



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/7

Bericht des Rechnungshofes

**Brandschutz in
öffentlichen Gebäuden**

**Vergabe der Glücksspiel-
konzessionen des Bundes**

Zivildienst

**Auszahlung und
Hereinbringung von
Unterhaltsvorschüssen**

**Erstellung des Grünen
Berichts**

Das Donauhochwasser 2013

Frontrunner-Förderaktion

Rechnungshof
GZ 860.191/002-1B1/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Juni 2016



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Zivildienst

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

Erstellung des Grünen Berichts

Das Donauhochwasser 2013

Frontrunner-Förderaktion

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



Inhaltsverzeichnis

BJA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
BMASK	Finanzen	
BMF	Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	
BMFW	Brandschutz in öffentlichen Gebäuden	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes	119
BMI	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres	
BMLVS	Landesverteidigung und Sport	
	Zivildienst	205
BMJ	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Justiz	
BMFJ	Frauen und Jugend	
	Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen	277
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Erstellung des Grünen Berichts	381

Inhalt



BMLFUW
BMVIT
BMWFW

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Das Donauhochwasser 2013 _____ 457

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

Frontrunner-Förderaktion _____ 581



Bericht des Rechnungshofes

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Glossar	15

BKA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie
der Bundesministerien für

BMASK

Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMF

Finanzen

BMWFW

Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

KURZFASSUNG	18
Prüfungsablauf und -gegenstand	29
Ausgangslage – Rahmenbedingungen	30
Brandschutz – Überblick	30
Brandschutz – rechtliche Grundlagen	31
Bestandsschutz	39
Denkmalschutz	42
Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn	43
Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien	45
Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen	46
Organisatorischer Brandschutz	52

Inhalt



Baulicher und betriebstechnischer Brandschutz _____	60
Wahrnehmung der Bauherrnfunktion _____	66
Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg _____	67
Projektbeschreibung _____	67
Projektorganisation _____	68
Abstimmung mit den Behörden _____	69
Kostenentwicklung _____	71
Vergabe ausgewählter Leistungen _____	74
Mehrkostenforderungen _____	76
Bildung von Brandabschnitten – sonstige Feststellungen _____	79
Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	81
Projektbeschreibung _____	81
Projektorganisation _____	84
Abstimmung mit den Behörden _____	89
Kostenentwicklung _____	92
Vergabe ausgewählter Leistungen _____	94
Mehrkostenforderungen _____	99
Brandschutzpläne – sonstige Feststellungen _____	100
Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten _____	101

Wirkungsorientierung	103
Burghauptmannschaft	103
Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG)	104
Gender Mainstreaming	105
Resümee – Brandschutz	108
Schlussempfehlungen	111
ANHANG	
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	117

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Luftbild Gebäudeteile und Trakte der Wiener Hofburg	47
Abbildung 2 : Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg	48
Abbildung 3: Luftbild des Hauptgebäudes der Universität Wien	50
Abbildung 4: Grundriss des Hauptgebäudes der Universität Wien (Hochparterre)	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes _____	31
Tabelle 2:	Wesentliche Gesetze und Verordnungen zum Thema Brandschutz für Gebäude in Wien _____	33
Tabelle 3:	Wesentliche Normen- und Richtliniengruppen zum Thema Brandschutz in Gebäuden _____	34
Tabelle 4:	Übersichtstabelle Brandschutz – Unterschiede _____	45
Tabelle 5:	Übersichtstabelle Brandschutz – Mängel _____	46
Tabelle 6:	Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg _____	54
Tabelle 7:	Feststellungen des RH zur Projektabwicklung _____	66
Tabelle 8:	Projektbeteiligte beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	68
Tabelle 9:	Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen _____	69
Tabelle 10:	Budgetentwicklung beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	71
Tabelle 11:	Hauptgewerke, Gesamtkosten Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	71
Tabelle 12:	Vergabemängel Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	75
Tabelle 13:	Mängel bei der Abwicklung von Zusatzleistungen _____	77
Tabelle 14:	Leistungsänderung beim Gewerk Elektro–Starkstrom _____	77
Tabelle 15:	Übersicht der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	83

Tabellen



Tabelle 16: Projektbeteiligte beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	85
Tabelle 17: Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen _____	89
Tabelle 18: Gesamtkostenschätzung (Stand: September 2014) _____	93
Tabelle 19: Gesamtabrechnungssumme _____	93
Tabelle 20: Vergabemängel Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	95
Tabelle 21: Wesentliche Kostenfaktoren beim Projekt brandschutz technische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	101
Tabelle 22: Kennzahlen wesentlicher Kostenfaktoren, Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	101
Tabelle 23: Kennzahlen wesentlicher Kostenfaktoren beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	102
Tabelle 24: Anteil der Frauen und Männer in den Entscheidungsgremien und an den Brandschutzverantwortlichen _____	106

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASI	Austrian Standards Institute
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
KA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Burghauptmannschaft	Burghauptmannschaft Österreich
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	folgende Seiten
FSV	Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



ÖBA	Örtliche Bauaufsicht
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TRVB	Technische Richtlinien Vorbeugender Brandschutz des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbands und der Österreichischen Brandverhütungsstellen
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
uvm.	und viele(s) mehr
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer

Glossar

Brandabschnitt

Es wird darunter ein gegenüber angrenzenden Räumen abgeschlossener Abschnitt eines Gebäudes verstanden, bestehend aus einem oder mehreren Räumen oder Nutzungseinheiten, der von raumabschließenden Bauteilen mit einer bestimmten Feuerwiderstandsdauer begrenzt ist, oder ein Teil eines Geländes, der durch Brandschutzstreifen oder Schutzzonen begrenzt ist.

Brandmeldeanlagen – Vollschutz

Die Entdeckung eines Brandes durch eine automatische Brandmeldeanlage beruht auf der Überwachung von Brandkenngrößen im Überwachungsbereich. Übersteigt die Brandkenngröße einen bestimmten Wert, kommt es zur Brandmeldung. Eine Brandmeldeanlage hat die Aufgabe, einen Entstehungsbrand zum frühestmöglichen Zeitpunkt so zu melden, dass noch geeignete Brandbekämpfungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Eine Brandmeldeanlage besteht im Wesentlichen aus einzelnen Brandmeldern (z.B. Wärmemelder, Rauchmelder, Flammenmelder) die – je nach Anforderung zu Brandmeldergruppen (Übertragungsgruppen) zusammengefasst – ein elektrisches Signal an die Brandmeldezentrale abgeben.¹

Ein Gebäude verfügt dann über einen Vollschutz, wenn sich der Überwachungsbereich auf das gesamte Objekt erstreckt.²

Brandschutzbeauftragter

Der Brandschutzbeauftragte ist eine Person mit einem ausreichenden technischen Verständnis und einer definierten Ausbildung, welche die Aufgaben des betrieblichen Brandschutzes wahrzunehmen hat.

¹ Definition und Beschreibung gemäß „Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz TRVB 123 S“ des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes, S. 2 ff.

² Definition und Beschreibung gemäß „Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz TRVB 123 S“ des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes, S. 7

Glossar



Brandschutzordnung

Dies ist eine Zusammenfassung von Regeln zur Brandverhütung und für das Verhalten im Brandfall.

Brandschutzplan

Der Brandschutzplan stellt die Gesamtheit der Pläne mit für den Brandschutz wesentlichen Angaben über ein Objekt oder eine Anlage dar.

Brandschutzwart

Der Brandschutzwart ist ein geschultes Brandschutzorgan, das für einzelne Teile eines Objekts oder einer Anlage zur Unterstützung des Brandschutzbeauftragten bestellt ist.

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie
der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Brandschutz ist aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung eine zersplitterte, in Bundes- und Landesgesetzen geregelte, komplexe Querschnittsangelegenheit. So listete die Wiener Berufsfeuerwehr für die brandschutztechnische Planung zwölf Gesetze, elf Verordnungen und 86 Normen und Richtlinien auf; für den Brandschutz im Betrieb erhöht sich die Regelungsdichte auf 13 Gesetze, 37 Verordnungen und 493 Normen und Richtlinien. Zur einheitlichen Beurteilung des Brandschutzes bei Bauvorhaben – und damit im Sinne einer Komplexitätsreduktion – richtete die Stadt Wien eine eigene Kompetenzstelle Brandschutz ein.

Die Burghauptmannschaft Österreich wird den brandschutztechnischen Vollschutz mit Brandmeldeanlagen der Wiener Hofburg – statt der ursprünglichen Zielsetzung 2009 – erst 2020 erreichen. Fehlende Brandmelder in den Wohnungen der Wiener Hofburg erschweren die Früherkennung im Brandfall.

Bei dem Projekt Brandschutzmaßnahmen im Kongresszentrum (Wiener Hofburg) der Burghauptmannschaft Österreich fehlten interne Regelungen zur Kostenverfolgung, zur Abrechnung sowie zu Soll-Ist-Vergleichen und es traten bei Vergabeverfahren und bei der Behandlung von Mehrkostenforderungen Mängel auf. Dies resultierte in einer Kostenerhöhung von ursprünglich rd. 0,81 Mio. EUR (1997) auf nunmehr rd. 1,82 Mio. EUR (2014). Einige Maßnahmen zur vollständigen Ausgestaltung der Brandabschnitte im Kongresszentrum waren noch nicht umgesetzt.

Die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. wird voraussichtlich 2017 die dritte Bauphase der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien abschließen. Nach Abschluss der ersten Bauphase war zwar der Brandschutz verbessert, jedoch waren – bzw. wären nicht zuletzt im Brandfall – zwei Fluchttieghäuser beträchtlich überbelastet.

Die Kostenschätzung für das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien belief sich auf rd. 41,67 Mio. EUR (2014). Die nunmehr vorliegende Gesamtkostenschätzung wies Mehrkosten von rd. 5,77 Mio. EUR aus. Die Vergabeverfahren waren mangelhaft. Es fehlten in der Projektabwicklung u.a. Soll-Ist-Vergleiche, klare Vorgaben zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen und ein Projekthandbuch.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Analyse der Rechtsgrundlage zum Brandschutz sowie die Beurteilung des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes in den öffentlichen Gebäuden Wiener Hofburg und Universität Wien sowie die Umsetzung von brandschutztechnischen Maßnahmen im Kongresszentrum in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien. Bei beiden Projekten beurteilte der RH die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Burghauptmannschaft Österreich und die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H., die Projektorganisation, den Abstimmungsprozess mit den Behörden der Kostenentwicklung, die Vergaben und die Abwicklung der Mehrkostenforderungen sowie die Wirkungsorientierung und das Gender Mainstreaming. (TZ 1)

Ausgangslage – Rahmen- bedingungen

Der vorbeugende Brandschutz (organisatorischer, baulicher und betriebstechnischer Brandschutz) ist mehrdimensional. Dabei können Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes Maßnahmen des baulichen Brandschutzes ersetzen, wodurch – nach einer Kosten-Nutzen-Analyse – Kostenvorteile für den Bauherrn erzielt werden können. (TZ 2, 9)

Die Wiener Berufsfeuerwehr listete für die brandschutztechnische Planung zwölf Gesetze, elf Verordnungen und 86 Normen und Richtlinien auf; für den Brandschutz im Betrieb erhöht sich die Reglungsdichte auf 13 Gesetze, 37 Verordnungen und 493 Normen und Richtlinien. Dies zeigt die hohe Komplexität des brandschutzbezogenen Regelwerks. Die wesentlichen gesetzlichen Normierungen für den Brandschutz finden sich im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht sowie im Veranstaltungsrecht. Die in der Arbeitsstättenverordnung bzw. der Bundes-Arbeitsstättenverordnung enthaltenen bautechnischen Anforderungen zu Fluchtwegen und zum Brandschutz wichen teilweise von den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB), welche die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten,

ab. Die damit angestrebten Schutzziele – nämlich eine Gefährdung des Lebens und der Gesundheit zu vermeiden – waren im Baurecht und im Arbeitnehmerschutzrecht jedoch ident. (TZ 3)

Die Einrichtung der Kompetenzstelle Brandschutz bei der Magistratsabteilung (MA) 37 – Baupolizei sollte sicherstellen, dass unabhängig von der zuständigen Gebietsgruppe in Bauverfahren die Anforderungen an den Brandschutz einheitlich beurteilt werden. Darüber hinaus sollte durch die Regelung, dass die Kompetenzstelle auch in weiteren, im Zuständigkeitsbereich anderer Magistratsabteilungen bzw. der Magistratischen Bezirksämter gelegenen Behördenverfahren den brandschutztechnischen Sachverständigen stellt, erreicht werden, dass betreffend das jeweilige Bauwerk einheitliche Anforderungen hinsichtlich des Brandschutzes vorgeschrieben werden, wenngleich in den Verfahren nach unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen zu beurteilen war. (TZ 4)

Durch Einladung des Arbeitsinspektorats zu größeren Bauverfahren wirkte die Stadt Wien einzelnen unterschiedlichen Anforderungen an den Brandschutz zwischen Baurecht (Länderkompetenz) und Arbeitnehmerschutzrecht (Bundeskompetenz soweit es Arbeitnehmer im Allgemeinen und Bundesbedienstete betrifft) bzw. einer möglichen unterschiedlichen Auslegung einzelner Regelungen entgegen. (TZ 4)

Die Bundesländer waren bestrebt, die bauschutzrelevanten Anforderungen für „Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ zu vereinheitlichen. (TZ 4)

Ungeachtet der ergriffenen komplexitätsreduzierenden Maßnahmen der Stadt Wien, des BMASK und der Bundesländer war die Komplexität des brandschutzrelevanten Regelungsbestands, der Ausfluss der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Kompetenzverteilung war, hoch. Dies stellte ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben dar. Eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften (z.B. Arbeitnehmerschutz und Bauordnungen) wäre geeignet, Verfahrensvereinfachungen und Planungssicherheit für die (öffentlichen) Bauherrn und die übrigen Projektbeteiligten sowie die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel zu erhöhen. (TZ 4)

Der sogenannte Bestandsschutz im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht und Veranstaltungsrecht – soweit er den baulichen Brandschutz betraf – bezog sich auf den gegenüber dem Zeitpunkt der

Kurzfassung

behördlichen Bewilligungen unveränderten Bauzustand und die unveränderte Nutzung. Da öffentliche Gebäude hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (z.B. Raumaufteilung) und Nutzung immer wieder Veränderungen unterworfen sind, steht dies im Spannungsverhältnis mit dem Bestandsschutz. (TZ 5)

Das alleinige Abstellen auf zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung bestehende Gesetze reichte – in Hinblick auf die bestehende Judikatur – nicht aus, um zivil- bzw. strafrechtliche Haftungsansprüche gänzlich abwehren zu können. Vielmehr ist auf Basis der Judikatur eine – zumutbare – Nachrüstverpflichtung von Gebäuden für die Eigentümer (z.B. öffentliche Bauherrn) bzw. Nutzer (z.B. Universität Wien) selbst dann gegeben, wenn seit dem Zeitpunkt der historischen behördlichen Baugenehmigung keine bauliche Veränderung vorgenommen wurde, sich jedoch der Stand der Technik veränderte. (TZ 6)

Das Bundesdenkmalamt setzte sich detailliert mit dem Thema Brandschutz im Handbuch „Standards der Baudenkmalpflege“ auseinander. Das Handbuch stellt eine zweckmäßige Unterstützung für Bauherrn und Planer u.a. bei brandschutztechnischen Maßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden dar. Im Fall denkmalgeschützter Gebäude ergab sich jedoch ein Spannungsfeld zwischen den Zielen des Denkmalschutzes und – unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu ergreifenden – brandschutztechnischen Maßnahmen, die einerseits das Gebäude verändern, aber andererseits die Zerstörung von Denkmälern durch Brände verhindern sollen. (TZ 7)

**Brandschutz –
Herausforderungen
für den Bauherrn**

Die frühzeitige Mitberücksichtigung von brandschutztechnischen Maßnahmen in der Projektabwicklung (z.B. bei der Planung, bei der Erstellung der Brandschutzkonzepte) ist ein Ansatzpunkt, um kostengünstigere Ausführungsvarianten – ohne Einbuße beim Brandschutz – zu realisieren. So können Brandabschnitte so ausgestaltet werden, dass der bauliche Adaptierungsbedarf minimiert wird (z.B. Entfall des kostenintensiven Umbaus von denkmalgeschützten Türen in Brandschutztüren). (TZ 8)



