUR. Hinzu kamen Regieleistungen von rd. 28.500 EUR. Die geprüfte Schlussrechnungssumme betrug somit 37,50 Mio. EUR; 425.000 EUR davon behielt der Dachverband als Rückstellung für Mängelbhebungen ein.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass der Dachverband das geplante Kostenziel bei den Generalunternehmerleistungen (36,25 Mio. EUR) nicht einhalten konnte, die Schlussrechnungssumme überschritt dieses um 1,25 Mio. EUR bzw. 3,5 %.

Der RH hielt weiters fest, dass sich der Hauptverband mit dem Generalunternehmer im Juli 2019 verglich, um Kosten- und Terminsicherheit zu erhalten sowie um die drohende Baueinstellung und damit verbundene Rechtsstreitigkeiten mit ungewissem Ausgang zu vermeiden. Der Abschluss des Vergleichs betreffend die Mehrkostenforderungen und die Preisgleitung war für den RH im Hinblick auf die Vermeidung von Risiken dem Grunde nach nachvollziehbar, weil es dem Hauptverband dadurch gelang, die Kostenerhöhungen einzudämmen und den Übergabetermin einzuhalten. Der RH vermisste jedoch eine Bewertung der einzelnen Risiken hinsichtlich ihrer monetären Auswirkungen und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeiten.

Die Gewährung des Bonus von 164.000 EUR sah der RH kritisch. Dies vor dem Hintergrund, dass der Hauptverband seinem Auftragnehmer für die Erfüllung von überwiegend vertraglich festgelegten Leistungen einen Werklohn (ursprünglicher

Auftrag bzw. neue Pauschalvereinbarung vom Juli 2019) bezahlte und ihn im Ergebnis daher zusätzlich entlohnte.

## Termine

- 25.1 (1) Der Hauptverband vereinbarte mit dem Generalunternehmer im Projektvertrag zur Sicherstellung des Gesamtfertigstellungstermins im Februar 2018 acht pönalisierte Termine (Meilensteine) für die zu erbringenden Bauleistungen und einen Vertragsterminplan.

Für den Fall, dass einer der pönalisierten Termine nicht eingehalten werden konnte, galt

- je angefangenen Verzugstag eine Vertragsstrafe – sofern vom Generalunternehmer verschuldet – in Höhe von 0,05 % (18.100 EUR) der Gesamtauftragssumme, gedeckelt mit 8 % (2,90 Mio. EUR) der Gesamtauftragssumme und
- bei Einhaltung des Termins „Bauliche Fertigstellung“ (29. Juli 2019) ein Verzicht des Hauptverbands auf die Geltendmachung der Vertragsstrafe für die nicht eingehaltenen pönalisierten Termine.

(2) Der Generalunternehmer begann im Februar 2018 mit seinen Leistungen. Im vierten Quartal 2018 und im ersten Quartal 2019 berichtete die Bauherrnbegleitung von Verzögerungen, der Generalunternehmer habe bis Ende März 2019 nur einen von fünf pönalisierten Terminen eingehalten. Die Bauherrnbegleitung bewertete die Terminalsituation zu dieser Zeit als kritisch.

Auch in den Partnerschaftssitzungen im März und April 2019 hielten die Beteiligten u.a. fest, dass der Generalunternehmer die pönalisierten Termine größtenteils nicht eingehalten habe. Zusätzlich wies der vom Generalunternehmer übermittelte Terminplan die Einhaltung des vertraglich vereinbarten baulichen Fertigstellungstermins mit 29. Juli 2019 nicht aus.

Am 23. April 2019 informierte die Projekt-Gesamtleitung des Hauptverbands den Bauausschuss über eine vorläufige Einigung mit dem Generalunternehmer zu Terminen und Mehrkostenforderungen. Der Termin „Bauliche Fertigstellung“ wurde auf den 30. September 2019 verschoben, im Gegenzug verzichtete der Generalunternehmer darauf, seine Mehrkostenforderungen weiter zu betreiben.

(3) Nachstehende Tabelle zeigt die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung der (pönalisierten) Termine:

Tabelle 11: Einhaltung der (pönalisierten) Termine

(pönalisierter) Termin	Meilenstein	Status
14. November 2018	Abdichtung Decke über 1. Untergeschoß	nicht eingehalten
28. November 2018	Abdichtung Decke über 8. Obergeschoß	eingehalten
30. Jänner 2019	Turm/Elementfassade fertig	nicht eingehalten
13. Februar 2019	Dach Turm dicht	nicht eingehalten
20. März 2019	Dach Zubau dicht	nicht eingehalten
Zusatzvereinbarung zum Projektvertrag Juli 2019		
29. Juli 2019	Bauliche Fertigstellung	verschoben auf 30. September 2019
30. September 2019	Bauliche Fertigstellung NEU	eingehalten
2. Dezember 2019	Fertigstellungsanzeige/Abgabe bei Behörde	eingehalten
16. Dezember 2019	Übernahme/Übergabe Generalunternehmerleistung	eingehalten

Quellen: Dachverband; RH

Mit der Zusatzvereinbarung zum Projektvertrag vom Juli 2019 vereinbarten der Hauptverband und der Generalunternehmer,

- den Termin „Bauliche Fertigstellung“ aufgrund zeitlicher Verzögerungen infolge von Zusatzaufträgen vom 29. Juli 2019 auf den 30. September 2019 zu verschieben,
- die Termine „Fertigstellungsanzeige/Abgabe bei Behörde“ (2. Dezember 2019) und „Übergabe/Übernahme Generalunternehmerleistung“ (16. Dezember 2019) beizubehalten,
- die Pönaleregulung für diese drei Termine vollinhaltlich aufrechtzuhalten,
- die bauherrnseitige Möblierung vorzeitig einzubringen und
- bei termingerechter Übergabe und Einhalten weiterer kumulativer Voraussetzungen einen Bonus von 164.000 EUR (**TZ 24**) zu zahlen.

(4) Der Dachverband genehmigte die Auszahlung des Bonus in der Schlussrechnung. Die Bauherrnbegleitung bestätigte die Einhaltung der drei verbliebenen pönalisierten Termine.

25.2 Nach Ansicht des RH war die Pönaleregulung zur Absicherung der Einhaltung der Zwischentermine nicht zielführend, weil sie keine wirksame Grundlage für die erfolgreiche Geltendmachung einer Vertragsstrafe darstellte: Der Vereinbarung pönalisierter Zwischentermine stand die Ausnahmeregelung gegenüber, wonach der Hauptverband auf die Geltendmachung eines Pönales für die pönalisierten Zwischentermine verzichtet, wenn der Termin „Bauliche Fertigstellung“ eingehalten wird. Ein Pönale soll den Erfüllungsdruck auf den Auftragnehmer – die übernom-

mene Verpflichtung, vertragsgemäß zu erfüllen – verstärken. Diesem Zweck widersprach die Ausnahmeregelung.

Der RH hielt fest, dass der Hauptverband – um das Projektziel Fertigstellung bis Ende des Jahres 2019 zu erreichen –

- den Termin „Bauliche Fertigstellung“ um zwei Monate erstreckte,
- dadurch (und weil der Generalunternehmer den neuen Termin einhielt) kein Pönale geltend machen konnte,
- als Anreiz u.a. zur Einhaltung der Endtermine einen Bonus von 164.000 EUR vereinbarte und auch ausbezahlte.

Im Gegenzug verzichtete der Generalunternehmer auf Mehrkostenforderungen (siehe dazu auch TZ 24).