BKA BMASK BMF BMWFW

Kurzfassung

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

In der Wiener Hofburg und der Universität Wien traten beim organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutz Mängel auf. Diese betrafen die Brandschutzordnungen der Nutzer in der Wiener Hofburg sowie die Dokumentationsanforderungen bei Bauarbeiten, die Evaluierung der Brandschutzordnungen und die Evakuierungspläne für Personen mit eingeschränkter Mobilität im Hauptgebäude der Universität Wien. (TZ 9, 16)

Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen

Die Burghauptmannschaft Österreich erreichte mit der Beauftragung einer Betriebsfeuerwehr für die Wiener Hofburg eine wesentliche Verbesserung des Brandschutzes. Mit der Bereitstellung dieser fach- und ortskundigen Ressourcen ging eine Minimierung des Brandrisikopotenzials einher. (TZ 10)

Die BIG kann voraussichtlich die Umsetzung der Baumaßnahmen für die Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes im Hauptgebäude der Universität Wien nicht einhalten. Die gesetzliche Zielsetzung sah eine Umsetzung bis 2016 vor. (TZ 11)

Durch die Nutzflächenerweiterungen wurde der konsensmäßige Zustand des Hauptgebäudes der Universität Wien deutlich konterkariert, weil die entsprechenden Umbauten behördlich nicht genehmigt waren. Im Zuge der Nutzflächenerweiterungen setzte die Universität Wien keine systematischen Brandschutzmaßnahmen; dies barg ein Risiko von Kostenerhöhungen durch nachträglich zu realisierende brandschutztechnische Maßnahmen. (TZ 11)

Organisatorischer Brandschutz

Die Burghauptmannschaft Österreich hatte noch keinen Koordinator als Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr formell ernannt; dadurch erfüllte sie ihrerseits nicht den damals getroffenen Kompromiss zwischen der Berufsfeuerwehr Wien und der Burghauptmannschaft Österreich, der mit der Beauftragung eines externen Kommandanten verbunden war. (TZ 12)

Eine umfassende Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war unerlässlich und zweckmäßig. Es gab zwar Bemühungen der Burghauptmannschaft Österreich, die Anliegen des Brandschutzes in der Wiener Hofburg zu vereinheitlichen (überregionale Brandschutzordnung) und die Brandschutzkoordination durch interne und

Kurzfassung

externe Ressourcen zu bewerkstelligen. Die derzeitige Wahrnehmung der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war jedoch nicht umfassend, weil die formelle Ernennung des Brandschutzkoordinators fehlte. (TZ 12)

Die Brandschutzordnungen der Nutzer enthielten Mängel. So fehlte in zwei Brandschutzordnungen der Hinweis auf wesentliche technische Einrichtungen; die Überwachung von brandgefährlichen Tätigkeiten war in den Brandschutzordnungen nicht einheitlich geregelt und es fehlten generell Hinweise zur Koordinierung im Brandfall. Die Überprüfung der Brandschutzordnungen sowohl durch den Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft Österreich (Kommandant der Betriebsfeuerwehr) als auch durch den des jeweiligen Nutzers erfolgte somit nicht ausreichend. (TZ 12)

Die Universität Wien führte zwar Evaluierungen der Brandschutzordnung durch, dokumentierte diese aber nicht und passte die Brandschutzordnung seit dem Jahr 2007 nicht mehr an. (TZ 13)

Aufgrund der großen Anzahl an Standorten der Universität Wien und die Abhaltung eines Brandschutztages war die Funktion des Brandschutzkoordinators zweckmäßig. (TZ 13)

Der Brandschutzbeauftragte führte zwar bei Bauarbeiten und Arbeiten mit Brandgefahr Kontrollen durch, die Brandschutzordnung der Universität Wien sah jedoch keine konkreten Maßnahmen für Bauarbeiten und Arbeiten mit Brandgefahr als Niederschrift vor. (TZ 13)

Die Universität Wien sah für die Rettung von Personen mit eingeschränkter Mobilität – mit Ausnahme des Auditorium Maximum – keine besonderen Maßnahmen vor. (TZ 13)

Baulicher und betriebstechnischer Brandschutz

Die Burghauptmannschaft Österreich erreichte ihr Ziel, den Vollschutz in der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen bis zum Jahr 2009 umzusetzen, nicht. Der Vollschutz wird voraussichtlich erst rund zehn Jahre später, im Jahr 2020, erreicht sein. (TZ 14)

Darüber hinaus waren die 47 Wohnungen in (unterschiedlichen Trakten) der Wiener Hofburg trotz des bekannt hohen Risikos noch nicht mit Brandmeldern bzw. -anlagen ausgestattet. Die Brandschadenstatistik weist den zivilen Bereich als höchstes Risiko aus.

Ein Vollschutz wäre in der Wiener Hofburg jedenfalls erst mit der Ausstattung von Brandmeldern in den Wohnungen erreicht. (TZ 14)

Erst Teile des Hauptgebäudes der Universität Wien waren mit einer Brandmeldeanlage ausgestattet und die Bibliothek an das zentrale Auswertungssystem der Berufsfeuerwehr angeschlossen. Die nachträglichen Änderungen der Nutzflächen und der Einbau von Zwischengeschoßen erhöhten den Umfang der Brandschutzmaßnahmen. (TZ 15)

Die Vorgehensweise der Personenerhebung und die Ermittlung der baulichen Brandschutzmaßnahmen waren positiv; die BIG kam den Vorgaben des Arbeitsinspektors nach. (TZ 15)

Die Fluchtstiegen 11 und 12 im Hauptgebäude der Universität Wien waren – bzw. wären nicht zuletzt im Brandfall – beträchtlich überbelastet. (TZ 15)

**Umsetzung:
Projekt brand-
schutztechnische
Verbesserungen im
Kongresszentrum in
der Wiener Hofburg**

Die Burghauptmannschaft Österreich begann das Projekt acht Jahre später als geplant. Den Vollschutz mit Brandmeldeanlagen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg erreichte sie erst drei Jahre (2012) nach ihrem selbst erklärten Ziel (2009). (TZ 17)

Die von der Burghauptmannschaft Österreich festgelegte Projektorganisation zur Abwicklung dieses Bauvorhabens und zur Umsetzung der Bauherrninteressen war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 18)

Die Burghauptmannschaft Österreich adaptierte die historischen Türen zu Brandschutztüren ohne Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt. (TZ 19)

Der um acht Jahre verschobene Baubeginn, die zu Baubeginn nicht abgeschlossene Planung und die Vielzahl an Projektänderungen führten letztendlich zu einer Kostensteigerung (von 1997 bis 2012) um rd. 125 %. (TZ 20)

Interne Regelungen für die Projektkostenkontrolle und die Abrechnung (z.B. Soll-Ist-Vergleiche) fehlten, die u.a. inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip gewährleisten sollen. (TZ 20)

Bei Vergabevorgängen kam es zu Verstößen gegen das Bundesvergabegesetz; die Burghauptmannschaft Österreich führte in allen Fällen keine Auftragswertermittlung durch, es fehlten Markterhe-

Kurzfassung

bungen, Bestellungen erfolgten verspätet (erst nach der Leistungserbringung). (TZ 21)

Die Burghauptmannschaft Österreich wickelte wesentliche Leistungsänderungen nicht mittels Zusatzauftrags ab. Auch bei der Abwicklung von Mehrkostenforderungen erfolgten Bestellungen erst nach der Leistungserbringung und es fehlten Gegenschlussbriefe der Auftragnehmer. (TZ 22)

Die Burghauptmannschaft Österreich setzte mit diesem Projekt das Brandschutzkonzept nicht vollständig um, weil dafür noch erforderliche bauliche Maßnahmen (Einbau bzw. Tausch von 13 Brandschutztüren zur Bildung von Brandabschnitten) fehlten. Darüber hinaus legte die Burghauptmannschaft Österreich der MA 68 – Feuerwehr Brandschutzpläne vor, welche (noch) nicht mit der derzeitigen Ausführung übereinstimmten. (TZ 23)

Die Burghauptmannschaft Österreich vergütete Leistungen ohne eindeutigen Nachweis der Leistungserbringung. (TZ 23)

**Umsetzung: Projekt
Brandschutz-
maßnahmen im
Hauptgebäude der
Universität Wien**

Trotz der beträchtlichen Überbelastung der Fluchttreppen 11 und 12 im Hauptgebäude der Universität Wien war die Entscheidung für die Umsetzung des Bibliothekprojekts noch nicht gefallen; daher führte die BIG in diesem Bereich der Bibliothek lediglich betriebstechnische und keine nachhaltigen baulichen Brandschutzmaßnahmen durch. (TZ 24)

Die Ausführung der Maßnahmen (u.a. Aufrüstung der öffentlichen Gänge zu gesicherten Fluchtbereichen, Schaffung von Ausgängen in die Höfe) in der Bauphase 1 war positiv, weil rasch eine Verbesserung beim Brandschutz herbeigeführt werden konnte. (TZ 24)

Die BIG wickelte das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien – mit Gesamtkosten von rd. 41,61 Mio. EUR – ausschließlich durch eine interne Objektmanagement-Abteilung, die für Immobilienverwaltung und Instandhaltung zuständig war, ab; ein Projekthandbuch fehlte. (TZ 25)

Die BIG betraute einen externen Auftragnehmer mit den Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle; durch diese Vorgangsweise konnten eine prozessimmanente Kontrolle nicht gewährleistet sowie Interessenskollisionen nicht vermieden werden. Die Definition des Leistungsbildes der Begleitenden Kontrolle entsprach zum Teil jenem der Örtlichen Bauaufsicht. (TZ 25)

Die fehlende Abstimmung zwischen der BIG und der Universität Wien bezüglich des Umbaus der Stiege 9 ging mit der geänderten Ausführung nach der Beauftragung der Baumeisterarbeiten einher. Zudem führten die späten Einwände der Universität Wien zu Änderungen in der Ausführung und damit zu vermeidbaren Mehrkosten von rd. 510.000 EUR. (TZ 25)

Das Bundesdenkmalamt bewilligte zwar die erforderlichen Fluchttreppen für den Brandschutz per Bescheid, durch die Ablehnung einer zweiten Anbindung in den Geschossen, wie von der Universität Wien und der BIG gewünscht, war jedoch die Barrierefreiheit eingeschränkt; zur Aufrechterhaltung des Niveaus der Barrierefreiheit wurde ein zusätzlicher Aufzug erforderlich. (TZ 26)

Es lagen keine Dokumentationen z.B. von Abstimmungen bezüglich der Demontage und Montage von historischen Türen vor. (TZ 26)

Das Arbeitsinspektorat war in den meisten Fällen aufgrund von externen Anfragen tätig; es teilte der Universität Wien jedoch die Mängel nicht schriftlich mit. (TZ 26)

Die BIG erstellte bei Projektbeginn keine Gesamtkostenschätzung und nahm keine Soll-Ist-Vergleiche sowie Kostenfortschreibungen vor. Dadurch begab sich die BIG eines Instruments, um etwaige Mehrkosten frühzeitig zu erkennen und diesen entgegenzuwirken. Im September 2014 betrug die Gesamtkostenschätzung rd. 41,11 Mio. EUR. Dieser Betrag beinhaltete Mehrkosten von rd. 5,77 Mio. EUR u.a. für Fluchttreppen in den Höfen 3 und 4 sowie für Brandschutzportale und Brandschutztüren. (TZ 27)

Die BIG legte bei der Vergabe für die Hochbau-Ausschreibungs- und -Detailplanungsleistungen als Zuschlagskriterium 100 % Qualität und bei der Vergabe der Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination als Zuschlagskriterium 98 % Preis und 2 % Qualität (für die Verlängerung der Gewährleistungsfrist) fest. Durch diese Vorgangsweise erfolgte die Wahl der Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen nicht nach einheitlichen – innerhalb einer Bandbreite – und nachvollziehbaren Gesichtspunkten. Im Sinne der wirtschaftlichen Betrachtung ist der Preis als gewichtetes Zuschlagskriterium vorzusehen. (TZ 28)

Die Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination waren mit einem Auftrag erfasst, für die Auftragswertermittlung wurden die Teilleistungen jedoch getrennt geschätzt (193.000 EUR je Teilleistung). Die BIG wählte für die Vergabe ein

Kurzfassung

nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung; dies entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

Die BIG fasste Leistungen gleichen Fachgebiets für die Auftragswertermittlung nicht zusammen, splittete die Leistung der Örtlichen Bauaufsicht und beauftragte diese jeweils mit einer Direktvergabe. Diese Vorgangsweise entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

Die Vergabe der Baumeisterarbeiten der Bauphase 2 und der Starkstromarbeiten erfolgte jeweils – unzulässigerweise – als Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung. Betreffend die Starkstromarbeiten lag keine Begründung für die Wahl des Verhandlungsverfahrens in einem entsprechenden Vergabevermerk vor. Die Wahl des Vergabeverfahrens entsprach damit bei beiden Gewerken nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

Die BIG führte die Gesamtauftragswertermittlung nicht getrennt für Bauleistungen und Dienstleistungen gleichen Fachgebiets durch; dies erschwerte die Wahl des rechtlich zulässigen Vergabeverfahrens. (TZ 28)

Die Dokumentation der Angebotsöffnungen war grundsätzlich nachvollziehbar. Das geringe Platzangebot für handschriftliche Anmerkungen beeinträchtigte jedoch die Nachvollziehbarkeit. (TZ 28)

Es fehlten Vorgaben zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen. Die BIG dokumentierte Mehrkostenforderungen mittels Vergabeprotokollen (analog der Neuvergabe von Leistungen) und verbuchte diese als neue Aufträge. Dies beeinträchtigte eine transparente Projektentwicklung und erschwerte auftragsbezogene Soll-Ist-Vergleiche. (TZ 29)

Bei der Ermittlung der Wertgrenzen für die Unterschriftenregelung saldierte die BIG Mehr- und Minderkostenforderungen. (TZ 29)

Die BIG passte das Brandschutzkonzept bis zum Beginn der Gebärungsüberprüfung nicht an. (TZ 30)

Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten

Bei beiden Projekten variierten die Kosten für die Adaptierung von Türen zu Brandschutztüren – je nach Ausführung der Brandschutztür – stark. Bei der Festlegung der Brandabschnitte sollte dieser Aspekt (die große Preisspanne je nach Ausführung der Brandschutztüren) berücksichtigt werden und durch eine Planung unter



BKA BMASK BMF BMWFW

Kurzfassung

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Berücksichtigung der brandschutztechnischen Rahmenbedingungen kostendämpfend wirken. Beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren die Hauptkostenfaktoren – neben den Brandschutztüren – der Einbau eines Hohlraumbodens bei gleichzeitiger Erhaltung des historischen Terrazzobelags, die Fluchtstiegenhäuser in den Höfen 3 und 4 sowie der Umbau der Stiege 9. (TZ 31)

Wirkungs- orientierung

Die Erarbeitung und die Festlegung von Zielen sowie eines Indikators zur Messung der Zielerreichung für den Brandschutzbereich durch die Burghauptmannschaft Österreich waren grundsätzlich positiv. Allerdings war der Indikator „jedes Jahr 2 % der Gebäude, die im Eigentum und in Nutzung der Zentralregierung stehen und nicht dem Mindeststandard des Brandschutzes und/oder der Barrierefreiheit entsprechen, zu sanieren“ zu allgemein. So fehlte eine Definition des Mindeststandards des Brandschutzes und der Barrierefreiheit. (TZ 32)

Die BIG hatte einen Prozess zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung implementiert. (TZ 33)

Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming war in der Organisationsentwicklung der Burghauptmannschaft Österreich und der BIG verankert. (TZ 34)

Die Führungspositionen wie Geschäftsführung und Dienststellenleitung (einschließlich Stellvertretung) waren in der Burghauptmannschaft Österreich und der BIG ausschließlich mit Männern besetzt. Die Burghauptmannschaft Österreich verzeichnete einen Anteil von 60 % Frauen auf Abteilungs- und Stabstellenleiterenebene. (TZ 34)

Resümee – Brand- schutz

Die Komplexität der brandschutzrelevanten Vorschriften bildete – ungeachtet getroffener komplexitätsreduzierender Maßnahmen – ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben. (TZ 35)

Kenndaten zum Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum (Wiener Hofburg)

Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger

Zuständigkeit	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Bauherr	Burghauptmannschaft Österreich
Nutzer	Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebs GesmbH, Österreichische Nationalbibliothek, div. Mieter von Geschäftslokalen, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz), StF: BGBl. I Nr. 141/2000
Bauzeit	2005 bis 2012 (Planungsbeginn: vor 2005)
Maßnahmen	u.a. Bildung von Brandabschnitten, brandschutztechnische Sanierung der bestehenden Lüftungsanlage, Ausstattung mit einer Brandmeldeanlage, Einbau von Brandschutztüren
Nettofläche	rd. 26.700 m ²
Gesamtkosten	rd. 1,82 Mio. EUR ¹

¹ davon 6.630 EUR Kostentragung durch die Österreichische Nationalbibliothek

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Kenndaten zum Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger

Zuständigkeit	Bundesministerium für Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft
Bauherr	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
Nutzer	Universität Wien und u.a. Österreichisches Institut für Geschichtsforschung und Gastronomiebetriebe
gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002) StF: BGBl. I Nr. 120/2002 Verordnung der Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales, mit der Anforderungen an Arbeitsstätten und an Gebäuden auf Baustellen festgelegt und die Bauarbeiterschutzverordnung geändert wird (Arbeitsstättenverordnung – AStV) StF: BGBl. II Nr. 368/1998 Bundesgesetz über die Arbeitsinspektion (Arbeitsinspektionsgesetz 1993 – ArbIG) StF: BGBl. Nr. 27/1993
Bauzeit	2008 bis voraussichtlich 2017 (Planungsbeginn: 2005)
Maßnahmen	u.a. Umbau und Errichtung von Fluchtstiegen, Bildung von Brandabschnitten, Aufrüstung von öffentlichen Gangflächen zu gesicherten Fluchtbereichen, Einbau von Brandschutztüren
Nettofläche	rd. 58.730 m ²
Gesamtkosten	rd. 41,61 Mio. EUR ¹

¹ davon 384.000 EUR Kostentragung durch die Universität Wien

Quellen: BIG; RH

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von September 2014 bis Jänner 2015 die Gebarung der Burghauptmannschaft Österreich (Burghauptmannschaft) und jene der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) bezüglich der Umsetzung von Brandschutzmaßnahmen in der Wiener Hofburg bzw. im Hauptgebäude der Universität Wien.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Analyse der Rechtsgrundlage zum Brandschutz für Gebäude in der Stadt Wien und die Beurteilung des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes in der Wiener Hofburg und der Universität Wien.