## Änderungsmanagement

26.1 (1) Um auf mögliche Projektänderungen (z.B. Leistungsänderungen aufgrund geänderter Nutzeranforderungen) reagieren zu können, definierte der Hauptverband den Prozess Änderungsmanagement mit folgenden Schritten:

- Diskussion von Änderungen und der dafür vorzubereitenden Entscheidungsunterlagen im Rahmen der regelmäßigen Jours fixes,
- Erstellung der Mehr– bzw. Minderkostenforderung durch den Generalunternehmer,
- Aufnahme dieser Mehr– bzw. Minderkostenforderung als Änderungsevidenz in eine Liste durch die Bauherrnbegleitung,
- Prüfung der Mehr– bzw. Minderkostenforderung des Generalunternehmers durch den Generalplaner, die Örtliche Bauaufsicht und die Projektsteuerung samt Eintrag der jeweiligen Prüfungsergebnisse im Änderungsblatt,
- Prüfung durch die Projekt–Gesamtleitung,
- Freigabe durch den Projektauftraggeber sowie
- Adaptierung der Änderungsevidenzliste.

Das Projekthandbuch Generalsanierung enthielt keine Vorgabe zur Bearbeitungsdauer. Laut Bauherrnbegleitung galt im Projektverlauf für die am Prüfungs– und Freigabeprozess Beteiligten (Generalplaner, Örtliche Bauaufsicht, Projektsteuerung, Bauherr) ein Prüfzeitraum von – in Summe – vier Wochen. Eine schriftliche Vereinbarung darüber gab es nicht.

(2) Gemäß Projektvertrag waren Mehrkostenforderungen (Zusatzangebote) des Generalunternehmers dem Hauptverband in prüffähiger Form vorzulegen. Als prüffähig galt vereinbarungsgemäß die Offenlegung der Kalkulation des Zusatzangebots durch Rückführung auf die Einheitspreise der Einheitspreisliste bzw. Vorlage der

Kalkulationsformblätter zur Preisermittlung (K7–Blätter), welche die Ableitung des Zusatzangebots von den Ansätzen der Urkalkulation darlegten. Die Angaben in den K7–Blättern waren durch nachvollziehbare Aufwandsdarstellungen zu hinterlegen. Für Leistungen von Subunternehmern waren entsprechende Angebote von diesen vorzulegen.

(3) Der RH überprüfte anhand der sechs nachstehenden, aus insgesamt 106 Änderungsevidenzen risikoorientiert ausgewählten Mehrkostenforderungen, ob und wie der Hauptverband diese Bestimmungen

- formell entsprechend dem Prozess Änderungsmanagement und
- materiell entsprechend dem Projektvertrag

bei der Genehmigung von Mehrkostenforderungen umsetzte.

Tabelle 12: Ausgewählte Mehrkostenforderung

AEV Nr.	Kurzbezeichnung	AEV Datum	Forderung Generalunternehmer	Datum Freigabe	geprüfter und freigegebener Betrag	Betrag Schlussrechnung
			in EUR		in EUR	
18	Fassadenbefahranlage	12.11.2018	223.800	05.12.2018	194.600	umfasst in Pauschalvergütung vom Juli 2019 (rd. 629.000 EUR)
26	Medienraum	13.02.2019	321.400	15.03.2019	180.800	
68	Energie–Monitoring	03.06.2019	48.000	30.07.2019	18.900	umfasst in Vereinbarung zur Schlussrechnung vom September 2020 (Pauschale von rd. 273.000 EUR)
71	„Umplanung“ Büro im 14. Obergeschoß	12.08.2019	18.300	26.09.2019	9.900	
83	Umbau Zimmer Betriebsrat	22.10.2019	5.800	05.11.2019	2.600	
111	Änderungen Küche Speisesaal	20.01.2020	10.900	20.02.2020	3.500	
<b>Summe</b>			<b>628.200</b>		<b>410.300</b>	

AEV = Änderungsevidenz

Quelle: Dachverband

Die einzelnen Prüfschritte waren entsprechend dem Prozess Änderungsmanagement in der Änderungsevidenzliste abgebildet. Zwei Änderungsevidenzen (Nr. 68 und 71) überschritten den im Projektverlauf festgelegten Prüfzeitraum von vier Wochen um 29 Tage bzw. um 17 Tage.

Durch die Zusatzvereinbarungen (Pauschalvergütung) vom Juli 2019 und durch die Vereinbarung zur Schlussrechnung vom September 2020 waren die Mehrkostenforderungen des Generalunternehmers pauschal abgegolten (TZ 24).

- 26.2 Der RH hielt fest, dass der Prozess Änderungsmanagement geeignet war, Änderungen strukturiert zu erfassen, zu bewerten, zu entscheiden und nachzuverfolgen.

Er hielt auch fest, dass der Hauptverband diese formellen Prozessschritte einhielt, jedoch bei zwei von sechs risikoorientiert ausgewählten Änderungsevidenzen den laut Bauherrnbegleitung vorgesehenen Prüfzeitraum von vier Wochen deutlich überschritt. Der RH bemängelte daher auch, dass im Projekthandbuch Generalsanierung keine Vorgaben zur Bearbeitungsdauer festgelegt waren.

Obwohl der Hauptverband die Mehrkostenforderungen materiell prüfte und in der Folge freigab, vereinbarte er mit dem Generalunternehmer im Zuge des Vergleichs (TZ 24) eine Pauschalierung der Mehrkostenforderungen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz bei Vergabe von Leistungen zu pauschalen Auftragssummen erschwert bzw. eingeschränkt waren.

## Bau- und Betriebsanlagenbewilligung

- 27.1 Bei der Generalsanierung des Bürogebäudes handelte es sich um ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben gemäß § 70 Wiener Bauordnung. Der Hauptverband suchte mit Schreiben vom 15. Februar 2017 um Baubewilligung an, welche die Magistratsabteilung 37 – Baupolizei der Stadt Wien mit Bescheid vom 6. Juli 2017 erteilte. Im Zuge der Projektabwicklung kam es zu Änderungen, welche die Magistratsabteilung 37 mit Bescheid vom 18. Dezember 2018<sup>52</sup> genehmigte.

Für das Projekt war auch eine Genehmigung der Betriebsanlage (Betriebsrestaurant) gemäß Gewerbeordnung 1994 erforderlich. Das Ansuchen dafür beim Magistratischen Bezirksamt stellte der Hauptverband im November 2017. Da die Behörde die eingereichten Unterlagen für nicht ausreichend befand, forderte sie den Hauptverband im April 2018 und im Jänner 2019 auf, die Unterlagen zu verbessern. Nach Verbesserung erging Mitte September 2019 – kurz vor der baulichen Fertigstellung Ende September 2019 – die Betriebsanlagengenehmigung.<sup>53</sup> Dem Hauptverband entstanden keine Mehrkosten aus der späten Genehmigung.

---

<sup>52</sup> mit Richtigstellungsbescheid vom 10. Dezember 2019 aufgrund nicht korrekter Geschäftszahl

<sup>53</sup> gemäß § 359b Abs. 1 Z 3 und Abs. 5 Gewerbeordnung 1994, BGBl. 194/1994 i.d.g.F.



Die wesentlichen Ereignisse zu den Behördenverfahren zeigt nachstehende Chronologie:

Tabelle 13: Chronologie betreffend Bau- und Betriebsanlagenbewilligung

Datum	Ereignis
15. Februar 2017	Ansuchen bei der Magistratsabteilung 37 – Baupolizei auf Erteilung der Baubewilligung
31. Mai 2017	Bauverhandlung
6. Juli 2017	Bescheid zur Baubewilligung durch die Magistratsabteilung 37 – Baupolizei
15. November 2017	Ansuchen beim Magistratischen Bezirksamt um Genehmigung der Betriebsanlage
12. Februar 2018	Baubeginn
18. April 2018	Aufforderung des Magistratischen Bezirksamts zu Ergänzungen bzw. Nachreichungen für die Genehmigung der Betriebsanlage
14. August 2018	Antrag bei der Magistratsabteilung 37 – Baupolizei, Abweichung vom bewilligten Bauvorhaben
18. Dezember 2018	Bescheid über die Abweichung vom bewilligten Bauvorhaben durch die Magistratsabteilung 37 – Baupolizei
29. Jänner 2019	neuerliche Aufforderung des Magistratischen Bezirksamts zu Ergänzungen bzw. Nachreichungen für die Genehmigung der Betriebsanlage
17. September 2019	Bescheid zur Betriebsanlagengenehmigung des Magistratischen Bezirksamts
30. September 2019	bauliche Fertigstellung
3. Dezember 2019	Fertigstellungsanzeige

Quelle: Dachverband

27.2 Der RH hielt fest, dass die Magistratsabteilung 37 – Baupolizei der Stadt Wien die Baubewilligung für die Generalsanierung gemäß der Wiener Bauordnung im Juli 2017 bzw. im Dezember 2018 erteilte.