Die Brandschutzprojekte im Kongresszentrum in der Wiener Hofburg mit der Burghauptmannschaft als Bauherr und im Hauptgebäude der Universität Wien mit der BIG als Bauherr überprüfte der RH hinsichtlich

- der Projektorganisation,
- der Abstimmungsprozesse mit den Behörden,
- der Kostenentwicklung sowie
- der Vergabeverfahren.

In diesem Zusammenhang überprüfte der RH auch

- die Wirkungsorientierung,
- die Umsetzung von Gender Mainstreaming-Maßnahmen sowie
- die Umsetzung einer im Zuge der Gebarungsüberprüfung „Wiedererrichtung des Redoutensaaltraktes der Wiener Hofburg“ (Reihe Bund 1996/11) abgegebenen Empfehlung¹.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2014.

Soweit im Bericht nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH die Bezeichnung „Stadt Wien“, unabhängig davon, ob sie Aufgaben der Gemeinde Wien oder des Landes Wien wahrnimmt.

¹ Schlussempfehlung 1 an die Burghauptmannschaft: Die Vollaussattung der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen sollte beschleunigt abgewickelt werden.

Zu dem im August 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundesdenkmalamt, die Universität Wien und die BIG im September 2015 sowie das BKA, das BMASK und das BMWFW im November 2015 Stellung. Die Stadt Wien übermittelte ihre Stellungnahme im Dezember 2015. Die Stellungnahme des BMWFW enthielt auch die Standpunkte der Burghauptmannschaft. Das BMF gab keine Stellungnahme ab.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2016.

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Brandschutz – Überblick

2.1 Die ÖNORM F 1000² definiert Brandschutz als die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Verhinderung eines Brandausbruchs, einer Brandausbreitung sowie zur Sicherung der Rettungswege. Der Brandschutz gliedert sich in vorbeugenden und abwehrenden³ Brandschutz.

Der vorbeugende Brandschutz umfasst

- organisatorische,
- bauliche und
- betriebstechnische Dimensionen.

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über Ziele und Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes.

² ÖNORM F 1000, Feuerwehrtechnik und Brandschutzwesen – Allgemeine Begriffe, Ausgabe 1. Dezember 2007

³ Maßnahmen der Brandbekämpfung (z.B. Entdeckung und Meldung des Brandes, Personenrettung, Einweisung der Feuerwehr, Bekämpfung des Brandes, Brandwache)

Tabelle 1: Ziele und Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes

Dimensionen des vorbeugenden Brandschutzes	Ziele	Maßnahmen (Beispiele)
organisatorischer Brandschutz	Verhütung einer Brandentstehung Verhinderung einer Brandausbreitung Flucht oder Rettung von Personen Sicherstellung der Ersten und Erweiterten Löschhilfe Unterstützung der Brandbekämpfung	Bestellung von Brandschutzbeauftragten und Brandschutzwarten Erstellen und Pflege einer Brandschutzordnung und der Brandschutzpläne Überprüfung (und Instandhaltung) der Brandschutzeinrichtungen Freihalten der Fluchtwege und Flächen für die Feuerwehr Schulungen, Unterweisungen, Alarmübungen
baulicher Brandschutz	Verhütung einer Brandentstehung Verhinderung einer Brandausbreitung Flucht oder Rettung von Personen Unterstützung der Brandbekämpfung	Verwendung hinsichtlich ihres Brandverhaltens bzw. Feuerwiderstands geeigneter Baustoffe und Bauteile Bildung von Brandabschnitten Fluchtwege Zufahrten, Aufstell- und Bewegungsflächen für Feuerwehrfahrzeuge
betriebstechnischer Brandschutz	Branderkennung Verhinderung einer Brandausbreitung Sicherstellung der Ersten und Erweiterten Löschhilfe Unterstützung der Brandbekämpfung	Brandmeldeanlagen Fluchtweg-Orientierungsbeleuchtung Feuerlöscher Feuerlöschanlagen (Wandhydranten, Sprinkleranlagen, Gaslöschanlagen) Rauch- und Wärmeabzugsanlagen

Quellen: ÖNORM F 1000; RH

Die Ziele des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes sind teilweise ident; ein Unterschied besteht jedoch bei den Maßnahmen zur Zielerreichung. So können z.B. Maßnahmen des baulichen Brandschutzes durch Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes ersetzt werden, wenn dies Kostenvorteile für die Eigentümer bzw. Nutzer des Gebäudes bringt.

2.2 Der RH zeigte auf, dass der vorbeugende Brandschutz mehrdimensional (organisatorischer, baulicher und betriebstechnischer Brandschutz) ist. Dabei können Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes Maßnahmen des baulichen Brandschutzes ersetzen, wodurch – nach einer Kosten-Nutzen-Analyse – Kostenvorteile für den Bauherrn erzielt werden können.

Brandschutz – rechtliche Grundlagen

3.1 (1) Der Brandschutz ist eine Querschnittsmaterie, die aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung in Bundes- und Landesgesetzen sowie den dazu ergangenen Verordnungen geregelt ist. Aufgrund der Örtlichkeit der exemplarisch überprüften Projekte (Brandschutzmaßnahmen in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Uni-

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

versität Wien) beschränkt sich der RH auf die Darstellung der in der Stadt Wien geltenden Rechtslage (siehe Tabelle 2).

(2) Diese Rechtsvorschriften werden durch internationale und nationale Normen sowie durch technische Regeln unterschiedlicher Institutionen ergänzt, die gemeinsam den „Stand der Technik“ abbilden (siehe Tabelle 3).

(3) Laut Homepage der Wiener Berufsfeuerwehr zählen vier Bundesgesetze⁴, neun Bundesverordnungen⁵, acht Landesgesetze⁶, zwei Landesverordnungen⁷ und 86 Normen und Richtlinien⁸ zu den wichtigsten Regelwerken für brandschutztechnische Planungen. Eine facheinschlägige Loseblattsammlung listet zum Thema Brandschutz im Betrieb – als für Unternehmen in Wien relevante rechtliche Grundlagen zum Brandschutz – sechs Bundesgesetze⁹ und 34 dazu ergangene Verordnungen¹⁰ sowie sieben Landesgesetze¹¹ und drei Verordnungen der Wiener Landesregierung¹² auf. Zusätzlich zu diesen Gesetzen und Ver-

⁴ z.B. ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.)

⁵ z.B. Arbeitsstättenverordnung (BGBl. II Nr. 368/1998 i.d.g.F.), Kennzeichnungsverordnung (BGBl. II Nr. 101/1997 i.d.g.F.), Verordnung explosionsfähige Atmosphären – VEXAT (BGBl. II Nr. 140/2005)

⁶ z.B. Bauordnung für Wien (LGBl. Nr. 11/1930 i.d.g.F.), Wiener Veranstaltungsgesetz (LGBl. Nr. 12/1971 i.d.g.F.), Wiener Veranstaltungsstättengesetz (LGBl. Nr. 4/1978 i.d.g.F.)

⁷ z.B. Wiener Kehrverordnung 1985 (LGBl. Nr. 22/1985 i.d.g.F.)

⁸ z.B. ÖNORM EN 81-58: Feuerwiderstandsfähigkeit von Fahrstürentüren (Aufzugstüren), ÖNORM B 3806: Brandverhalten von Ausstattungsmaterialien, MA 37 - B/13849/2005: Installations-Richtlinie (Wien) – brandschutztechnische Anforderungen bei Leitungsdurchführungen, ÖNORM H 6031: Einbau und Erprobung von Brandschutzklappen

⁹ z.B. Gewerbeordnung 1994 (BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.), Chemikaliengesetz 1996 (BGBl. I Nr. 53/1997 i.d.g.F.), ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.), Sprengmittelgesetz 2010 (BGBl. I Nr. 121/2009 i.d.g.F.)

¹⁰ z.B. Druckgaspackungslagerungsverordnung (BGBl. II Nr. 489/2002 i.d.g.F.), Chemikalienverordnung 1999 (BGBl. II Nr. 81/2000 i.d.g.F.), Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung (BGBl. Nr. 218/1983 i.d.g.F.), Sprengmittellagerverordnung (BGBl. II Nr. 483/2010 i.d.g.F.)

¹¹ z.B. Bauordnung für Wien (LGBl. Nr. 11/1930 i.d.g.F.), Wiener Feuerwehr-, Luftreinhalte- und Klimaanlagengesetz (LGBl. Nr. 17/1957 i.d.g.F.), Wiener Gasgesetz 2006 (LGBl. Nr. 63/2006 i.d.g.F.), Wiener Garagengesetz 2008 (LGBl. Nr. 34/2009 i.d.g.F.)

¹² z.B. Wiener Bautechnikverordnung (LGBl. Nr. 31/2008 i.d.g.F.), Wiener Feuerpolizeiverordnung 1988 (LGBl. Nr. 5/1989 i.d.g.F.), Wiener Feuerwehr-Verordnung (LGBl. Nr. 26/1957 i.d.g.F.)



BKA BMASK BMF BMWFW

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

ordnungen zählte diese Sammlung 493 brandschutzrelevante Normen und Richtlinien¹³ auf.

(4) Die folgenden zwei Tabellen geben einen Überblick über jene Rechtsbereiche bzw. Normen- und Richtliniengruppen, die Regelungen zum Thema Brandschutz in Gebäuden beinhaltet:

Tabelle 2: Wesentliche Gesetze und Verordnungen zum Thema Brandschutz für Gebäude in Wien

Bundesrecht	
Gewerberecht	Gewerbeordnung 1994 (BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.)
Arbeitnehmerschutz	ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.)
	Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung (BGBl. Nr. 218/1983 i.d.g.F.)
	Arbeitsstättenverordnung (BGBl. II Nr. 368/1998 i.d.g.F.)
	Kennzeichnungsverordnung (BGBl. II Nr. 101/1997 i.d.g.F.)
	Elektroschutzverordnung 2012 (BGBl. II Nr. 33/2012 i.d.g.F.)
	Bundes-Bedienstetenschutzgesetz (BGBl. I Nr. 70/1999 i.d.g.F.)
Technik	Bundes-Arbeitsstättenverordnung (BGBl. II Nr. 352/2002 i.d.g.F.)
	Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung (BGBl. II Nr. 414/1999 i.d.g.F.)
	Bundes-Elektroschutzverordnung (BGBl. II Nr. 228/2007 i.d.g.F.)
Elektrotechnikgesetz 1992 (BGBl. Nr. 106/1993 i.d.g.F.)	
	Elektrotechnikverordnung 2002 (BGBl. II Nr. 222/2002 i.d.g.F.)
	Niederspannungsgeräteverordnung 1995 (BGBl. Nr. 51/1995 i.d.g.F.)
Landesrecht Wien	
Baurecht	Bauordnung für Wien (LGBL. Nr. 11/1930 i.d.g.F.)
	Wiener Bautechnikverordnung (LGBL. Nr. 2008/31 i.d.g.F.)
	Wiener Garagengesetz 2008 (LGBL. Nr. 34/2009 i.d.g.F.)
Brand- und Katastrophenschutz, Energierecht	Wiener Feuerpolizei-, Luftreinhalte- und Klimaanlagegesetz (LGBL. Nr. 17/1957 i.d.g.F.)
	Wiener Feuerpolizeiverordnung 1988 (LGBL. Nr. 5/1989 i.d.g.F.)
	Wiener Feuerwehrgesetz (LGBL. Nr. 16/1957 i.d.g.F.)
	Wiener Feuerwehr-Verordnung (LGBL. Nr. 26/1957 i.d.g.F.)
	Wiener Gasgesetz 2006 (LGBL. Nr. 63/2006 i.d.g.F.)
Arbeitnehmerschutz	Wiener Bedienstetenschutzgesetz 1998 (LGBL. Nr. 49/1998 i.d.g.F.)
	Maßnahmen auf dem Gebiet des Brandschutzes für in Dienststellen der Gemeinde Wien beschäftigte Bedienstete (LGBL. Nr. 23/1999 i.d.g.F.)
	Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung in Dienststellen der Gemeinde Wien (LGBL. Nr. 5/1999 i.d.g.F.)
	Schutz der in Dienststellen der Gemeinde Wien beschäftigten Bediensteten vor Gefahren durch den elektrischen Strom (LGBL. Nr. 48/2004 i.d.g.F.)
Veranstaltungsrecht	Wiener Veranstaltungsgesetz (LGBL. Nr. 12/1971 i.d.g.F.)
	Wiener Veranstaltungstättengesetz (LGBL. Nr. 4/1978 i.d.g.F.)

Quelle: RH

¹³ z.B. TRVB A 100/10 Brandschutzeinrichtungen – Rechnerischer Nachweis, ÖBfV-RL B-11 Betriebsfeuerwehren mit ortsfesten Brandschutzeinrichtungen, ÖNORM B 2330 Brandschutztechnische Ausführung von mehrgeschoßigen Holz- und Holzfertighäusern – Anforderungen und Ausführungsbeispiele, EN ISO 9239-1 Prüfungen zum Brandverhalten von Bodenbelägen – Teil 1: Bestimmung des Brandverhaltens bei Beanspruchung mit einem Wärmestrahler (ISO/DIS 9239-1:2008)

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Tabelle 3: Wesentliche Normen- und Richtliniengruppen zum Thema Brandschutz in Gebäuden

Normen	Herausgeber
Österreichische Normen (ÖNORM)	Austrian Standards Institute Österreichischer Verband für Elektrotechnik (OVE)
Europäische Normen (EN)	Europäisches Komitee für Normung (CEN) Europäisches Komitee für Elektrotechnische Normung (CENELEC)
Internationale Normen (ISO)	Internationale Organisation für Normung Internationale Elektrotechnische Kommission (IEC)
Österreichische Technische Regeln	
OIB-Richtlinien	Österreichisches Institut für Bautechnik
Technische Richtlinien Vorbeugender Brandschutz (TRVB)	Österreichischer Bundesfeuerwehrverband und Österreichische Brandverhütungsstellen
Richtlinien des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes (ÖBFV-RL)	Österreichischer Bundesfeuerwehrverband
ON-Regeln ¹	Austrian Standards Institute
Richtlinien des Österreichischen Stahlbauverbandes	Österreichischer Stahlbauverband
proHolz Editionen	proHolz Austria – Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Holzwirtschaft
Richtlinien der Österreichischen Vereinigung für das Gas- und Wasserfach	Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (ÖVGW)
Richtlinie des Arbeitskreises Brandschutz im BMWFW	Arbeitskreis Brandschutz im BMWFW

¹ Normative Dokumente, die in ihrem Entwicklungsprozess nicht alle Anforderungen an eine „klassische“ Norm erfüllen müssen.