Er vermerkte kritisch, dass der Bau ohne Betriebsanlagengenehmigung begonnen und auch im Wesentlichen ausgeführt wurde. Erst nach zweimaliger Nachbesserung – kurz vor der baulichen Fertigstellung – genehmigte das Magistratische Bezirksamt mit Bescheid vom 17. September 2019 die Betriebsanlage.

Die späte Betriebsanlagengenehmigung führte zu keinen Umplanungen und keinen daraus resultierenden Mehrkosten für den Hauptverband. Dennoch sollte nach Ansicht des RH die Betriebsanlagengenehmigung grundsätzlich vor Errichtung (und Betrieb) der Anlage vorliegen. Erst dann sollte mit den Bauarbeiten begonnen werden, damit Umplanungen und Mehrkosten während der Abwicklung aufgrund von Bescheidaufgaben vermieden werden können.

## Nachhaltigkeit des Gebäudes

- 28.1 (1) Der Grundsatzbeschluss der Trägerkonferenz des Hauptverbands vom 17. Juni 2014 zur Generalsanierung mit Errichtungskosten von 41,82 Mio. EUR basierte aus Sicht des Hauptverbands auf einer „Standardsanierung“ ohne besondere Ansprüche an Energieeffizienz und Nachhaltigkeit.

Im Laufe des Jahres 2015, im Zuge der Ausschreibung der Generalplanerleistungen, konkretisierte der Hauptverband seine Ansprüche an das neue Bürogebäude auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Gebäudes. Neues Ziel ab 2015 war ein – aus ökologischer Sicht – nachhaltiges und zukunftsweisendes „Leuchtturmprojekt“, wobei zumindest ein Niedrigenergiegebäude mit hoher Energieeffizienz und optimierter Energieversorgung durch Nutzung erneuerbarer Energiequellen errichtet werden sollte. Auch hohe Nutzerfreundlichkeit sowohl für die Gebäudenutzer als auch für das hauseigene Facility-Management und Minimierung der Lebenszykluskosten waren Vorgaben des Hauptverbands.

Im Zuge der weiteren Planung konkretisierte der Hauptverband seine Zielsetzungen zur Nachhaltigkeit weiter. Insbesondere beabsichtigte er, eine Gold-Zertifizierung des „österreichischen klimaaktiv Gebäudestandards“ für das Gebäude zu erlangen und auf den Dachflächen Photovoltaik-Anlagen mit einem geplanten Jahresertrag von 162 MWh zu errichten. Ab Juni 2016 beabsichtigte der Hauptverband, das Haus der sozialen Sicherheit als Null-Energie-Gebäude<sup>54</sup> zu realisieren. Demnach hatte ein Gebäude zumindest genauso viel erneuerbare Energie zu produzieren, wie es verbrauchte. Diese Zielsetzung relativierte der Dachverband gegenüber dem RH insofern, als die Photovoltaik-Anlage auf den Dächern des Hauptgebäudes und des Zubaus jährlich mehr Energie erzeugen sollte, als in den Geschoßen 3 bis 14 verbraucht werde.

- (2) Der Hauptverband bzw. der Dachverband erreichte für die Nachhaltigkeit des Gebäudes drei verschiedene Zertifizierungen nach unterschiedlichen Gebäudestandards (siehe Anhang, Tabelle C).

<sup>54</sup> Ein Null-Energie-Haus ist ein Gebäude, dessen rechnerische energetische Jahresbilanz Null beträgt. Die benötigte Energie wird durch Anlagen des Gebäudes selbst erzeugt (meist Solaranlagen). Im Unterschied zu energieautarken Gebäuden sind Null-Energie-Häuser an Energienetze angeschlossen, die sie für den Energieaustausch beanspruchen (<https://web.archive.org/web/20120207053540/http://www.enob.info/de/glossar/akronym/true/#N>; abgerufen am 10. Juni 2022).

(3) Um die Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele im Betrieb sicherzustellen, richtete der Hauptverband ein technisches System der Langzeitbeobachtung und ein Monitoring dazu mit Unterstützung eines externen Konsulenten ein. Das Monitoring für den Zeitraum Februar 2020 bis einschließlich September 2020 zeigte, dass

- der Innenraumkomfort innerhalb der Komfortgrenzen bei der Raumlufttemperatur und der Luftqualität lag,
- hinsichtlich der Luftfeuchtigkeit leichtes Verbesserungspotenzial vorhanden war,
- die Photovoltaik-Anlage 110,5 MWh Strom produzierte und damit laut Monitoringbericht unter dem Planwert lag; ausschlaggebend dafür war eine Fehlfunktion der Anlage, die noch 2020 behoben wurde; 92 MWh der produzierten Energie speiste der Dachverband in das Stromnetz ein,
- der Dachverband auch 282 MWh Netzstrom für das Gesamtgebäude bzw. 202 MWh für die Geschoße 3 bis 14 – trotz verringerten Strombedarfs aufgrund der reduzierten Belegung zur Zeit der COVID-19-Pandemie – benötigte,
- sich mit der Wärmebereitstellung (mittels Fernwärme) ein weiterer Energiebedarf von 381 MWh für das gesamte Gebäude, davon 89 MWh für die Geschoße 3 bis 14, ergab.

Bei linearer Hochrechnung des im gesamten Haus der sozialen Sicherheit angefallenen Verbrauchs von Strom und Fernwärme aus 2020 auf das ganze Jahr ergab sich ein Gesamtenergieverbrauch von 980 MWh. Damit läge der Dachverband mit dem Gesamtenergieverbrauch um rd. 270 MWh unter dem Niveau des Stromverbrauchs von 2015 (1.249 MWh; letztes Jahr Vollbetrieb vor Zielsetzung Null-Energie-Gebäude); der Aufwand für Heizöl (2015: 114 t) zur Wärmeengewinnung entfiel zur Gänze.

Bei linearer Hochrechnung des in den Geschoßen 3 bis 14 angefallenen Verbrauchs von Strom und Fernwärme aus 2020 auf das ganze Jahr ergab sich ein Gesamtenergieverbrauch von 430 MWh.

Der jährliche Energieaufwand sank von 198.000 EUR (2015) auf 167.500 EUR (2020) bzw. von 8,66 EUR auf 6,50 EUR je m<sup>2</sup> Bruttogeschoßfläche.

(4) Im Zuge der Generalsanierung gestaltete der Hauptverband auch den Vorplatz um. Anstatt einer nicht öffentlich zugänglichen Gartenanlage mit einer Fläche von rd. 1.900 m<sup>2</sup><sup>55</sup> und 26 Bäumen schuf er einen öffentlich zugänglichen Vorplatz mit einer Fläche von 1.240 m<sup>2</sup>. 950 m<sup>2</sup> davon waren Betonfläche und 290 m<sup>2</sup> Grünbereich (acht Baumscheiben mit elf Bäumen, wovon drei Bäume bereits vor der Sanierung standen). Zusätzlich begrünzte der Hauptverband die Gebäudedächer. Insgesamt belief sich die Grünfläche auf rd. 850 m<sup>2</sup>.