Quelle: RH

Die einzelnen Regelungen beinhalteten unterschiedliche Anforderungen. So wichen die Anforderungen betreffend Fluchtwege und Brandschutz in der Arbeitsstättenverordnung und der Bundes-Arbeitsstättenverordnung von den OIB-Richtlinien¹⁴, welche die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten, ab (z.B. hinsichtlich der Mindestbreite von Fluchtwegen). Auch die Auslegung von grundsätzlich gleichen Regelungen (wie die zu berücksichtigende Personenzahl für die Berechnung der Breite von Ausgängen) brachte unterschiedliche Ergebnisse.¹⁵

3.2 Der RH wies auf die hohe Komplexität des brandschutzbezogenen Regelwerks hin. Er identifizierte Regelungen im Baurecht, im Arbeitnehmerschutzrecht sowie im Veranstaltungsrecht als für den Brandschutz in öffentlichen Gebäuden am wesentlichsten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die in der Arbeitsstättenverordnung bzw. der Bundes-Arbeitsstättenverordnung enthaltenen bautech-

¹⁴ Österreichisches Institut für Bautechnik (OIB)

¹⁵ „Drei-Geschoß-Regel“ für die Berechnung von Fluchtweg- und Notausgangsbreiten bei mehrgeschoßigen Gebäuden

nischen Anforderungen zu Fluchtwegen und zum Brandschutz teilweise von den OIB-Richtlinien, die die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten (siehe auch TZ 4), abwichen. Die damit angestrebten Schutzziele – eine Gefährdung des Lebens und der Gesundheit von Personen zu vermeiden – waren im Baurecht und im Arbeitnehmerschutzrecht jedoch ident.

4.1 (1) Die für den Brandschutz wesentlichsten Rechtsgebiete (Baurecht, Arbeitnehmerschutz und Veranstaltungsrecht) enthielten unterschiedliche Maßnahmen zur Handhabung der mit dem Brandschutz einhergehenden komplexen Herausforderungen für den jeweils betroffenen Bauherrn (Burghauptmannschaft, BIG).¹⁶

(2) Die Stadt Wien richtete mit 1. Jänner 2013 die Kompetenzstelle Brandschutz innerhalb der MA 37 – Baupolizei (MA 37 – KSB) ein.¹⁷ Damit sollte Beschwerden der Wirtschaft, wonach in Bauverfahren und Verfahren nach der Gewerbeordnung (in denen u.a. der Arbeitnehmerschutz berücksichtigt wird) unterschiedliche Brandschutzanforderungen gestellt würden, entgegengewirkt werden. Seither lag die Federführung bzw. inhaltliche Entscheidungskompetenz hinsichtlich brandschutzrechtlicher Maßnahmen bei Bauvorhaben sämtlicher Gebäude in Wien – ungeachtet der Eigentümerschaft – (Bund, Land, Private) bei der MA 37 – KSB. Ferner stellte die KSB brandschutztechnische Sachverständige in Betriebsanlageverfahren, in Verfahren betreffend Veranstaltungsstätten und in sanitätsbehördlichen Verfahren bei.

¹⁶ Das Baurecht fiel nach Artikel 15 Abs. 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Gemäß § 91 der Bauordnung für Wien mussten Bauwerke so geplant und ausgeführt sein, dass der Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen durch Brand vorgebeugt sowie die Brandausbreitung wirksam eingeschränkt wird. Die Bauordnung legte grundsätzliche Anforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit des Bauwerks im Brandfall, der Begrenzung der Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerks und von Feuer auf andere Bauwerke, der Fluchtwege und der Erfordernisse für Rettung und Löscharbeiten im Brandfall fest. Unter welchen Voraussetzungen diese bautechnischen Vorschriften als eingehalten galten, war im Wege der Festlegung in der Wiener Bautechnikverordnung durch die OIB-Richtlinien bestimmt. Von den OIB-Richtlinien konnte abgewichen werden, wenn der Bauwerber nachwies, dass das gleiche Schutzniveau wie bei Anwendung der Richtlinien erreicht wird. Die OIB-Richtlinie 2 Brandschutz enthielt auch einen Leitfaden, wie mittels Brandschutzkonzepten das gleichwertige Erreichen der Schutzziele nachgewiesen werden kann. Laut der Bauordnung für Wien waren Bauvorhaben bis auf taxativ aufgezählte Ausnahmen bewilligungspflichtig (auch Zu- und Umbauten; Änderungen oder Instandsetzungen, wenn diese Einfluss auf die Feuersicherheit haben). Die zuständige Behörde war der Magistrat Wien, Abteilung 37 Baupolizei (MA 37 – Baupolizei).

¹⁷ Vor diesem Zeitpunkt waren mit dem Bereich des Brandschutzes drei Magistratsdienststellen befasst (MA 36 – Veranstaltungswesen, MA 37 – Baupolizei und MA 68 – Feuerwehr).

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

(3) Bei Bauverfahren zu größeren Bauvorhaben in Wien lud die dafür zuständige Behörde MA 37 – Baupolizei auch die Arbeitsinspektion ein. Dies diente dazu, etwaige unterschiedliche Ansichten zu brandschutzrelevanten Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes auszuräumen.

Das für den Arbeitnehmerschutz zuständige BMASK regelte mittels Erlasses, dass die brandschutztechnische Ausführung eines Bauwerks (z.B. Mindestbreite der Fluchtwege und Ausgänge) entsprechend den OIB-Richtlinien die Bestimmungen der Arbeitsstättenverordnung ersetzen kann; dies mit dem Ziel, die bestehenden Regelungen zu vereinheitlichen. Dennoch blieben Unterschiede bestehen. So wertete das Arbeitsinspektorat für den 1. Aufsichtsbezirk¹⁸ den Einbau eines Treppenlifts, falls dadurch die Fluchtwegmindestbreite nicht mehr gegeben ist, wegen des verminderten Schutzniveaus als nicht mit der Arbeitsstättenverordnung vereinbar. Eine Ausnahme war daher nicht denkbar, während die OIB-Richtlinien dafür eine Ausnahme vorsahen.

(4) Die Regelung von Veranstaltungen fiel in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Welche – detaillierten – Anforderungen eine Veranstaltungsstätte erfüllen musste, um für die jeweilige Art der Veranstaltung geeignet zu sein, war im Wiener Veranstaltungsstättengesetz geregelt. Dieses umfasste auch Regelungen zum organisatorischen und zum baulichen Brandschutz, die teilweise von den geltenden OIB-Richtlinien abwichen. Probleme oder Beschwerden von Veranstaltern aufgrund von Unterschieden in den brandschutzrelevanten Anforderungen zwischen dem Wiener Veranstaltungsstättengesetz und den OIB-Richtlinien bekundete die MA 36 – Veranstaltungswesen gegenüber dem RH nicht.

Im Hinblick auf eine österreichweite Vereinheitlichung des brandschutztechnischen Regelwerks für Veranstaltungen beschloss die Generalversammlung des OIB¹⁹, in der alle Bundesländer als Mitglieder vertreten sind, im Juli 2013, den OIB-Leitfaden „Harmonisierte Anforderungen an Bauwerke und sonstige Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ probeweise als Arbeitsbehelf für Bauherren. Dieser enthielt ergänzende bzw. abweichende Bestimmungen zu den Anforderungen der gültigen OIB-Richtlinien. Nach einer Evaluierungsphase sollte über die weitere Vorgehensweise beraten werden. Die MA 36 – Veranstaltungswesen sah gegenüber dem RH den Leitfaden

¹⁸ zuständig für die Überwachung der ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen im 1., 2., 3. und 20. Wiener Gemeindebezirk

¹⁹ Das Österreichische Institut für Bautechnik wurde 1993 von den Bundesländern als gemeinsame Einrichtung zur Zusammenarbeit im Bauwesen in Form eines Vereins gegründet.

als gute Argumentationshilfe bei Abweichungen von den technischen Bestimmungen des Wiener Veranstaltungsstättengesetzes.

4.2 (1) Der RH bewertete die Einrichtung der Kompetenzstelle Brandschutz innerhalb der MA 37 – Baupolizei positiv. Durch die zentrale Stelle sollte innerhalb der MA 37 – Baupolizei sichergestellt sein, dass unabhängig von der zuständigen Gebietsgruppe in Bauverfahren die Anforderungen an den Brandschutz einheitlich beurteilt werden. Darüber hinaus sollte durch die Regelung, dass die MA 37 – KSB auch in weiteren, im Zuständigkeitsbereich anderer Magistratsabteilungen bzw. der Magistratischen Bezirksämter gelegenen Behördenverfahren den brandschutztechnischen Sachverständigen stellt, erreicht werden, dass betreffend das jeweilige Bauwerk einheitliche Anforderungen hinsichtlich des Brandschutzes vorgeschrieben werden, wenngleich in den Verfahren nach unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen zu beurteilen war.

(2) Der RH würdigte die Bemühungen des BMASK durch einen entsprechenden Erlass und jene der Stadt Wien durch Einladung des Arbeitsinspektorats zu größeren Bauverfahren, einzelnen unterschiedlichen Anforderungen an den Brandschutz zwischen Baurecht (Länderkompetenz) und Arbeitnehmerschutzrecht (Bundeskompetenz soweit es Arbeitnehmer im Allgemeinen und Bundesbedienstete betrifft) bzw. einer möglichen unterschiedlichen Auslegung einzelner Regelungen entgegenzuwirken.

(3) Der RH sah die Bestrebungen der Bundesländer, die brandschutzrelevanten Anforderungen für „Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ zu vereinheitlichen, positiv.

(4) Ungeachtet der ergriffenen komplexitätsreduzierenden Maßnahmen der Stadt Wien, des BMASK und der Bundesländer verwies der RH kritisch auf die Komplexität der brandschutzrelevanten Vorschriften, die Ausfluss der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Kompetenzverteilung war und ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben darstellte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Follow-up-Überprüfung zur Flughafen Wien AG – Projekt Skylink²⁰, in der er dargestellt hatte, dass durch unterschiedliche Beurteilung zweier zuständiger Bewilligungsbehörden eine nachträgliche Errichtung einer Fluchtstiege notwendig wurde und dadurch zusätzliche Kosten von rd. 930.000 EUR anfielen.

²⁰ „Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Wien 2015/3 und Reihe Niederösterreich 2015/4)

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Nach Ansicht des RH wäre deshalb eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften (z.B. Arbeitnehmerschutzrecht und Bauordnungen) geeignet, Verfahrensvereinfachungen und Planungssicherheit für die (öffentlichen) Bauherrn und die übrigen Projektbeteiligten herbeizuführen sowie die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel zu erhöhen. Er empfahl deshalb dem BKA und der Stadt Wien, auf eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften hinzuwirken.

4.3 *(1) Laut Stellungnahme des BKA sei der Brandschutz als Querschnittsmaterie anzusehen und daher aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung sowohl durch Bundes- als auch durch Landesgesetze zu regeln. Dabei seien auch internationale Normen verschiedener Institutionen zu beachten. Dies führe teilweise zu unterschiedlichen Regelungen im Bereich des Brandschutzes. Vor diesem Hintergrund komme dem BKA prinzipiell keine Zuständigkeit zu, eine Harmonisierung der Brandschutznormen zu veranlassen, zumal selbst auf Bundesebene für das BKA keine generelle Zuständigkeit gegeben sei. Das BKA werde jedoch bei jeder sich bietenden Gelegenheit darauf hinwirken, Brandschutznormen aufeinander abzustimmen und Widersprüche zu vermeiden.*

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Zuge der Harmonisierung bautechnischer Vorschriften die Implementierung der OIB-Richtlinien in das Wiener Landesrecht hinsichtlich des Brandschutzes ohne Abweichungen (zuletzt durch die Wiener Bautechnikverordnung 2015, LGBl. Nr. 35/2015) erfolgt sei. Durch die Entsendung von kompetenten Mitarbeitern der Stadt Wien (z.B. Leitung der Kompetenzstelle Brandschutz) in die Gremien des OIB wirke sie konstruktiv am Harmonisierungsprozess mit.

Zur Erzielung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Beurteilung von Projekten würden durch die Kompetenzstelle Brandschutz laufend erläuternde Richtlinien über die Homepage (www.ksb.wien.at) zur Verfügung gestellt.

Der Empfehlung des RH werde zudem durch die Einrichtung eines strategischen Normen- und Standardisierungsmanagements innerhalb der Stadt Wien Rechnung getragen. Dessen Koordinierung erfolge durch eine Steuerungsgruppe, deren Geschäftsstelle im Geschäftsbereich Bauten und Technik der Magistratsdirektion angesiedelt sei. Dadurch solle sichergestellt werden, dass bereits bei der Entstehung von Normen und Standards auf die Ausgewogenheit zwischen Qualität, Sicherheit und Innovation einerseits sowie Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit andererseits geachtet werde. Insgesamt solle dem

immer größer werdenden Kostendruck entgegengewirkt werden. Die Entsendung in die und die Tätigkeit der Delegierten der Stadt Wien in den Normen- und Standardisierungsgremien (z.B. Austrian Standards Institute (ASI), Österreichisches Institut für Bautechnik (OIB), Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr (FSV)) wurden durch die Normenmanager der Geschäftsgruppen bzw. der Magistratsdirektion verstärkt koordiniert. Darüber hinaus erfolgte eine regelmäßige Vernetzung mit den Delegierten der anderen Bundesländer.

Die Mitwirkung bei der Entscheidung über die Notwendigkeit von nationalen Normen sowie der Erarbeitung von diesen erfolgte durch die Entsendung von kompetenten Mitarbeitern der Stadt Wien in die entsprechenden Gremien des ASI.

Bestandsschutz

Überblick

5.1 Der sogenannte Bestandsschutz stellt auf die Einhaltung jener gesetzlichen (auch brandschutztechnischen) Bestimmungen ab, die zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung von Bauvorhaben gelten. Das Thema Bestandsschutz leitet sich ab aus

- den Bauordnungen der Länder,
- den Arbeitsstättenverordnungen²¹ des Bundes und der Länder sowie
- den Veranstaltungsgesetzen²² der Länder.

Die Bauordnung für Wien sah für bestehende Gebäude keine ausdrückliche Nachrüstungsverpflichtung entsprechend den jeweils aktuellen brandschutztechnischen Vorschriften vor. Allerdings unterlagen Veränderungen am Gebäude (Zu- und Umbauten) grundsätzlich den jeweils aktuellen bautechnischen Anforderungen und konnten auch erhebliche Auswirkungen auf den Rest des Gebäudes haben.

²¹ Arbeitsstättenverordnung (der Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales für Arbeitnehmer im Allgemeinen d.h. für alle Arbeitnehmer außer der in § 1 Abs. 2 ASchG angeführten, diese Ausnahmen sind: Arbeitnehmer der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht in Betrieben beschäftigt sind, Arbeitnehmer des Bundes in Dienststellen, auf die das Bundes-Bedienstetenschutzgesetz anzuwenden ist, Arbeitnehmer in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben im Sinne des Landarbeitsgesetzes 1984, Hausgehilfen und Hausangestellte in privaten Haushalten und Heimarbeiter im Sinne des Heimarbeitsgesetzes 1960) und die Bundes-Arbeitsstättenverordnung (der Bundesregierung für Bundesbedienstete), Wiener Bedienstetenschutzgesetz 19

²² Wiener Veranstaltungsstättengesetz

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Gemäß § 68 Abs. 1 der Bauordnung für Wien waren Änderungen und Instandsetzungen an rechtmäßig bestehenden Gebäuden (z.B. freiwillige brandschutztechnische Verbesserungsmaßnahmen) sowie Zu- und Umbauten in geringem, in der Bauordnung näher definiertem Umfang²³ auch zu bewilligen, wenn diese Maßnahmen eine Abweichung des Baubestands von den – aktuellen – Bestimmungen der Bauordnung minderten oder die Einhaltung dieser Bestimmungen einen unverhältnismäßigen Aufwand für den Bauherrn erfordern würde.

Im Hauptgebäude der Universität Wien stellte die BIG im Zuge der Vorbereitung zum Projekt Brandschutzmaßnahmen von der Universität Wien vorgenommene nachträgliche, nicht genehmigte Einbauten fest, die das Brandschutzniveau verminderten (siehe TZ 11).

Zum Bestandsschutz gemäß der relevanten Arbeitsstättenverordnungen sowie gemäß dem Wiener Veranstaltungsstättengesetz ergaben sich bei den überprüften Bauvorhaben keine prüfungsrelevanten Feststellungen.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass sich der Bestandsschutz im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht und Veranstaltungsrecht – soweit er den baulichen Brandschutz betraf – auf den gegenüber dem Zeitpunkt der behördlichen Bewilligungen unveränderten Bauzustand und die unveränderte Nutzung bezog. Da öffentliche Gebäude hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (z.B. Raumaufteilung) und Nutzung wiederkehrenden Veränderungen unterworfen sind, steht dies im Spannungsverhältnis mit dem Bestandsschutz.