---

<sup>55</sup> eingezäunter Gartenbereich mit teilweise befestigten Flächen

Die folgende Abbildung zeigt die Grünflächen vor und nach der Sanierung:

Abbildung 8: Vergleich der Grünflächen vor (2017) und nach (2020) der Generalsanierung



Quellen: Stadt Wien – data.wien.gv.at; Dachverband; Darstellung: RH

Ein Baumschutzgutachten bestätigte dem Hauptverband 2016 den großteils schlechten bis sehr schlechten Zustand der Bäume, nur zwei der 26 Bäume hatten ein mittleres Zustandsniveau.

Der Hauptverband stellte im Verlauf der Umsetzung des aus seiner Sicht „nachhaltigen und zukunftsweisenden Leuchtturmprojekts“ keine Überlegungen zu den Folgewirkungen – etwa allfällige negative Gesundheitsfolgen – der mit der Vorplatzneugestaltung einhergehenden Bodenversiegelung von rd. 1.000 m<sup>2</sup> an.

(5) Der Dachverband konnte dem RH keine Berechnung der Lebenszykluskosten vorlegen, obwohl mit dem Generalplaner eine ganzheitliche Betrachtung der Lebenszykluskosten über die Errichtung vereinbart war und laut Hauptverband die Planer im Zuge der Vorentwurfsplanung derartige Berechnungen durchgeführt hatten. Im Prüfbericht der Bauherrnbegleitung zur Vorentwurfsplanung aus 2016 war festgehalten, dass die Lebenszykluskostenberechnung nicht oder nicht vollständig vorhanden sei, aber nachgereicht werde. Nach der Entwurfsfreigabe wurden laut Auskunft des Dachverbands die Lebenszykluskosten nicht mehr berechnet.

- 28.2 Der RH verwies auf die drei Zertifikate zur Nachhaltigkeit des Hauses der sozialen Sicherheit und anerkannte, dass sich der Hauptverband zum Ziel gesetzt hatte, sein Bürogebäude nachhaltig zu sanieren. Die Energiebilanz nach der Sanierung entsprach jedoch nicht dem Ziel (Null-Energie-Gebäude für die Geschoße 3 bis 14). Ausschlaggebend dafür war aus Sicht des RH, dass der jährlichen Kapazität der Photovoltaik-Anlage von 162 MWh ein Gesamtenergiebedarf von zumindest 980 MWh für das Gesamtgebäude bzw. von 430 MWh für die Geschoße 3 bis 14 gegenüberstand und die Anlage damit zu klein dimensioniert war. Das Ziel des Null-Energie-Standards für die Geschoße 3 bis 14 war somit zu ambitioniert und nicht an der für die Photovoltaik-Anlage zur Verfügung gestellten Fläche orientiert.

Der RH wies darauf hin, dass der Hauptverband mit der Generalsanierung den Gesamtenergieverbrauch um rd. 270 MWh unter das Niveau von 2015 (1.249 MWh) senkte. Auch den Energieaufwand konnte der Dachverband senken, von 8,66 EUR (2015) auf 6,50 EUR (2020) je m<sup>2</sup> Bruttogeschoßfläche. Für das Jahr 2021 hatte der Dachverband jedoch einen Anstieg des Energieaufwands um 67 % gegenüber dem Jahr 2020 veranschlagt (TZ 7).

Der RH kritisierte, dass der Hauptverband die klimarelevanten und allenfalls gesundheitlichen Folgewirkungen der Versiegelung von zusätzlich rd. 1.000 m<sup>2</sup> seiner Gartenfläche im Zuge der Vorplatzneugestaltung nicht in seine Überlegungen einer nachhaltigen Generalsanierung miteinbezog. Der Hauptverband trug damit – wenn auch in geringem Ausmaß – zur innerstädtischen Flächenversiegelung bei, was nach Ansicht des RH in einem Spannungsverhältnis zu seiner Aufgabe als Gesundheitsdienstleister stand.

Der RH hob hervor, dass sich der Hauptverband mit der Generalsanierung auch die Minimierung der Lebenszykluskosten zum Ziel gesetzt hatte. Er kritisierte, dass der Hauptverband dem RH dazu keine Berechnung vorlegen konnte, obwohl der Hauptverband diese Aufgabe dem Generalplaner übertragen hatte. Kritisch sah der RH die fehlenden Berechnungen der Lebenszykluskosten insbesondere bei der Auswahl von Varianten und Abwurfpaketen (TZ 17), die unterschiedlich hohe Kosten auf ihre Lebensdauer verursachten.

Der RH empfahl dem Dachverband, wegen der fehlenden Lebenszykluskostenberechnungen entsprechende Rückforderungsansprüche gegenüber dem Generalplaner zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen.

- 28.3 Der Dachverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich bei Umlage der Hochrechnung der Daten aus dem Monitoring des Zeitraums Februar 2020 bis September 2021 auf ein Jahr in einer primärenergetischen Betrachtungsweise<sup>56</sup> eine ausgeglichene Bilanz zwischen dem Photovoltaik-Ertrag (265 MWh) und dem Energieverbrauch für Heizen und Kühlen der Geschoße 3 bis 14 (251 MWh) ergebe.

Die Vorplatzgestaltung sei Ergebnis des Architektenwettbewerbs gewesen, das Ausmaß an befestigten Flächen resultiere aus funktionalen Erfordernissen der Erschließung und Raumnutzung. Die Planung der Außenraumgestaltung sei hinsichtlich des Einflusses auf das Mikroklima des unmittelbaren Umfelds simuliert worden. In der Folge seien die versiegelten Flächen durch eine Vergrößerung der Grünflächen um die Bäume reduziert worden und habe eine Zertifizierung erreicht werden können. Aus der Abwägung der Vor- und Nachteile und der Möglichkeit, entsprechende Fördermittel zu lukrieren, seien die Photovoltaik-Installationen gegenüber größeren Gründachausgestaltungen bevorzugt worden.

Entsprechend der Dokumentation des externen Projektcontrollings habe der Generalplaner seine Leistungen betreffend Lebenszykluskosten erbracht. Rückforderungen gegenüber dem Generalplaner seien daher nicht gerechtfertigt und mache der Dachverband nicht geltend. Ein – im Stellungnahmeverfahren im März 2022 vom Dachverband dem RH übermittelter – Überblick eines externen Konsulenten zeige, dass dieser im November 2019 zu sechs Ausführungsvarianten die Lebenszykluskosten berechnet habe. Für welche Entscheidungen diese Aufstellung als Grundlage gedient habe, gab der Dachverband nicht an.

- 28.4 Der RH entgegnete dem Dachverband, dass der Hauptverband im Juni 2016 beabsichtigt hatte, das Haus der sozialen Sicherheit als Null-Energie-Gebäude zu errichten. Erst während der Gebarungsüberprüfung schränkte der Dachverband diese Zielsetzung auf die Geschoße 3 bis 14 ein, ohne dass dieses Ziel in den dem RH übermittelten Unterlagen, insbesondere zur Entscheidungs- und Planungsphase, verankert war. Die nunmehr in der Stellungnahme aufgezeigte Primärenergie-Bilanz berücksichtigte nur den Energieverbrauch für Heizen und Kühlen, aber nicht jenen für Betrieb und Lüftung, der einen Anteil von 61 % am Gesamtenergieverbrauch

---

<sup>56</sup> Primärenergie ist Energie aus erneuerbaren und nicht erneuerbaren Quellen, die keinem Umwandlungsprozess unterzogen wurde (Richtlinie 2010/31/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 2010/153, 13). Primärenergie wird durch einen mit Verlusten behafteten Umwandlungsprozess in Sekundärenergie umgewandelt und nach Übertragungsverlusten zu der vom Verbraucher nutzbaren Endenergie (<https://www.apg.at/de/Energiezukunft/Glossar/Primaerenergie>; abgerufen am 10. Juni 2022).

erreichte. Es war somit weiterhin eine erhebliche externe Energiezufuhr für den Gebäudebetrieb erforderlich.

Zusätzlich war für den RH die Berechnung der primärenergetischen Bilanz der Geschoße 3 bis 14 nicht nachvollziehbar. Der in der Stellungnahme angegebene Energieverbrauch von 251 MWh für Heizen und Kühlen stimmte nicht mit dem Energieverbrauch gemäß dem vom Dachverband während der Gebarungsüberprüfung dem RH übergebenen Bericht „Monitoring Februar 2020 September 2020“ überein.

Der RH wies gegenüber dem Dachverband erneut darauf hin, dass er im Zuge der Vorplatzneugestaltung zusätzlich rd. 1.000 m<sup>2</sup> seiner Gartenfläche versiegeln ließ. Die angesprochene Zertifizierung berücksichtigte diesen Aspekt in ihrer Beurteilung nicht. Sie verglich lediglich die ursprüngliche Neuplanung mit anderen Planungsvarianten, bezog jedoch nicht die vor der Generalsanierung vorhandene Grünfläche mit in die Betrachtung ein. Zudem erreichte der Hauptverband auch nur die zweite Stufe und nicht die höchstmögliche Zertifizierung (siehe Anhang, Tabelle C).

Der dem RH während des Stellungnahmeverfahrens im März 2022 übermittelte Überblick der Lebenszykluskosten wurde zu einem Zeitpunkt erstellt, zu dem die Bauarbeiten bereits fast zur Hälfte fertiggestellt waren. Die Berechnung konnte somit nicht in der maßgeblichen Planungsphase als Grundlage wirksam werden. Nach Ansicht des RH konnte der Dachverband sein Ziel der Minimierung der Lebenszykluskosten frühestens in einer sehr späten Phase der Generalsanierung umsetzen. Kritisch vermerkte der RH die Übermittlung der Berechnungen zu den Lebenszykluskosten erst während des Stellungnahmeverfahrens, nachdem der RH diese Unterlagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mehrmals ergebnislos angefordert hatte.





## Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend empfahl der RH:

### Dachverband der Sozialversicherungsträger

- (1) Vor der Planung und Umsetzung von größeren Bauprojekten wären das Erfordernis und die voraussichtliche Nutzungsdauer von Investitionen zu hinterfragen, um eine beschränkte Nutzungsdauer und einen daraus resultierenden verlorenen Aufwand zu vermeiden. (TZ 3)
- (2) Im Zuge der Vorbereitung allfälliger künftiger Bauvorhaben des Dachverbands der Sozialversicherungsträger sollten mögliche Kooperationen und Synergien mit den Sozialversicherungsträgern geprüft und nach Möglichkeit realisiert werden. (TZ 5)
- (3) Vor Immobilienentscheidungen sollten die entscheidungsrelevanten vorbereitenden Projekte sowie die eingeholten Beratungsleistungen und die daraus resultierenden Zwischenentscheidungen samt Bewertungskriterien transparent und nachvollziehbar dokumentiert werden. Bei den Immobilienentscheidungen sollte anhand der getroffenen Annahmen und Bewertungskriterien ersichtlich sein, dass die wirtschaftlichste und nachhaltigste Variante gewählt wurde. (TZ 6)
- (4) Bei zukünftigen Immobilienentscheidungen wären die gesamten Lebenszykluskosten entsprechend der ÖNORM B 1801–2 Bauprojekt– und Objektmanagement – Teil 2: Objekt–Folgekosten zu ermitteln und der Entscheidung zugrunde zu legen. (TZ 6)
- (5) Bei zukünftigen Bauprojekten sollten
  - in der Planung die strategischen, übergeordneten Ziele und Vorgaben festgelegt und hierarchisch entsprechend ihrer Wertigkeit gegliedert werden, um Zielkonflikte zu vermeiden,
  - in der Entscheidungsfindung auch die Nicht–Ziele transparent offengelegt werden,
  - Änderungen von Zielen transparent dargestellt und begründet werden sowie
  - diese Aspekte den Gremialbeschlüssen der Sozialversicherung zugrunde gelegt werden. (TZ 7)

- (6) Im Falle starker Steigerungen des Betriebsaufwands wären die Ursachen dafür zu eruieren und bei Bedarf Einsparungspotenziale zu heben. (TZ 7)
- (7) Für zukünftige Bauprojekte wären geänderte Rahmenbedingungen und daraus resultierende Bedarfsänderungen zeitgerecht zu evaluieren und allfällige Planungsänderungen bzw. Redimensionierungen noch vor Baubeginn zu berücksichtigen. (TZ 8)
- (8) Bei der Vermietung von Räumlichkeiten an Mieter außerhalb des Sozialversicherungsbereichs sollte(n)
- ein dem Baukostenzuschuss angemessener Kündigungsverzicht sowie vergleichbare Regelungen zur Mietzinsfreistellung und zu unentgeltlichen Nutzungen der Seminar- und Veranstaltungsräume vereinbart werden,
  - vor Abschluss von Mietverträgen und zur Steuerung des Geschäftsbereichs Vermietung die finanziellen Auswirkungen in Form einer kontinuierlichen Ergebnisrechnung bewertet werden,
  - bei Mietern mit einem Naheverhältnis zum Dachverband der Sozialversicherungsträger – z.B. eine direkte Geschäftsbeziehung zum Dachverband oder eine Tätigkeit im öffentlichen Gesundheitsbereich – besonderes Augenmerk auf die Mietvertragskonditionen gelegt werden, um den Anschein von Befangenheit und Bevorzugung zu vermeiden. (TZ 10)
- (9) Es wäre ein Nutzungs- und Vermietungskonzept samt Tarifgestaltung für die Seminar- und Veranstaltungsräume zeitnah auszuarbeiten und nach Beschluss der Konferenz der Sozialversicherungsträger umzusetzen. (TZ 10)
- (10) Das bestehende Sicherheitskonzept sollte in regelmäßigen Abständen, insbesondere hinsichtlich des offenen Eingangsbereichs, evaluiert und allfällige Maßnahmen sollten ergriffen werden. (TZ 10)
- (11) Die erforderliche Eigennutzung des Hauses der sozialen Sicherheit wäre vor dem Hintergrund eines weiter sinkenden Eigenbedarfs an Flächen (infolge weiterer Flächenverdichtung, Personalreduktion und von vermehrtem Homeoffice sowie im Hinblick auf den noch laufenden Reorganisationsprozess des Dachverbands aufgrund der Strukturreform) laufend zu überwachen. (TZ 12)

- (12) Für das Haus der sozialen Sicherheit wäre ein Bewirtschaftungskonzept zu entwickeln und dabei in Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern eine Nutzung der Flächen innerhalb des Sozialversicherungsbereichs unter Berücksichtigung eines sozialversicherungsweiten Kosten–Nutzen–Verhältnisses zu prüfen. (TZ 12)
- (13) Es sollte geprüft werden, ob bzw. in welchem Ausmaß aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen (u.a. Anstieg der vermieteten Fläche und Miete je m<sup>2</sup>) und der Erfahrungswerte für die Betriebskosten die beschlossenen Eigenmittel von 6 Mio. EUR anzupassen wären. In der Folge wäre gegebenenfalls ein Beschluss der Konferenz der Sozialversicherungsträger zur geänderten Eigenfinanzierung zu erwirken. Dabei wäre im Hinblick auf die zukünftige Nutzung vorab zu prüfen, ob – vor dem Hintergrund der empfohlenen strategischen Vorgaben – nicht sämtliche externe Mieteinnahmen zur Finanzierung des Eigenanteils des Dachverbands verwendet werden sollten. (TZ 13)
- (14) Beim Kostenmanagement von Projekten wären im Sinne der Kostenwahrheit
- alle das Projekt betreffenden Kosten, somit auch Vorleistungen, zuzurechnen,
  - nicht das Projekt betreffende Kosten unberücksichtigt zu lassen und
  - die endgültigen Errichtungskosten zeitnah nach Projektende zu ermitteln. (TZ 17)
- (15) Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens sollte der Auftragswert ermittelt, darauf aufbauend ein rechtskonformes Vergabeverfahren gewählt, Aufträge nicht gesplittet und das Bundesvergabegesetz eingehalten werden. (TZ 20)
- (16) Eine strukturierte und vollständige Ablage der wesentlichen Unterlagen von Vergabeverfahren wäre sicherzustellen, um der internen Weisung zur siebenjährigen Aufbewahrungsfrist und der Verpflichtung zur Sicherstellung der Transparenz, der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Vergabeentscheidungen nachzukommen, insbesondere für eventuelle Vertragsverletzungsverfahren bzw. interne und externe nachgängige Kontrollen. (TZ 20)
- (17) Beratungsleistungen zu Vergabeverfahren wären vor Einleitung des Verfahrens einzuholen, damit die Erkenntnisse und Empfehlungen der Berater zeitgerecht in das Vergabeverfahren einfließen können. (TZ 20)
- (18) Es sollten nur Leistungen mit einem klaren Leistungsbild ausgeschrieben und entsprechend der Ausschreibung vergeben werden. (TZ 20)