Im Hinblick auf dieses Spannungsverhältnis und unter Hinweis auf die von der BIG im Hauptgebäude der Universität Wien festgestellten nachträglichen Einbauten empfahl der RH der Burghauptmannschaft und der BIG, generell ihre Gebäude auf den konsensgemäßen Bauzustand und die konsensgemäße Nutzung hin zu überprüfen. Sollten Abweichungen festgestellt werden, wären in Abstimmung mit den Nutzern und den zuständigen Behörden geeignete Maßnahmen zu treffen, um unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ein angemessenes Sicherheitsniveau (insbesondere hinsichtlich Brandschutz und Fluchtmöglichkeiten) sicherzustellen und – falls erforderlich – einen neuen Konsens zu erwirken.

- 5.3 (1) *Das BMWWF und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, die Kritik des RH zur Kenntnis zu nehmen. Die Erlangung eines Konsenses sei herausfordernd, gelte als riskant und sei mit erheblichen Kosten verbunden.*

²³ Zubauten, durch die bloß rechtmäßig bestehende einzelne Räume vergrößert werden, oder Umbauten einzelner Geschoße in rechtmäßig bestehenden Gebäuden

(2) Laut Stellungnahme der BIG würden durch jährliche Begehungen der Gebäude und eine Dokumentation des Bauzustands mittels eigenen EDV-Programms eine laufende Überprüfung und die tatsächliche Nutzung sichergestellt.

(3) Laut Stellungnahme der Universität Wien seien die angeführten Nutzflächenerweiterungen von der Bundesbaudirektion zu einem Zeitpunkt durchgeführt worden, zu dem die Universität Wien noch nicht autonom gewesen sei. Eine Zurechenbarkeit sei nach Ansicht der Universität Wien daher nicht gegeben. Der Verantwortungsbereich sei beim zuständigen Bundesministerium gelegen, die BIG hätte informiert sein sollen. Seit der Autonomie der Universität Wien seien Umbauten zu Nutzflächenerweiterungen immer baurechtlich eingereicht und der BIG zur Kenntnis gebracht worden.

- 5.4 Der RH wies das BMWFW und die Burghauptmannschaft auf die Pflichten des Eigentümers in Zusammenhang mit der Benützung und Erhaltung von Gebäuden hin, die in § 129 der Bauordnung für Wien geregelt sind. Demnach hat der Eigentümer u.a. dafür zu sorgen, dass die Bauwerke in gutem, der Baubewilligung und den Vorschriften der Bauordnung entsprechendem Zustand erhalten werden. Er ist dazu verpflichtet, den Bauzustand zu überwachen. Jede Abweichung von den Bauvorschriften ist zu beheben.

Haftung

- 6.1 (1) Entsprechend dem Bestandsschutz sieht die Bauordnung für Wien für bestehende Gebäude keine Nachrüstverpflichtung vor. Dies bedeutet, dass auch hinsichtlich des Brandschutzes keine solche Verpflichtung für Gebäude aufgrund aktueller brandschutztechnischer Vorschriften besteht (siehe TZ 4).

(2) Bei der Beurteilung zivil- bzw. strafrechtlicher Haftungstatbestände verweist die herrschende Judikatur²⁴ – neben der Einhaltung der zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung bestehenden Gesetze – auf den jeweils aktuellen Stand der Technik. Dies bedeutet für den Eigentümer (z.B. öffentliche Bauherrn) bzw. Nutzer (z.B. Universität Wien) – sofern zumutbar – eine Nachrüstverpflichtung für bestehende Gebäude, auch wenn die zum Zeitpunkt der Errichtung der Gebäude geltenden Rechtsgrundlagen diesen Stand der Technik nicht vorsahen.

²⁴ OGH 13. Juli 1999, 4 Ob 179/99y; OGH 11. September 2003, 6 Ob 132/03k; OGH 4. Juli 1996, 2 Ob 513/96

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

6.2 Der RH wies darauf hin, dass ein alleiniges Abstellen auf zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung bestehende Gesetze – in Hinblick auf die bestehende Judikatur – nicht ausreicht, um zivil- bzw. strafrechtliche Haftungsansprüche gänzlich abwehren zu können. Vielmehr ist auf Basis der Judikatur eine – zumutbare – Nachrüstverpflichtung von Gebäuden für die Eigentümer (z.B. öffentliche Bauherren) bzw. Nutzer (z.B. Universität Wien) selbst dann gegeben, wenn seit dem Zeitpunkt der historischen behördlichen Baugenehmigung keine bauliche Veränderung vorgenommen wurde, sich jedoch der Stand der Technik verändert hat.

Denkmalschutz

7.1 Für Maßnahmen des baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes muss gewöhnlich in die Substanz von Gebäuden eingegriffen werden.

Laut § 5 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz bedurfte die Zerstörung sowie jede Veränderung eines geschützten Denkmals, die den Bestand (Substanz), die überlieferte (gewachsene) Erscheinung oder künstlerische Wirkung beeinflussen könnte, der Bewilligung des Bundesdenkmalamts. Das Bundesdenkmalamt hatte alle vom Antragsteller geltend gemachten oder von Amts wegen wahrgenommenen Gründe, die für eine Zerstörung oder Veränderung sprechen, gegenüber jenen Gründen abzuwägen, die für eine unveränderte Erhaltung des Denkmals sprechen (geschichtliche, künstlerische oder sonstige kulturelle Bedeutung im öffentlichen Interesse).

Im Juni 2014 veröffentlichte das Bundesdenkmalamt das Handbuch „Standards der Baudenkmalpflege“. Das Handbuch sollte laut Bundesdenkmalamt einen konkreten Einblick in die Denkweise und Methodik der Denkmalpflege ermöglichen, Überlegungen und Planungen in diesem Sinne steuern und schlussendlich die Entscheidungswege der Handlungs- und Entscheidungsbefugten anleiten und nachvollziehbar machen. Ein Kapitel des Handbuchs widmete sich dem Thema Brandschutz. Darin zeigte das Bundesdenkmalamt konkrete Maßnahmen

und Maßnahmenalternativen²⁵ sowie seine Prioritäten auf, um in den OIB-Richtlinien enthaltene Schutzziele zu erreichen.

- 7.2 Der RH würdigte die detaillierte Auseinandersetzung des Bundesdenkmalamts mit dem Thema Brandschutz im Handbuch „Standards der Baudenkmalpflege“ positiv. Er erachtete das Handbuch als zweckmäßige Unterstützung für Bauherrn und Planer u.a. bei brandschutztechnischen Maßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden.

Im Fall denkmalgeschützter Gebäude ergab sich nach Ansicht des RH jedoch ein Spannungsfeld zwischen den Zielen des Denkmalschutzes und – unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu ergreifenden – brandschutztechnischen Maßnahmen, die einerseits das Gebäude verändern, aber andererseits die Zerstörung von Denkmälern durch Brände verhindern sollen.

Betreffend die Dokumentation der Entscheidungen des Bundesdenkmalamts verwies der RH auf seine Kritik in TZ 19.

Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn

- 8.1 (1) Bei der Instandhaltung bzw. Sanierung von historischen Gebäuden ist der (öffentliche) Bauherr mit einem komplexen Regelwerk und zersplitterten Zuständigkeiten auf der behördlichen Genehmigungsebene konfrontiert (siehe TZ 2, 3). Zudem stellen die Abwägung zwischen Brandschutzaspekten (Personen- und Sachwerteschutz) und dem Denkmalschutz einerseits sowie die Handhabung der daraus resultierenden Kostenauswirkungen andererseits besondere Herausforderungen für den (öffentlichen) Bauherrn dar.

(2) Folgende Faktoren können bei der Realisierung von Brandschutzmaßnahmen für eine wirtschaftliche Projektabwicklung von wesentlicher Bedeutung sein:

²⁵ z.B. Nachweis der Brandschutzanforderungen durch alternativ zulässige Risikobewertungen (der tatsächlich vorhandenen Brandlasten im Hinblick auf vorhandene Zündquellen); Abwägen von Nutzungsbeschränkungen; Vermeiden von Brandabschnittsteilungen durch Bereitstellung zusätzlicher Fluchtmöglichkeiten, Einbau von Warn- und Löscheinrichtungen oder die Bildung brandlastfreier Schutzzonen; Verlegung von Räumen mit erhöhter Brandgefahr wie Heizräume, Brennstofflager- und Abfallsammelräume, Großküchen, Serverräume etc. in Zubauten; Schaffung alternativer Fluchtmöglichkeiten (Nebenfluchtstiegen, Evakuierungsräume, Korbleitern, Fluchtbalkone, Fluchtfenster) statt Brandschutzadaptierung der Haupteinschließung als Fluchtweg; Fixierung historischer Türen in geöffnetem Zustand und Einbau neuer Windfänge statt Umbau historischer Türen zu Notausgangstüren; Einbau temporärer textiler Rauch- und Feuerschutzabschlüsse statt Brandschutzverglasungen

Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn

- regelmäßige Überprüfung der Gebäude auf konsensgemäßen Bauzustand und Nutzung (Bestandsschutz; siehe TZ 5),
- Einbindung eines Sachverständigen für den Bereich Brandschutz (siehe TZ 23, 25),
- Erstellung eines Brandschutzkonzepts, worin die Erreichung der Schutzziele nachgewiesen wird (z.B. ob erforderliche bauliche durch organisatorische Brandschutzmaßnahmen ersetzt werden können; siehe TZ 15),
- frühzeitige Abstimmung mit den Behörden (u.a. Baupolizei: MA 37 – KSB, Bundesdenkmalamt, Arbeitsinspektorat; siehe TZ 4, 5, 19, 26),
- Abstimmung mit den Nutzern des Gebäudes (siehe TZ 5),
- Personenerhebung (z.B. Personenzählung) zur Bemessung der Kapazitäten von Fluchtwegen (siehe TZ 15),
- mindestens jährliche Evaluierung der Brandschutzordnung im Betrieb (z.B. Einhaltung, Richtigkeit und Vollständigkeit; siehe TZ 13) und
- Durchführung von bauherrnseitigen Maßnahmen (Genehmigung, Freigabe, Überwachung) bei brandgefährlichen Bauarbeiten (insbesondere Schweißen, Schneiden, Löten, Wärmen, Auftauen, Flämmen und Trennschleifen), um das Brandrisiko zu minimieren (siehe TZ 12, 13).

(3) Folgende bauliche Brandschutzmaßnahmen erwiesen sich als wesentliche Kostenfaktoren:

- beim Projekt Kongresszentrum in der Wiener Hofburg und beim Projekt des Hauptgebäudes der Universität Wien:
 - Adaptierung bestehender Türen zu Brandschutztüren (siehe TZ 31, 32) und
 - Ausstattung mit Brandmeldeanlagen (siehe TZ 31, 32),
- beim Projekt des Hauptgebäudes der Universität Wien:
 - nachträgliche Errichtung von Fluchttieghäusern (siehe TZ 32) und

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

- Umbau bestehender Stiegen für die Entfluchtung von Personen (siehe TZ 32).

8.2 Der RH sah in der frühzeitigen Mitberücksichtigung von brandschutztechnischen Maßnahmen in der Projektabwicklung (z.B. bei der Planung, bei der Erstellung der Brandschutzkonzepte) einen Ansatzpunkt, um kostengünstigere Ausführungsvarianten – ohne Einbuße beim Brandschutz – zu realisieren. So können Brandabschnitte so ausgestaltet werden, dass der bauliche Adaptierungsbedarf minimiert wird (z.B. Entfall des kostenintensiven Umbaus von denkmalgeschützten Türen in Brandschutztüren).

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

- 9 (1) Die folgenden Tabellen geben eine Übersicht über die vom RH vorgefundenen Unterschiede bzw. Mängel bei den überprüften Projekten Kongresszentrum der Wiener Hofburg und Hauptgebäude der Universität Wien:

Tabelle 4: Übersichtstabelle Brandschutz – Unterschiede

Brandschutzdimension	Wiener Hofburg (Burghauptmannschaft)	Hauptgebäude der Universität Wien (BIG)
organisatorischer Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – externe Betriebsfeuerwehr (Privatunternehmen) – externer Brandschutzbeauftragter, kein interner Brandschutzkoordinator – 94 Nutzer – Mängel bei den Brandschutzordnungen einiger Nutzer 	<ul style="list-style-type: none"> – keine Betriebsfeuerwehr – Brandschutzkoordinator für alle Gebäude der Universität Wien – zwei Brandschutzbeauftragte für das Hauptgebäude – ein Nutzer (Universität Wien) – Mängel bei der Dokumentationsvorlage für Bauarbeiten, bei Evaluierungen der Brandschutzordnung und bei Evakuierungsplänen für Personen mit eingeschränkter Mobilität
baulicher Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Denkmalschutz vorhanden – Mangel: Brandabschnitte bis 2020 entgegen der ursprünglichen Planung (2009) in gesamter Wiener Hofburg 	<ul style="list-style-type: none"> – Denkmalschutz vorhanden – Umsetzung Brandschutzkonzept bis 2017¹ – Mangel: Umsetzung der erforderlichen Brandschutzmaßnahmen bis 2017 und nicht wie im Gesetz bis Oktober 2016 gefordert
betriebstechnischer Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Brandmeldeanlage in gesamter Wiener Hofburg bis 2020 (Vollschutz) – Mangel: Wohnungen nicht mit Brandmeldern ausgestattet 	<ul style="list-style-type: none"> – Brandmeldeanlage im gesamten Hauptgebäude (Vollschutz) – Anpassung und Umsetzung der betriebstechnischen Brandschutzmaßnahmen laufend im Bauablauf

¹ inkl. Bibliotheksbereich, jedoch ohne geplante bauliche Adaptierung des Bibliotheksbereichs

Quelle: RH

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

Tabelle 5: Übersichtstabelle Brandschutz – Mängel

Sachgebiet	Bauherr Burghauptmannschaft	Bauherr BIG
	Kongresszentrum in der Wiener Hofburg	Hauptgebäude der Universität Wien
Projektorganisation	– grundsätzlich geeignet (TZ 18)	– grundsätzlich geeignet, jedoch Mängel bei großen Umbaumaßnahmen und beim Kostencontrolling (TZ 25)
Abstimmung mit Behörden	– keine Abstimmung mit Bundesdenkmalamt (TZ 19)	– Abstimmung erfolgt (TZ 26)
Kostenentwicklung	– Kostenerhöhung von rd. 125 % (TZ 20)	– Mehrkosten von rd. 14 % (TZ 27)
Vergabe	– Mängel: u.a. keine Auftragswertermittlung, teilweise keine Vergleichsangebote (TZ 21)	– Mängel: u.a. Auftragswertsplitting, mangelhafte Auftragswertermittlung (TZ 28)
Mehrkostenforderungen	– Mängel: Saldierung bei Mehrkostenforderungen, Bestellung erst nach Leistungserbringung (TZ 22)	– Mängel: u.a. fehlende einheitliche Vorgaben, Saldierung bei Mehrkostenforderungen (TZ 29)
Besonderheiten betreffend Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Brandabschnitte noch nicht gebildet (TZ 23) – Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen im laufenden Betrieb (TZ 32) – Veranstaltungsort, Auflagen durch Behörde MA 36 (u.a. Brandwache bei Veranstaltungen) (TZ 32) – Bestandsschutz; keine Veränderung betreffend der bestehenden Fluchtsituation (z.B. Fluchtweglängen > 40 Meter) (TZ 32) 	<ul style="list-style-type: none"> – Brandschutzkonzept nicht mit dem Abschluss der Bauphasen adaptiert – Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen im laufenden Betrieb (TZ 32) – massive Eingriffe in den Bestand bei Umbau und Neubau der Fluchtstiegen (TZ 32)

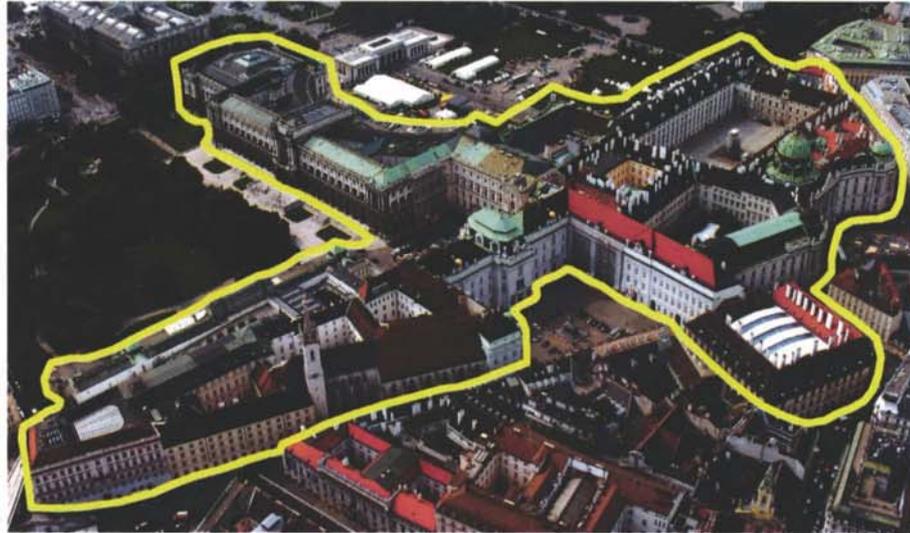
Quelle: RH

Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen

Wiener Hofburg

10.1 (1) Die Errichtung des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg geht auf den Bau einer Burganlage im Jahr 1275 zurück. Im Laufe der darauffolgenden Jahrhunderte wurde die Hofburg sukzessive erweitert (siehe Abbildung 2) und im Jahr 2001 mittels Bescheid unter Denkmalschutz gestellt.

Abbildung 1: Luftbild Gebäudeteile und Trakte der Wiener Hofburg



Quelle: Burghauptmannschaft

Deckungsgleich mit dem Luftbild zeigt die nachstehende Abbildung die Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

Abbildung 2 : Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg



Quelle: Burghauptmannschaft

(http://www.burghauptmannschaft.at/uploads/wiener_hofburg_-_ueberblick_uber_die_entstehungsgeschichte.pdf; abgerufen am 13. Jänner 2014)

Im Jahr 1992 brannte der Redoutensaaltrakt. Nach dem Brand verstärkte die Burghauptmannschaft²⁶ den organisatorischen Brandschutz und installierte erste Brandschutzanlagen.

Im Jahr 2008 beauftragte die Burghauptmannschaft – nach Abstimmung mit dem Wiener Landesfeuerwehrkommandanten – ein privates Unternehmen mit der Dienstleistung einer vollwertigen Betriebsfeuerwehr für das gesamte Areal der Wiener Hofburg.²⁷ Die Kosten beliefen sich auf jährlich rd. 1,62 Mio. EUR. Die Betriebsfeuerwehr führte durch fach- und ortskundiges Personal in regelmäßigen Abständen

²⁶ Der Burghauptmannschaft oblag seit der Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes durch das Bundesimmobiliengesetz 2000 u.a. die Verwaltung und bautechnische Betreuung der Wiener Hofburg.

²⁷ Der Zuständigkeitsbereich der Betriebsfeuerwehr erstreckte sich – zusätzlich zu den in der Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg (Abbildung 2) dargestellten Gebäuden – auf den gesamten Bereich des Volksgartens, des Burggartens, des Heldenplatzes und auf das Burgtor.



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Kontrollgänge²⁸ durch, um Brandrisiken bereits im Vorfeld zu identifizieren und Erstmaßnahmen durchzuführen. Dies bedeutete laut Prüfstelle für Brandschutztechnik des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes Ges.m.b.H. eine wesentliche Verbesserung des Brandschutzes in der Wiener Hofburg.²⁹ Der Vertrag mit der externen Betriebsfeuerwehr endet am 31. August 2016.

(2) Für die Wiener Hofburg galt grundsätzlich der Bestandsschutz (siehe TZ 5). Neben der Wiener Bauordnung waren von der Burghauptmannschaft und den Nutzern (u.a. Pächter der Geschäftslokale) der Wiener Hofburg mehrere gesetzliche Vorschriften parallel einzuhalten.³⁰

(3) In der Wiener Hofburg waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 94 verschiedene Nutzer (davon 47 Wohnungsmieter)³¹ untergebracht.³²

10.2 Der RH erachtete die Vorteile der Betriebsfeuerwehr für den Brandschutz der Wiener Hofburg aufgrund der bereitgestellten fach- und ortskundigen Ressourcen als plausibel, weil damit eine Minimierung des Brandrisikopotenzials einherging. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, vor Neuvergabe der Leistungen der Betriebsfeuerwehr eine Evaluierung hinsichtlich der Erbringung dieser Leistung durch Fremdpersonal versus eigenes Personal durchzuführen.

10.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass die Burghauptmannschaft eine Gegenüberstellung der Leistungen vorgenommen habe. Dabei sei sie auf einen zusätzlichen Mindestbedarf von 30 Mitarbeitern, auf eine Vielzahl an weiteren erforderlichen Aufwendungen (wie Kurse, Ausrüstung, Uniformen, Schutzausrüstungen etc.) und auf die hohe körperliche Anforderung an Atemschutzgeräteträger gekommen. Die Burghauptmannschaft sei deshalb zu dem Schluss gekommen, dass die Erbringung der Leistung durch Fremdpersonal wirtschaftlicher sei.*

²⁸ u.a. Beaufsichtigung der Bauarbeiten, visuelle Kontrolle der Brandschutzeinrichtungen und Kontrolle der Brandschutztüren

²⁹ siehe „Gutächtlche Stellungnahme“ der Prüfstelle für Brandschutztechnik des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes Ges.m.b.H. betreffend „Ausschreibung einer (Betriebs-) Feuerwehr für die „Wiener Hofburg“ (Feuerwache Hofburg) – Überprüfung des Leistungsverzeichnisses; brandschutztechnische Empfehlungen“, 29. April 2008, S. 1

³⁰ u.a. Verpflichtung der Einhaltung des Arbeitnehmerschutzes, der Bestimmungen des Veranstaltungsrechts und des Denkmalschutzes

³¹ Stand November 2014

³² u.a. die Präsidentschaftskanzlei, die Österreichische Nationalbibliothek (Nationalbibliothek), die OSCE, das Kunsthistorische Museum, das Bundesdenkmalamt, die Burghauptmannschaft Österreich, die Albertina, die Spanische Hofreitschule, die Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebs GesmbH (Kongresszentrum GmbH)

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

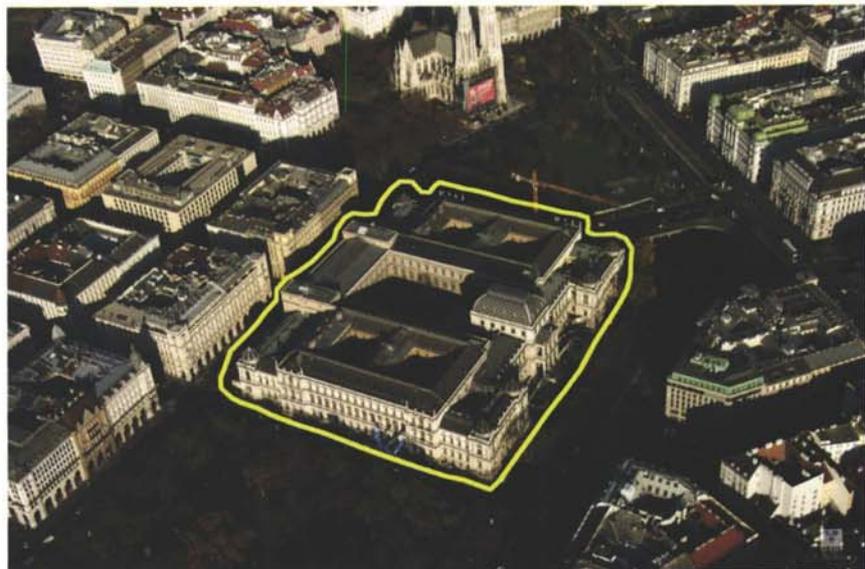
- 10.4** Der RH entgegnete dem BMWFW und der Burghauptmannschaft, dass die Burghauptmannschaft zwar eine Aufstellung der Leistungen, jedoch keinen Vergleich der Kosten (Fremdpersonal versus eigenes Personal) vornahm. Der RH hielt deshalb auch die Vornahme eines Kostenvergleichs der beiden Szenarien (Fremdpersonal versus eigenes Personal) zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit für zweckmäßig.

Hauptgebäude der Universität Wien

- 11.1** (1) Das per Bescheid 2007 unter Denkmalschutz gestellte Hauptgebäude der Universität Wien³³ wurde im Jahr 1884³⁴ eröffnet. Die Universität Wien passte in der Vergangenheit das Hauptgebäude mehrmals den Bedürfnissen der Nutzer an und erweiterte die Nutzflächen.

Die nachstehende Abbildung zeigt das Hauptgebäude der Universität Wien.

Abbildung 3: Luftbild des Hauptgebäudes der Universität Wien



Quelle: BIG

³³ per Bescheid 2007 unter Denkmalschutz gestellt

³⁴ Da die Gründung der Universität Wien im Jahr 1365 stattfand, fanden im Jahr 2015 die Feierlichkeiten zum Jubiläumsjahr 650 Jahre Universität Wien statt.



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(2) Durch die Vollrechtsfähigkeit der Universitäten, die im Universitätsgesetz 2002 verankert war, galten für die 1.170 Mitarbeiter (Stand Ende 2014) im Hauptgebäude u.a. das Arbeitnehmerschutzgesetz und das Arbeitsinspektionsgesetz sowie die Arbeitsstättenverordnung, die wesentliche Vorgaben zur Fluchtwegsicherung enthielten. Zusätzlich zur Abwicklung des akademischen Unterrichtsbetriebs fanden im Hauptgebäude der Universität Wien Veranstaltungen³⁵ statt. Somit waren die Nutzer mit ihren Arbeitnehmern generell verpflichtet, die Bestimmungen des Arbeitnehmerschutzes sowie des Veranstaltungsrechts einzuhalten.

Die BIG war verpflichtet, die erforderlichen Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen unter Einhaltung des Denkmalschutzes zu gewährleisten (Erhaltung des konsensmäßigen Zustands).

(3) Für die Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes hatte der Gesetzgeber den Universitäten zunächst eine Frist bis 1. Oktober 2013 eingeräumt, die auf 1. Oktober 2016 verlängert wurde. Den erforderlichen Aufwand für die Generalsanierung hatte das BMWFW³⁶ mit den Universitäten bis Ende des Jahres 2004 zu erheben.³⁷ Die aufgrund der Erhebung genehmigten Mittel kamen den Universitäten im Jahr 2005 u.a. für die Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes zu, jedoch waren darin keine Brandschutzmaßnahmen enthalten.

Zeitgleich mit der Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes startete die BIG das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien mit der Beauftragung eines Brandschutzkonzepts. Der Projektabschluss war bis 2017 geplant. Die letzte Bauphase sah die Realisierung der Brandabschnitte der rechten Gebäudehälfte, Brandschutzmaßnahmen im Unter- und Dachgeschoß und die Brandrauchentlüftung vor. Von diesem Projekt waren auch Brandschutzmaßnahmen im Bereich der Bibliothek, nicht jedoch eine bauliche Neugestaltung der Bibliothek umfasst (siehe TZ 24).

(4) Die Universität Wien führte aufgrund der steigenden Studierendenzahlen und der damit verbundenen Nutzflächenerweiterungen (u.a. Einbau von Zwischendecken) in den letzten Jahrzehnten behördlich nicht

³⁵ u.a. Tagungen, Symposien, Lesungen, wissenschaftliche Kongresse, Podiumsdiskussionen, Ausstellungen und Messen

³⁶ im Jahr 2002 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

³⁷ Gemäß § 112 Abs. 1 Universitätsgesetz 2002 galt das Arbeitsinspektionsgesetz 1993 mit der Maßgabe, dass das Arbeitsinspektorat bei der Festlegung einer Frist zur Herstellung des rechtmäßigen Zustands gemäß § 9 Abs. 1 Arbeitsinspektionsgesetz bestehende Generalsanierungspläne zu berücksichtigen hatte. § 112 Universitätsgesetz 2002 sollte mit 1. Oktober 2013 außer Kraft treten.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

genehmigte Umbauten durch, so dass die ursprünglich klare Erschließungsstruktur des Hauptgebäudes der Universität Wien komplexer wurde. Die BIG führte deshalb eine Bestandsaufnahme der Räume des Hauptgebäudes durch und leitete anlassbezogen Anpassungen des Sicherheitsniveaus ein.

11.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Umsetzung der Baumaßnahmen zur Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes bis ins Jahr 2016, wie laut Gesetz gefordert, voraussichtlich nicht eingehalten werden kann und empfahl der BIG, die Umsetzung der Brandschutzbaumaßnahmen nicht weiter zu verzögern.

(2) Der RH wies ferner kritisch darauf hin, dass durch die Nutzflächenerweiterungen der konsensmäßige Zustand des Hauptgebäudes deutlich konterkariert wurde, weil die entsprechenden Umbauten behördlich nicht genehmigt waren. Zudem kritisierte er, dass die Universität Wien im Zuge der Nutzflächenerweiterungen keine systematischen Brandschutzmaßnahmen setzte. Nach Ansicht des RH barg dies das Risiko von Kostenerhöhungen durch nachträglich zu realisierende brandschutztechnische Maßnahmen. Der RH empfahl der BIG, zukünftig anlässlich von Nutzflächenänderungen die erforderlichen Umbauten einschließlich brandschutztechnischer Maßnahmen behördlich genehmigen zu lassen, um einen konsensmäßigen Zustand sicherzustellen.

11.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die weitere Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen bereits in Planung. Es sei beabsichtigt, die Arbeiten bis 2018 zu beenden. Seit der Übertragung der Liegenschaften in das Eigentum der BIG werde auf das Vorliegen aller behördlichen Genehmigungen für Umbauten geachtet.*

11.4 Der RH wies gegenüber der BIG darauf hin, dass die Baumaßnahmen zur Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes – gemäß gesetzlicher Vorgaben – bis 2016 umzusetzen sind.

Organisatorischer
Brandschutz

Wiener Hofburg

12.1 (1) Der Kommandant der für den organisatorischen Brandschutz eingerichteten Betriebsfeuerwehr darf laut einer Richtlinie des Landesverbands der Betriebsfeuerwehren keine betriebsfremde Person sein. Die Burghauptmannschaft beauftragte im Jahr 2008 (mit der Beauftragung der externen Betriebsfeuerwehr) jedoch einen externen Kommandanten; darüber hinaus war dieser auch mit der Funktion des Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft betraut und somit zuständig für die in der „Technischen Richtlinie Vorbeugender Brand-

schutz“ (TRVB) vorgeschriebenen organisatorischen Maßnahmen³⁸ (siehe TZ 4).

Der Wiener Landesfeuerwehrkommandant sah im Jahr 2008 als Kompensation (für diese Abweichung von den Betriebsfeuerwehr-Richtlinien) die Installierung eines Brandschutzkoordinators auf Seite des Auftraggebers (Burghauptmannschaft) als tragfähigen Kompromiss an.³⁹ Das Leistungsbild der Betriebsfeuerwehr⁴⁰ umfasste dementsprechend die Zusammenarbeit mit dem Brandschutzkoordinator der Burghauptmannschaft.

Die Burghauptmannschaft hatte seit der Beauftragung der Betriebsfeuerwehr jedoch keinen internen Brandschutzkoordinator ernannt. Sie hielt dazu fest, dass dadurch zwar das Monitoring der Betriebsfeuerwehr fehlte, die Agenden des Brandschutzkoordinators wären jedoch organisatorisch umgesetzt worden, indem sie auf den Kommandanten der Betriebsfeuerwehr und den stellvertretenden Dienststellenleiter der Burghauptmannschaft aufgeteilt und im Einvernehmen erbracht wurden. Erforderliche Maßnahmen wären durch diese gemeinsam umgesetzt worden.

Laut Auskunft der Berufsfeuerwehr Wien (MA 68 – Feuerwehr und Katastrophenschutz) gegenüber dem RH wäre es jedoch wesentlich, dass auf Auftraggeberseite (Burghauptmannschaft) ein Hauptverantwortlicher benannt ist, der u.a. die Leistungen der externen Betriebsfeuerwehr (z.B. Überwachungen, Kontrollen des Brandschutzbeauftragten) zur Kenntnis nimmt.⁴¹

(2) Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg

Die Burghauptmannschaft stellte seit dem Jahr 2006 Überlegungen an, einen für die gesamte Hofburg (und somit für alle Nutzer) zuständigen Brandschutzkoordinator einzurichten. Dieser sollte laut einer von ihr

³⁸ Laut TRVB O 119 Betrieblicher Brandschutz – Organisation: Zum organisatorischen Brandschutz zählen u.a. die Wahrnehmung der Funktionen des Brandschutzbeauftragten und der –warte, die Erstellung von Brandschutzordnungen und Alarmplänen, das Führen des Brandschutzbuches sowie die Durchführung von Eigenkontrollen.