- (19) Bei Kenntnis des konkreten Bedarfs und des Leistungsinhalts wäre von einer Rahmenvereinbarung für Dienstleistungen abzusehen, um die Risiken eines verringerten Wettbewerbs, höherer Angebotspreise und von Vergaberechtschutzverfahren zu minimieren. (TZ 21)
- (20) In jedem Vergabefall sollte der geschätzte Auftragswert zeitnah vor der Ausschreibung sachkundig ermittelt sowie schriftlich und nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 21)
- (21) Angesichts der vom RH festgestellten Mängel bei der Abwicklung des Wettbewerbs für die Generalplanerleistungen bzw. des anschließenden Verhandlungsverfahrens sollte künftig das Bundesvergabegesetz eingehalten werden. (TZ 22)
- (22) Wesentliche Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren wären so ausreichend zu dokumentieren, dass sie – insbesondere im Hinblick auf etwaige Nachprüfungs- oder Feststellungsverfahren – nachvollzogen werden können. (TZ 23)
- (23) Wegen der fehlenden Lebenszykluskostenberechnungen sollten entsprechende Rückforderungsansprüche gegenüber dem Generalplaner geprüft und gegebenenfalls geltend gemacht werden. (TZ 28)

## Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (24) Auf eine sozialversicherungsweite Bedarfsprüfungspflicht von Bauvorhaben des Dachverbands der Sozialversicherungsträger wäre hinzuwirken. (TZ 5)
- (25) Im Hinblick auf die ab 2020 wirksame erweiterte Aufsicht über den Dachverband der Sozialversicherungsträger sollten zukünftig auch die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Immobilienentscheidungen des Dachverbands geprüft werden, wenn sich diese auf die Sicherstellung seiner nachhaltig ausgeglichenen Gebarung auswirken könnten. (TZ 11)
- (26) Der Dachverband der Sozialversicherungsträger wäre anzuweisen, auch Änderungen von bereits genehmigten Mietverträgen dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zur Genehmigung vorzulegen. (TZ 11)



**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im September 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

## Anhang

Tabelle A: Variantenvergleiche

Jahr/Nr.	Bezeichnung/Varianten
2010/1	<b>Vorstudie Gebäude neu</b>
	<p>technische Analyse zeigte „Investitionskostenstau“ von 26,9 Mio. EUR            Vergleich mit Barwertberechnung über zehn Jahre  <b>Variante 1:</b> Auflösung des Investitionskostenstaus, 61,7 Mio. EUR  <b>Variante 2:</b> „Kernsanierung“ 52 Mio. EUR</p>
2011/2	<b>Fortführung der Vorstudie Gebäude neu</b>
	<p>alle Varianten mit Daten des Bestands gerechnet, ohne Optimierungspotenziale; Investitionskostenstau 33,6 Mio. EUR  <b>Variante 1: Minimalsanierung</b> („Konservierung Bestand für Weiternutzung“) für fünf bis zehn Jahre: Errichtungskosten 11,67 Mio. EUR  <b>Variante 2: Generalsanierung:</b> Errichtungskosten 34,06 Mio. EUR  <b>Variante 3: Neubau:</b> Gesamtkosten 58,7 Mio. EUR, inklusive Grundstücksankauf und Erlös Kundmannngasse 13,9 Mio. EUR  <b>Variante 4: Miete:</b> kalkulatorische Miete 16 EUR je m<sup>2</sup>, Miete jährlich 2,86 Mio. EUR  <b>Fazit und Empfehlungen:</b> Miete am teuersten, daher nicht weiterverfolgen, Minimalsanierung jährlich annähernd gleiche Kosten wie Generalsanierung, Generalsanierung und Neubau weichen kaum voneinander ab</p>
2011/3	<p><b>Präsentation ohne Titel: Vergleich Variante Neubau und Generalsanierung</b></p> <p>Grundstücke für <b>Neubau</b> an acht verschiedenen Standorten in Wien und für <b>Generalsanierung</b> am Standort Kundmannngasse nach neun Kriterien (u.a. Kaufpreis und Verkehrsanbindung) und nach einem Ampel–Punkte–System bewertet; Kundmannngasse mit zehn von elf Punkten am besten bewertet; Investitionskostenvergleich zeigt Neubau günstiger als Generalsanierung (35,8 Mio. EUR zu 38,3 Mio. EUR)</p>
2011/4	<p><b>Zusammenfassung Gebäudestrategie</b></p> <p>Vergleich Generalsanierung für 400 Arbeitsplätze und Neubau für 300 Arbeitsplätze  <b>Ergebnis:</b> Generalsanierung bei Bewertung Standort besser; bei Funktionalität, Kosten und Umsetzung ist Neubau besser, Barwert auf 40 Jahre Neubau 131,0 Mio. EUR, Generalsanierung 136,1 Mio. EUR</p>
2011/5	<b>Fortführung der Zusammenfassung Gebäudestrategie</b>
	<p>Variantegegenüberstellung mit Gewinn– und Verlustrechnung auf 40 Jahre und durchschnittlicher Annuität (Barwert)            nur Erträge aus Miete bei den Varianten Generalsanierung berücksichtigt, jedoch bei Neubau kein Ertrag aus Verkauf Kundmannngasse  <b>Variante 1:</b> Generalsanierung 441 Arbeitsplätze (davon 141 zu vermieten)  <b>Variante 2:</b> Generalsanierung 400 Arbeitsplätze (davon 100 zu vermieten)  <b>Variante 3:</b> Neubau 300 Arbeitsplätze  <b>Empfehlung:</b> Generalsanierung aufgrund höherer Qualität und Effizienz bei jährlich gleichen Kosten (3,4 Mio. EUR Generalsanierung zu 3,3 Mio. EUR Neubau)</p>
2012/6	<p><b>Gebäudestrategie – Entscheidungsgrundlage</b></p> <p>Vergleich der Investitionskosten (Preisbasis 2014/15) mit Berücksichtigung Buchwertkorrekturen, Mietertrag kapitalisiert auf 20 Jahre und Verkaufserlös Liegenschaft Kundmannngasse (13,9 Mio. EUR, Preisbasis 2011)  <b>Variante 1: Generalsanierung:</b> 39,8 Mio. EUR            (300 Arbeitsplätze Hauptverband, 100 Arbeitsplätze Vermietung, 200 Stellplätze)  <b>Variante 2: Neubau:</b> 41,9 Mio. EUR (300 Arbeitsplätze, 200 Stellplätze)  <b>Empfehlung:</b> Generalsanierung aufgrund höherer Qualität und Effizienz bei jährlich gleichen Kosten (keine Angabe der Höhe der jährlichen Kosten)</p>