³⁹ siehe „Gutachtliche Stellungnahme“ der Prüfstelle für Brandschutztechnik des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes Ges.m.b.H (FT 8/386/08 vom 29. April 2008) betreffend der Ausschreibung einer (Betriebs-)Feuerwehr für die „Wr. Hofburg“ – Überprüfung des Leistungsverzeichnisses; brandschutztechnische Empfehlungen

⁴⁰ sogenanntes Pflichtenheft, Version 2. Juli 2008

⁴¹ Dieser Hauptverantwortliche sollte laut Auskunft der Berufsfeuerwehr Wien gegenüber dem RH zweckmäßigerweise über eine Ausbildung zum Brandschutzbeauftragten verfügen.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

beauftragten Studie als Anlaufstelle für alle Nutzer dienen und umfassende Koordinationstätigkeiten wahrnehmen.

Bis zur Gebarungsüberprüfung des RH hatte die Burghauptmannschaft keinen Brandschutzkoordinator zur Erfüllung der Koordinationstätigkeiten mit den Nutzern formell ernannt.

Sie hielt dazu fest, dass das Anforderungsprofil des Brandschutzkoordinators in Teilbereichen Sachverständigeniveau aufweise und in Anbetracht der rigiden Personalpolitik eine Aufnahme von zusätzlichem Personal unmöglich sei. Deshalb habe sie versucht, die Koordinationstätigkeiten anhand von Zuständigkeiten zu strukturieren. Aufgrund der komplexen Zuständigkeiten – v.a. durch die verschiedenen Vertragsverhältnisse mit den Nutzern – kam es trotz Bemühungen der Burghauptmannschaft zu keiner endgültigen Klärung. Die operative Abwicklung der Brandschutzkoordination erfolge derzeit über die Betriebsfeuerwehr.

Nachfolgende Tabelle zeigt das Leistungsbild des Brandschutzkoordinators gemäß der Studie sowie die Wahrnehmung dieser Leistungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:

Tabelle 6: Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg	
Tätigkeit	Wahrnehmung
Erstellung einer für alle Nutzer geltenden Brandschutzordnung (damals als „Direktionsanweisung“ bezeichnet)	durch Burghauptmannschaft; seit 2013 vorhanden
Umsetzung dieser Brandschutzordnung	nicht umgesetzt; wäre nur unter Mitwirkung von Behörden möglich und aus haftungsrechtlichen Gründen problematisch
Überwachung der Einhaltung der Schutzziele bei der Abwicklung von Behördenverfahren; Beratung bei Bautätigkeiten (Brandschutzkonzepte)	durch Burghauptmannschaft und externe Gutachter bzw. Berater
Kontrolle der Tätigkeiten der Brandschutzbeauftragten der Nutzer (u.a. gemeinsame Begehung, Überprüfung der Brandschutzordnungen und -pläne)	durch den Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft (externe Betriebsfeuerwehr)
Informationsveranstaltungen für die Nutzer	nicht durchgeführt
Unterweisung der Brandschutzbeauftragten der Nutzer (bzw. Personen, die für die Brandbekämpfung und Evakuierung benannt wurden), u.a. hinsichtlich Alarmübungen	nicht standardisiert; jedoch laufender Austausch zwischen dem Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft und jenen der Nutzer
Störungsdienst, Instandhaltung (bei Gebrechen – eindeutige Trennung der Zuständigkeiten zwischen der Burghauptmannschaft und den Nutzern)	keine generelle Regelung; Abstimmung erfolgt individuell

Quellen: Burghauptmannschaft; RH



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Die Burghauptmannschaft nahm einige Koordinationstätigkeiten selbst wahr bzw. zog externe Berater bei. Sie führte bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch keine Informationsveranstaltungen für Nutzer durch und standardisierte und protokollierte Unterweisungen der Brandschutzbeauftragten der Nutzer nicht. Laut Burghauptmannschaft fand – anstelle einer Unterweisung – ein laufender Austausch zwischen ihrem Brandschutzbeauftragten und jenen der Nutzer statt.

Das BMWFW hielt zum Stand der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg fest, dass aus seiner Sicht derzeit das Notwendigste gemacht wird.

(3) Brandschutzbeauftragte der Nutzer in der Wiener Hofburg

Der Brandschutzbeauftragte der Burghauptmannschaft⁴² führte eine Liste der Brandschutzbeauftragten der einzelnen Nutzer. Auch in den entsprechenden Brandschutzordnungen (der Nutzer) waren diese namentlich ausgewiesen. In einigen Fällen stimmten die beiden Dokumente nicht überein.⁴³ Der Brandschutzbeauftragte korrigierte dies im Zuge der Prüfung des RH an Ort und Stelle.

(4) Brandschutzordnungen der Nutzer in der Wiener Hofburg

(a) Zu den Aufgaben eines Brandschutzbeauftragten zählt u.a. die Ausarbeitung und Umsetzung einer Brandschutzordnung.⁴⁴ Eine Brandschutzordnung umfasst Verhaltensregeln zur Brandverhütung, organisatorische Maßnahmen sowie das Verhalten im Brandfall. Die Brandschutzordnung ist mindestens jährlich auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen. Die entsprechende TRVB (Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz) enthält Beispiele für Brandschutzordnungen, u.a. für Gebäude mit technischen Brandschutzeinrichtungen (das sind z.B. Brandmeldeanlagen, Sprinkleranlagen, Gaslöschanlagen).

(b) Der Tiefspeicher der Nationalbibliothek ist mit einer Gaslöschanlage, das Kongresszentrum (Kesselhaushof) mit einer Sprinkleranlage ausgestattet. Weder in der Brandschutzordnung der Nationalbibliothek (Stand Jänner 2014) noch in jener der Kongresszentrum GmbH⁴⁵ (Stand März 2014) befand sich ein entsprechender Hinweis auf diese Anlagen und auf das entsprechende Verhalten (wie es jedoch die TRVB vorsieht).

⁴² Kommandant der Betriebsfeuerwehr

⁴³ Brandschutzbeauftragter fehlte in Liste bzw. war diese nicht aktuell

⁴⁴ gemäß TRVB O 119, Pkt. 4.6

⁴⁵ Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebsges.m.b.H.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

(c) Eine weitere wesentliche Regelung (in einer Brandschutzordnung) betrifft die Freigabe brandgefährlicher Tätigkeiten.⁴⁶ So enthält z.B. die Brandschutzordnung der Nationalbibliothek den Passus, dass brandgefährliche Tätigkeiten schriftlich mittels eines eigenen Formulars von der Betriebsfeuerwehr der Burghauptmannschaft freigegeben werden müssen.

In der Brandschutzordnung eines Nutzers (Kongresszentrum GmbH) war geregelt, dass die Freigabe nur durch den eigenen Brandschutzbeauftragten erfolgt. Eine Weiterleitung an die Betriebsfeuerwehr war laut Brandschutzordnung nicht vorgesehen, laut Burghauptmannschaft würde diese jedoch erfolgen.

(d) In den Brandschutzordnungen gab es keine Hinweise zur Koordination von verschiedenen Nutzern im Brandfall. Dies hielt auch ein externer Berater im Zuge eines Brandschutzgutachtens für die Neue Burg im Jahr 2013 fest.

(e) Die von der Burghauptmannschaft erstellte Brandschutzordnung für die gesamte Wiener Hofburg umfasste sowohl die Regelung, dass brandgefährliche Tätigkeiten von der Betriebsfeuerwehr freigegeben sind, als auch die Koordinationstätigkeiten im Brandfall.

12.2 (1) Der RH kritisierte die Burghauptmannschaft, weil sie noch keinen Koordinator als Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr formell ernannt hatte; dadurch erfüllte sie ihrerseits nicht den damals getroffenen Kompromiss zwischen der Berufsfeuerwehr Wien und der Burghauptmannschaft, der die Beauftragung eines externen Kommandanten vorsah. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, ehestens einen Mitarbeiter mit dieser Funktion zu betrauen.

(2) Der RH erachtete eine umfassende Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg als unerlässlich und zweckmäßig. Er anerkannte die Bemühungen der Burghauptmannschaft, die Anliegen des Brandschutzes in der Wiener Hofburg zu vereinheitlichen (überregionale Brandschutzordnung) und die Brandschutzkoordination durch interne und externe Ressourcen zu bewerkstelligen. Die derzeitige Wahrnehmung der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war jedoch nicht umfassend, weil die formelle Ernennung des Brandschutzkoordinators fehlte.

⁴⁶ gemäß TRVB O 119, Pkt. 7 und lt. Anhang 3 Brandschutzordnung: Feuerarbeiten, u.a. Schweißen, Schneiden, Löten uvm.



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft deshalb

- sämtliche Koordinationsleistungen abzudecken; dabei wären diese Leistungen überwiegend intern wahrzunehmen (v.a. unter der Berücksichtigung, dass der Vertrag mit der externen Betriebsfeuerwehr, die derzeit Teilleistungen erbringt, 2016 ausläuft); dies diene der Sicherstellung von internem Know-how zur Wahrnehmung der Interessen der Burghauptmannschaft,
- die wesentlichen Aspekte der Brandschutzordnung für den Gebäudekomplex der Wiener Hofburg mit den Nutzern abzustimmen und zu regeln (z.B. hinsichtlich brandgefährlicher Tätigkeiten und die Koordinierung im Brandfall – Abstimmung der Entfluchtung mit der Burghauptmannschaft),⁴⁷
- die Nutzer laufend über Brandschutz(-maßnahmen) in der Wiener Hofburg zu informieren (z.B. mittels Informationsveranstaltungen),
- Regelungen für einen für alle Nutzer geltenden Störungsdienst vorzusehen.

Weiters empfahl der RH der Burghauptmannschaft, Abstimmungen und Unterweisungen mit Nutzern (bzw. deren Brandschutzbeauftragten oder anderen benannten Personen) zu standardisieren und protokollieren.

(3) Der RH wies auf die Mängel in den Brandschutzordnungen der Nutzer hin: In zwei Brandschutzordnungen fehlte der Hinweis auf wesentliche technische Einrichtungen, die Überwachung von brandgefährlichen Tätigkeiten war in den Brandschutzordnungen nicht einheitlich geregelt und es fehlten generell Hinweise zur Koordinierung im Brandfall. Dabei stellte er kritisch fest, dass die Überprüfung der Brandschutzordnungen sowohl durch den Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft als auch durch den des jeweiligen Nutzers nicht ausreichend erfolgte. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig die Brandschutzordnungen der Nutzer regelmäßig zu überprüfen bzw. überprüfen zu lassen.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft dafür zu sorgen, dass alle Nutzer, die über eine Brandschutzordnung verfügen,

- in ihre Brandschutzordnungen den Passus aufnehmen, dass die Freigabe von brandgefährlichen Tätigkeiten ausschließlich durch die Betriebsfeuerwehr erfolgt,

⁴⁷ die „in-Kraft-Setzung“ einer Regelung hat durch die Nutzer selbst zu erfolgen

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

- ihre Brandschutzordnungen – der Technischen Richtlinie Vorbeugender Brandschutz (TRVB) entsprechend – jährlich evaluieren,
- den Stand der Evaluierung und jede Änderung sichtlich vermerken und
- die jeweils gültigen Brandschutzordnungen der Burghauptmannschaft übermitteln.

Aufgrund des Risikos bei brandgefährlichen Arbeiten empfahl der RH der Burghauptmannschaft weiters, in den Brandschutzordnungen auf eine Regelung zur nachgängigen Kontrolle durch die Betriebsfeuerwehr zu achten (bzw. wäre dies auch mit den anderen Nutzern entsprechend zu dokumentieren).

- 12.3** *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft bemühe sich die Burghauptmannschaft seit Jahren, einen Brandschutzkoordinator zu installieren, das Anforderungsprofil weise jedoch Sachverständigenniveau auf.*

Die jeweiligen Nutzer seien für die Erstellung ihrer Brandschutzordnung zuständig, eine übergeordnete Brandschutzordnung sei problematisch in der rechtlichen Umsetzung. Die Burghauptmannschaft nehme jedoch die Empfehlungen des RH zur Kenntnis und werde sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der rechtlichen Kompetenzen bemühen, eine verbesserte Abstimmung mit den Nutzern zu erreichen.

Die Burghauptmannschaft halte mit der Betriebsfeuerwehr und verschiedenen Nutzern Übungen ab. Aufgrund der Komplexität der Räumlichkeiten ließen sich zwar keine Standards verwirklichen, es erfolge jedoch ein regelmäßiger Informationsaustausch mit den Nutzern (aber keine Informationsveranstaltung). Die Burghauptmannschaft nehme die Empfehlungen des RH, die Nutzer laufend über Brandschutz(-maßnahmen) zu informieren sowie Abstimmungen und Unterweisungen mit Nutzern zu standardisieren und zu protokollieren, zur Kenntnis und werde sich bemühen, diese künftig umzusetzen.

Ein Störungsdienst werde von der Betriebsfeuerwehr durchgeführt; dies sei allen Nutzern bekannt und werde eingehalten.

- 12.4** Der RH hielt gegenüber dem BMWFW und der Burghauptmannschaft fest, dass die Wahrnehmung der Funktion „Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr“ keine Ausbildung auf Sachverständigenniveau erfordert – im Gegensatz zur Wahrnehmung einer umfänglichen



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Brandschutzkoordination in der Hofburg – und bekräftigte seine Empfehlung, ehestens einen Mitarbeiter mit dieser Funktion zu betrauen.

Der RH begrüßte die Bemühungen der Burghauptmannschaft betreffend eine übergeordnete Brandschutzordnung bzw. eine verbesserte Abstimmung mit den Nutzern und wies auf die Bedeutung einer übergeordneten Brandschutzordnung in Hinblick auf eine koordinierte Vorgehensweise im Brandfall hin (z.B. Organisation der Sammelplätze).

Hauptgebäude der Universität Wien

13.1 (1) An der Universität Wien⁴⁸ war grundsätzlich für jeden Standort zumindest ein Brandschutzbeauftragter für die Aufgaben des Brandschutzes verantwortlich. Im Hauptgebäude der Universität Wien gab es zwei Brandschutzbeauftragte. Aufgrund der großen Anzahl der Standorte sah die Brandschutzordnung der Universität Wien einen Brandschutzkoordinator vor. Die Universität Wien hatte keine Betriebsfeuerwehr.

Die von der Universität Wien verwendete Brandschutzordnung⁴⁹ gab Verhaltenshinweise zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs, zur Vermeidung der Gefährdung von Personen und Sachen, zur Verminderung von Schäden durch Brände und über das Verhalten im Brandfall.⁵⁰

Für die Ausbildung der Brandschutzbeauftragten und der Brandschutz- warte organisierte die Universität Wien gemäß dem Verfahren der Technischen Richtlinie Vorbeugender Brandschutz⁵¹ zur Sicherung der Ausbildung im Jahr 2014 einen Brandschutztag, der die Themen Verhalten im Brandfall, Brandmeldeanlage und organisatorischer Brandschutz behandelte.

Eine Evaluierung der Brandschutzordnung nahm der Brandschutzkoordinator zwar vor, sie war jedoch nicht nachvollziehbar dokumentiert. Die Universität Wien hatte seit dem Jahr 2007 keine Anpassung der Brandschutzordnung vorgenommen.

⁴⁸ u.a. Hauptgebäude am Universitätsring 1 und Althanstraße 14

⁴⁹ Fassung 2007

⁵⁰ Die Kontrollen von Brandschutzeinrichtungen oblagen den zwei Brandschutzbeauftragten und den 15 Brandschutzwarten. Sie mussten über Missstände und über Möglichkeiten zur Beseitigung der Missstände dem Brandschutzkoordinator berichten.

⁵¹ Technische Richtlinien vorbeugender Brandschutz, TRVB O 119, Betrieblicher Brandschutz Organisation, Ausgabe 2006

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

(2) Die Universität Wien stattete im Hauptgebäude die Fluchtwege und Notausgänge nach der geltenden Norm mit entsprechenden Kennzeichnungen aus und nahm laufend Anpassungen vor. Für die Rettung von Personen mit eingeschränkter Mobilität setzte die Universität Wien – mit Ausnahme des Auditorium Maximum – keine Maßnahmen.