Jahr/Nr.	Bezeichnung/Varianten
2013/7	<p><b>Vorstudie Kostenschätzung</b> von vier Varianten der Generalsanierung mit jeweils zwei Ausstattungsvarianten, Preisbasis 2012</p> <p><b>Variante 1: Hauptvariante mit großem Sitzungssaal:</b> 48 Mio. EUR bzw. 43,7 Mio. EUR, 450 Arbeitsplätze und 236 Stellplätze</p> <p><b>Variante 2: Abbruch Akademiegebäude und reduzierter Akademiezubau:</b> 41,3 Mio. EUR bzw. 37 Mio. EUR, 450 Arbeitsplätze und 191 Stellplätze</p> <p><b>Variante 3: Integration des Schulungs-, Konferenz- und Sitzungsbereichs im Bürogebäude, Abbruch Akademiegebäude:</b> 37,3 Mio. EUR bzw. 33 Mio. EUR, 380 Arbeitsplätze und 191 Stellplätze</p> <p><b>Variante 4: Integration des Schulungs-, Sitzungsbereichs im Bürogebäude, Umbau Akademie- in Bürogebäude:</b> 41,6 Mio. EUR bzw. 35,7 Mio. EUR, 360 + 100 Arbeitsplätze, 191 Stellplätze</p> <p><b>Empfehlung:</b> Variante 2 wegen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– guter Erfüllung der Funktionalitäts- und Nutzungsanforderungen</li> <li>– Möglichkeit zur geschoßweisen Vermietung von Büroräumen</li> <li>– Ausgleich der höheren Errichtungskosten durch Mieterträge</li> </ul> <p><b>Variante 2 war Basis des Grundsatzbeschlusses der Trägerkonferenz des Hauptverbands vom 17. Juni 2014</b></p>
2013/8	<p><b>Erarbeitung Immobilienstrategie</b></p> <p>Investitionskostenvergleich (Preisbasis 2014/2015 bzw. Verkaufserlös Liegenschaft Kundmannngasse 12,5 Mio. EUR, ohne Angabe Berechnung und Preisbasis)</p> <p><b>Variante 1: Generalsanierung (Variante 2 aus 2013/7):</b> 43,7 Mio. EUR, inklusive Ertrag Vermietung auf 30 Jahre und Kosten Ausweichquartier</p> <p><b>Variante 2: Neubau Standort 1:</b> 39,4 Mio. EUR, inklusive Ankauf Grundstück, Übersiedelung und Verkaufserlös Kundmannngasse</p> <p><b>Variante 3: Neubau Standort 2:</b> 36,9 Mio. EUR, inklusive Ankauf Grundstück, Übersiedelung und Verkaufserlös Kundmannngasse</p> <p><b>Variante 4: Neubau Standort 3:</b> 35,6 Mio. EUR, inklusive Ankauf Grundstück, Übersiedelung und Verkaufserlös Kundmannngasse</p> <p><b>Variante 5: Neubau Standort Kundmannngasse 21:</b> 48,8 Mio. EUR, inklusive Kosten Ausweichquartier</p> <p>qualitativer Vergleich der Varianten mittels SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken), keine Empfehlung</p>
2013/9	<p><b>Immobilienstrategie Standortvertiefung, Executive Summary</b></p> <p>Investitionskostenvergleich (Preisbasis 2014/15 bzw. Verkaufserlös Liegenschaft Kundmannngasse 13,9 Mio. EUR, Preisbasis 2011)</p> <p><b>Variante 1: Generalsanierung (Variante 2 aus 2013/7):</b> 39,9 Mio. EUR, inklusive Ertrag Vermietung und Kosten Ausweichquartier, 3 Mio. EUR Zusatzreserve zur Erhöhung der Kostensicherheit</p> <p><b>Variante 2: Neubau Standort 1:</b> 36,0 Mio. EUR, inklusive Ankauf Grundstück, Übersiedelung und Verkaufserlös Kundmannngasse, Synergien berücksichtigt (Entfall Flächen für Sitzungsräume)</p> <p><b>Variante 3: Neubau Standort 2:</b> 37,6 Mio. EUR, inklusive Ankauf Grundstück, Übersiedelung und Verkaufserlös Kundmannngasse, Synergien berücksichtigt (Entfall Flächen für Sitzungsräume und Ertrag aus Vermietung von 600 m<sup>2</sup> Fläche)</p> <p><b>Variante 4: Neubau Standort 3:</b> 35,0 Mio. EUR, inklusive Ankauf Grundstück, Übersiedelung und Verkaufserlös Kundmannngasse, Synergien berücksichtigt (Entfall Flächen für Sitzungsräume)</p> <p><b>Ergebnis:</b> Generalsanierung entspricht Kriterien Risikovermeidung und Vorsicht, Nachhaltigkeit und Sparsamkeit sowie Einhaltung des Vergaberechts mehr als die Varianten Neubau, Realisierbarkeit der Neubauten nicht gewährleistet</p>

Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

Tabelle B: Vergleich der Verträge für Mieter außerhalb des Sozialversicherungsbereichs

Vertragsinhalt	Mieter 1	Mieter 2	Mieter 3	Mieter 4
	in m <sup>2</sup>			
Bürofläche	755,00	755,00	690,00	416,73
	in EUR monatlich je m <sup>2</sup>			
Miete ohne Stellplätze	17,99	17,00	18,00	18,00
	Anzahl			
gemietete Stellplätze	3	4	1	3
	in EUR monatlich			
Miete für Stellplätze gesamt	360	in Miete inkludiert (480)	in Miete inkludiert (120)	360
	Monate ab Mietbeginn			
Mietzinsfreistellung	4	1 bis 4, abhängig vom Einzug	4	keine
	in %			
Verzugszinsen	6	9	9	9
	Anzahl Jahre			
Kündungsverzicht der Mieter	5	3	2	5
Verlängerungsoption der Vertragsdauer	höchstens 5 (einvernehmlich)	höchstens 10 (einseitig durch Mieter)	keine	höchstens 5 (einvernehmlich)
	in EUR			
Kautions	60.000	20.000	60.000	30.000
Mietbedingungen Seminar- und Veranstaltungsräume	zum marktüblichen Preis	Seminarräume maximal 25 Stunden pro Monat zum halben Kostensatz, zehn Veranstaltungen im Jahr zum halben Kostensatz	im ersten Jahr – Seminarräume für zehn Personen maximal 20 Stunden mietfrei monatlich – Seminarräume für sechs Personen maximal 60 Stunden mietfrei monatlich (nur Betriebskosten); zehn Veranstaltungen unentgeltlich danach marktüblicher Preis	zum marktüblichen Preis
Baukostenzuschuss durch Dachverband	182.000 EUR (der 50.000 EUR übersteigende Betrag soll in 56 Monatsraten zurückgezahlt werden)	50.000 EUR	50.000 EUR	25.000 EUR

Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

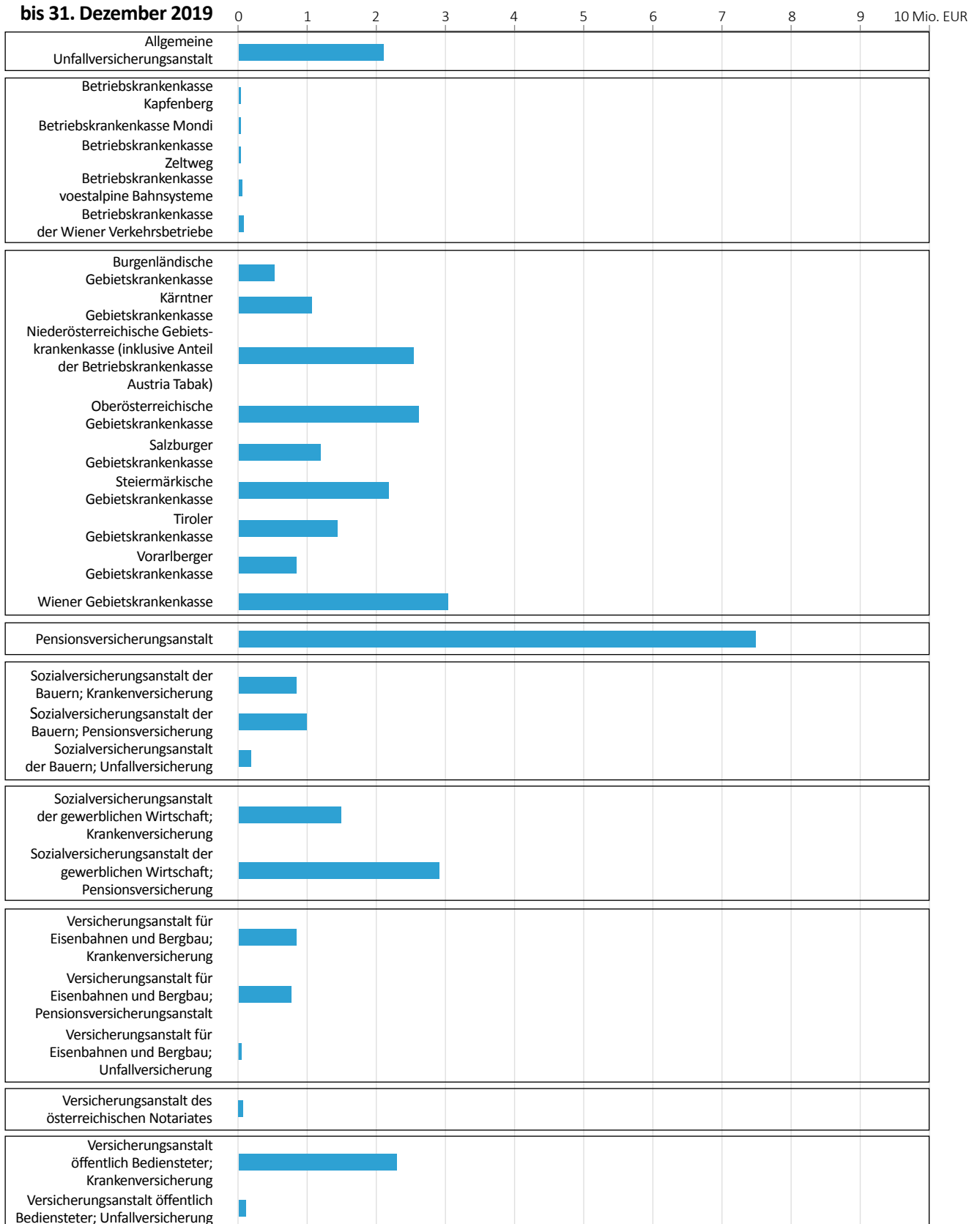


Tabelle C: Vom Hauptverband bzw. Dachverband erreichte Zertifizierungen für die Nachhaltigkeit des Hauses der sozialen Sicherheit

Zertifizierung	Erläuterungen
Silber–Greenpass	Im Oktober 2019 erhielt der Hauptverband für das Haus der sozialen Sicherheit die Silber–Zertifizierung (zweite Stufe) der vierstufigen Zertifizierung nach dem Greenpass–Standard eines privaten Unternehmens für die Bereiche Klima, Wasser, Luft, Biodiversität, Energie und Kosten sowie die Auswirkungen des Gebäudes auf die städtische Umwelt; der Hauptverband erreichte einen Erfüllungsgrad von 62 %; vor allem in den Bereichen Klima und Energie erzielte das Haus der sozialen Sicherheit sehr gute Ergebnisse (95 % bzw. 100 %).
klimaaktiv–Gold	Im Februar 2020 erhielt der Dachverband für das Haus der sozialen Sicherheit die angestrebte klimaaktiv–Gold Zertifizierung durch das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie mit 996 von 1.000 möglichen Punkten; bewertet wurden dabei u.a. die Planungs– und Ausführungsqualität, die Qualität der Baustoffe und der Konstruktion sowie zentrale Aspekte zu Komfort und Raumluftqualität.
EnerPHit–Standard Plus	Im März 2020 erhielt der Dachverband für das Haus der sozialen Sicherheit eine EnerPHit–Standard Plus–Zertifizierung durch ein privates Unternehmen; das ist ein Standard für Altbau–Sanierungen mit Passivhaus–Komponenten, der u.a. Wirtschaftlichkeit und Energiebedarf berücksichtigt; das Haus der sozialen Sicherheit konnte hierbei u.a. die Kriterien des Heizwärmeverbrauchs und der erneuerbaren Energie erfüllen.

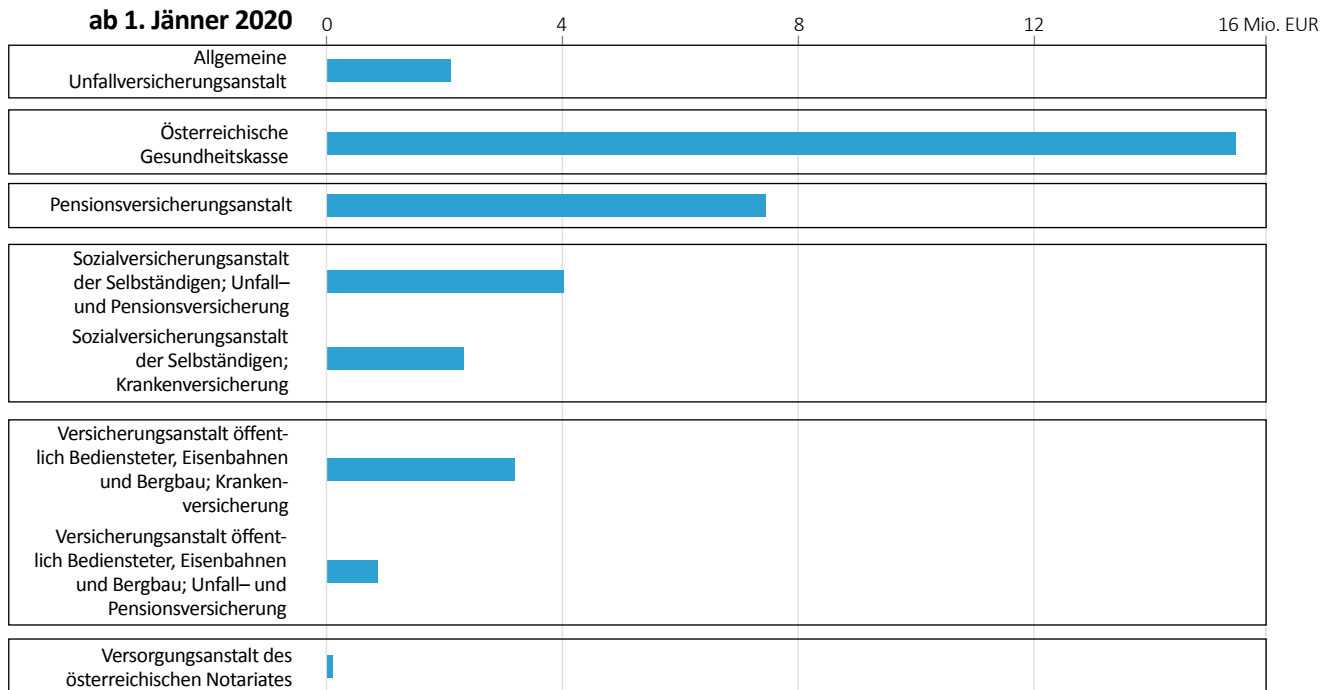
Quelle: Dachverband; Zusammenstellung: RH

Tabelle D: Übersicht Sonderverbandsbeiträge für die Generalsanierung vor Strukturreform



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH

Tabelle E: Übersicht Sonderverbandsbeiträge für die Generalisierung nach Strukturreform



Quelle: Dachverband; Darstellung: RH





R  
—  
H