13.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Universität Wien die Evaluierungen der Brandschutzordnung nicht dokumentierte und die Brandschutzordnung seit dem Jahr 2007 nicht mehr anpasste. Der RH empfahl der Universität Wien, die Brandschutzordnung den aktuellen Gegebenheiten anzupassen und in regelmäßigen Abständen die Evaluierung zu dokumentieren. Der RH beurteilte die Funktion des Brandschutzkoordinators aufgrund der großen Anzahl an Standorten der Universität Wien und die Abhaltung eines Brandschutztages als positiv.

(2) Der RH beanstandete, dass die Universität Wien für die Rettung von Personen mit eingeschränkter Mobilität mit Ausnahme des Auditorium Maximum keine besonderen Maßnahmen vorsah und empfahl daher der Universität Wien, einen das gesamte Gebäude umfassenden Rettungsplan für Personen mit eingeschränkter Mobilität auszuarbeiten.

13.3 *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde die Brandschutzordnung evaluiert und bis Ende des Jahres 2015 entsprechend aktualisiert. Die Universität Wien werde die genannten Punkte betreffend Brandschutz, Evaluierung und Dokumentation in die Brandschutzordnung aufnehmen. Eine jährliche Evaluierung soll ab dem Jahr 2015 durchgeführt werden.*

Betreffend die Evakuierung von Personen mit eingeschränkter Mobilität sehe das neue organisatorische Brandschutzkonzept, das im Jahr 2015 finalisiert werden solle, entsprechende Vorkehrungen inklusive Evakuierungsplänen vor.

Baulicher und
betriebstechnischer
Brandschutz

Wiener Hofburg

14.1 (1) Der Vollschatz mit Brandmeldeanlagen und die – damit in Zusammenhang – noch nicht bestehende Ausstattung der Wohnungen mit Brandmeldeanlagen stellen in der Wiener Hofburg die wesentlichen Eckpunkte zur Erreichung eines ausreichenden baulichen und betrieblichen Brandschutzes dar.



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(2) Der RH hatte im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1995⁵² festgestellt, dass ein (betriebstechnischer) Vollschutz⁵³ (bezogen auf die Gesamtkubatur) der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen voraussichtlich erst 2010 (bzw. 2008 zu 90 %) erreicht sein würde. Der RH hatte damals der Burghauptmannschaft empfohlen, Maßnahmen zu setzen, um diesen Vollschutz schon früher zu erreichen. Die Burghauptmannschaft hatte dem RH im Jahr 1998 mitgeteilt (im Zuge der „Umsetzung der Anregungen des Rechnungshofs“), dass der Vollschutz voraussichtlich 2009 erreicht sein werde.⁵⁴

Die Burghauptmannschaft hatte 1995 ein generelles Projekt für eine automatische Brandmeldeanlage für die gesamte Hofburg⁵⁵ sowie bis 1997 ein generelles Brandschutzkonzept für alle Gebäudetrakte der Wiener Hofburg entwickelt.⁵⁶ Sie setzte seitdem laufend bautechnische und betriebstechnische Brandschutzmaßnahmen (z.B. Brandmeldeanlagen, Brandschutztüren, Fluchtwegbeleuchtung usw.) um.⁵⁷ Einen Vollschutz mit Brandmeldeanlagen wird sie jedoch erst im Jahr 2020 erreichen, weil einige Bereiche (rd. 16.500 m²) im Gebäudetrakt Neue Burg noch nicht mit Brandmeldern überwacht bzw. nicht ausreichend von überwachten Bereichen getrennt waren (z.B. Bürobereiche der Nationalbibliothek im zweiten Obergeschoß).

Die Burghauptmannschaft hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung dazu fest, dass „die seinerzeitige zeitliche Abschätzung für die Projektdauer vor 18 Jahren erfolgte und auf den damaligen gesetzlichen Grundlagen und technischen Normen beruhte. Zu diesem Zeitpunkt war überdies nicht absehbar, dass die seinerzeitige Burghauptmannschaft in Wien im Jahr 2001 zu einer Burghauptmannschaft Österreich umstrukturiert, und um einen erheblichen Gebäudebestand vergrößert wurde. Zwar wurden die budgetären Mittel erhöht, jedoch mussten auch viele anstehende Generalsanierungsprojekte, wo auch der Brandschutz und die Barrierefreiheit herzustellen war, umgesetzt werden. Durch die Verschärfungen der gesetzlichen Grundlagen und

⁵² siehe „Wiedererrichtung des Redoutensaaltraktes der Wiener Hofburg“ (Reihe Bund 1996/11) TZ 2

⁵³ Vollschutz im Sinne der TRVB 123 S, Pkt. 3.1

⁵⁴ Schreiben der Burghauptmannschaft vom 6. August 1998, ZI. 24.009/198–Ak/98

⁵⁵ „Generelles Projekt Automatische Brandmeldeanlage“, Version 2, Stand 27. Oktober 1995, Pkt. 2.1: Als Zielsetzung gilt (...), sämtliche Nutzräume der Wiener Hofburg durch automatische Brandmeldeanlagen zu überwachen.“

⁵⁶ Brandschutzkonzepte für die Hofburg im Jahr 1997 (u.a. für Neue Burg und Kongresszentrum) erstellt und von der Magistratsabteilung 68 der Stadt Wien (Feuerwehr und Katastrophenschutz) gegengezeichnet. Anmerkung RH: Nachdem es in den 90er Jahren noch keine OIB-Richtlinien gab, entspricht die Titulierung als Brandschutzkonzept nicht dem Verständnis eines Brandschutzkonzepts im Sinne der OIB-Richtlinie.

⁵⁷ Im Zeitraum von 2003 bis September 2014 waren dies z.B. rd. 3,63 Mio. EUR.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

der technischen Richtlinien und Normen einerseits und den massiven Zuwachs an Gebäuden andererseits, konnte der beabsichtigte Vollschutz bislang nicht umgesetzt werden.“ Sie wies „ausdrücklich darauf hin, dass abgesehen von Teilflächen in der Neuen Burg ein Vollschutz in der Wiener Hofburg besteht.“⁵⁸

(3) Brandereignisse im zivilen Bereich sind – laut der Brandschadenstatistik der österreichischen Brandverhütungsstellen – die häufigsten und jene mit der höchsten Schadenssumme.⁵⁹

Die 47 Wohnungen in (unterschiedlichen Trakten) der Wiener Hofburg waren noch nicht mit Brandmeldern bzw. –anlagen ausgestattet. Die Burghauptmannschaft begann im Jahr 2013 Überlegungen zur Ausstattung der Wohnungen – in Abstimmung mit dem BMWFW⁶⁰ – anzustellen und beauftragte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2014 eine Analyse, ob und wie Brandmelder in den Wohnungen eingebaut werden können⁶¹ – mit dem Ziel, die Wohnungen sukzessive mit Brandmeldern auszustatten (bspw. jedenfalls vor Neuvermietungen). Bei aufrechten Mietverhältnissen besteht jedoch nur im Einvernehmen mit den Mietern die Möglichkeit, Brandmelder zu installieren.⁶²

- 14.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft ihr damaliges Ziel, den Vollschutz in der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen bis zum Jahr 2009 umzusetzen, nicht erreichte. Er hielt kritisch fest, dass ein Vollschutz voraussichtlich erst rund elf Jahre später, im Jahr 2020, erreicht sein wird. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, den Vollschutz in der Wiener Hofburg ehestens umzusetzen.

⁵⁸ Laut Burghauptmannschaft, Schreiben vom 10.12.2014. Darüber hinaus hielt sie fest, dass sich „der „Lückenschluss“ von Teilbereichen in der Neuen Burg im Planungsstadium befindet. Das Planungsprojekt Brandschutz Neue Burg beinhaltet jedoch nicht nur die Errichtung einer Brandmeldeanlage für diese Bereiche (diese wird voraussichtlich vor dem Jahr 2020 installiert werden können), sondern umfasst auch bauliche Brandschutzmaßnahmen. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs dieser baulichen Maßnahmen im Bereich der Neuen Burg und den daraus resultierenden Kosten können diese nur sukzessive umgesetzt werden, so dass sich aus heutiger Sicht für dieses Projekt ein Fertigstellungstermin 2020 ergibt.“

⁵⁹ z.B. Schadensfälle 2013 – Aufteilung nach Risikogruppen: 52 % Zivil, 19 % Landwirtschaft, 14 % Gewerbe, 10 % Sonstige, 5 % Industrie

⁶⁰ Schreiben der Burghauptmannschaft an das BMWFW (damals BMWFJ – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend) vom 30. April 2013

⁶¹ § 14 Abs. 9 der Kärntner Bauvorschriften (LGBl. Nr. 56/1985 i.d.g.F.) sieht eine Verpflichtung zur Nachrüstung bestehender Wohnungen mit Rauchwarnmeldern vor.

⁶² ergibt sich v.a. aus dem Mietrechtsgesetz

(2) Darüber hinaus bemängelte der RH, dass trotz des bekannt hohen Risikos die Wohnungen derzeit nicht mit Brandmeldern ausgestattet waren. Der RH verwies dabei auf die Brandschadenstatistik, die das höchste Risiko im zivilen Bereich ausweist. Ein Vollschutz (im Sinne der TRVB) in der Wiener Hofburg wäre aus Sicht des RH jedenfalls erst mit der Ausstattung von Brandmeldern in den Wohnungen erreicht. Er betonte nochmals die Zweckmäßigkeit der Umsetzung dieser Maßnahme zur Risikoreduzierung sowie zur Sicherstellung des Vollschutzes in der Wiener Hofburg.

14.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft ergänzten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme, dass veränderte Nutzungswünsche (z.B. Haus der Geschichte) zu berücksichtigen und Planungen zu adaptieren seien. Weiters habe das ursprüngliche Brandschutzkonzept die Wohnungen explizit ausgenommen, es sei jedoch nun die Ausstattung der Wohnungen mit Brandmeldern (inklusive Anschluss an die Brandmeldezentrale) vorgesehen. Zwischenzeitlich seien die ersten Wohnungen mit Brandmeldern ausgestattet worden.*

14.4 Der RH entgegnete dem BMWFW und der Burghauptmannschaft, dass das ursprüngliche Brandschutzkonzept aus dem Jahr 1995 die Ausstattung der Wohnungen mit automatischen Brandmeldeanlagen⁶³ als Ziel definierte und bekräftigte seine Empfehlung an die Burghauptmannschaft, den Vollschutz in der Wiener Hofburg ehestens – unter Berücksichtigung der Wohnungen – umzusetzen.

Hauptgebäude der Universität Wien

15.1 (1) Vor den Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren im Dachgeschoß und Teile im Untergeschoß sowie die Bibliothek bereits mit Brandmeldeanlagen ausgestattet. Das Dachgeschoß war mit Flammenmeldern versehen, alle anderen überwachten Bereiche mit optischen Rauchmeldern. Die Brandmeldeanlage im Bücherspeicher der Bibliothek war direkt mit der Berufsfeuerwehr verbunden.⁶⁴ Im Zuge des Projekts Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren die bestehenden Brandmeldeanlagen an die neuen Brandabschnitte anzupassen.

⁶³ Version 2, Stand 27. Oktober 1995: „Als Zielsetzung gilt (...) sämtliche Nutzräume der Wiener Hofburg durch automatische Brandmeldeanlagen zu überwachen.“

⁶⁴ über einen Telemetrie- und Sicherheitsdienst (TUS)

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

(2) Das Ziel gemäß Brandschutzkonzept war die flächendeckende Überwachung des gesamten Objekts über ein modulares Brandmeldesystem mit mehreren Teilzentralen (Vollschutz). Diese Maßnahme stellte den Start des Projekts Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien dar.

Gemäß Brandschutzkonzept wählte der Gutachter eine Brandabschnittsführung entsprechend der historischen Gebäudesubstanz. Die nachträglich eingebauten Zwischengeschoße fasste das Konzept „maisonette“-artig mit dem jeweiligen Hauptgeschoß zu einem gemeinsamen Brandabschnitt zusammen. Durch diese Festlegung entsprachen die historischen Gänge den Anforderungen gemäß § 21 der Arbeitsstättenverordnung⁶⁵ als „gesicherte Fluchtbereiche“.

Die erforderlichen Maßnahmen umfassten im Wesentlichen das Schließen von Brandbrücken in den Gangtrennwänden und das Aufrüsten bzw. den Austausch der historischen Kassettentüren und Verglasungen. Die BIG beabsichtigte, die im Brandschutzkonzept dargestellten Brandschutzmaßnahmen bis 2017 umzusetzen.

(3) Für die Erstellung des Brandschutzkonzepts führte der Gutachter eine überschlagsmäßige Personenaufstellung durch, die auf Angaben der Universität Wien basierte und die Vollbesetzung des Gebäudes inkl. der Hörsäle umfasste.

Der Arbeitsinspektor verlangte für die Zustimmung zum Brandschutzkonzept eine detaillierte Personenaufstellung mit einer manuellen Personenzählung, die zu einer Veränderung der Annahmen der Personenzahlen für die Bemessung der Fluchtwege führte.

Die Arbeitsstättenverordnung⁶⁶ sah für die Mindestbreiten der Fluchtwege eine Berechnung der Personenanzahl vor. Das Entfluchtungskonzept hatte die Bearbeitung des Nachweises einer angemessenen Entleerungszeit unter Anwendung anerkannter Ingenieurmethoden zum Ziel.⁶⁷

⁶⁵ Laut § 21 Arbeitsstättenverordnung galten für gesicherte Fluchtbereiche, dass z.B. nur geringe Brandlast vorhanden sein darf und Wände, Decken, Fußböden und Stiegen mindestens hochbrandhemmend ausgeführt sein müssen.

⁶⁶ § 18 der AStV („Abmessungen von Fluchtwegen und Notausgängen“), besagte z.B., dass Fluchtwege für höchstens 120 Personen eine nutzbare Mindestbreite von 1,20 m aufweisen müssen.

⁶⁷ z.B. 3-Geschoß-Regel, nutzbare Stiegen- bzw. Gangbreite in Abhängigkeit von realitätsnahen maximalen Personenbelegungen



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(4) Für das Entfluchtungskonzept ließ die BIG eine Personenerhebung⁶⁸ durch ein Planungsbüro mit einer manuellen Zählung erstellen, welche die bestehenden Personenbelegungen quantifizierte und eine realitätsnahe Personenbelegung darstellen sollte. Die Auswertung der Personenerhebung wies eine beträchtliche Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 aus (1.136 Personen statt 20 Personen und 1.420 Personen statt 20 Personen).

15.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass erst Teile des Hauptgebäudes mit einer Brandmeldeanlage ausgestattet und die Bibliothek an das zentrale Auswertungssystem der Berufsfeuerwehr angeschlossen waren.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich durch nachträgliche Änderungen der Nutzflächen und durch den Einbau von Zwischengeschoßen der Umfang der Brandschutzmaßnahmen erhöhte.

(3) Der RH beurteilte die Vorgehensweise der BIG hinsichtlich der Personenerhebung und der Ermittlung der baulichen Brandschutzmaßnahmen positiv.

(4) Der RH wies kritisch auf die beträchtliche Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 – nicht zuletzt im Brandfall – hin und empfahl der BIG, Maßnahmen zu setzen, um eine sichere und rasche Entfluchtung von Personen zu ermöglichen.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde sie im Rahmen des Konjunkturpakets für die österreichischen Universitäten noch im Jahr 2015 zwei zusätzliche provisorische Fluchtstiegenhäuser zur Entlastung der Fluchtstiegen 11 und 12 in Abstimmung mit der BIG in der Reichsratsstraße errichten. Dadurch werde die Überbelastung der Fluchtstiegen deutlich reduziert und die Gebäudesicherheit erhöht werden.*

Zu den nachträglichen Nutzflächenerweiterungen und den entsprechenden Zuständigkeiten verwies die Universität Wien auf ihre Stellungnahme in TZ 5.

(2) *Laut Stellungnahme der BIG sei mit der Planung der Entfluchtung und deren baulicher Umsetzung bereits 2015 gestartet worden.*

⁶⁸ Die Personenzählung fand an einem typischen Studientag im März 2010 statt.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

Wahrnehmung der
Bauherrnfunktion

16.1 Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick betreffend die Qualität der Projektabwicklung durch die überprüften Bauherrn:

Tabelle 7: Feststellungen des RH zur Projektabwicklung

Themenbereich	Kongresszentrum (Burghauptmannschaft)	Hauptgebäude der Universität Wien (BIG)
Projektorganisation, Abstimmung mit Behörden	<ul style="list-style-type: none"> - Projektorganisation grundsätzlich geeignet (TZ 18) - keine Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt (TZ 19) 	<ul style="list-style-type: none"> - Projektabwicklung durch die Abteilung Objektmanagement grundsätzlich geeignet, jedoch Mängel bei großen Umbaumaßnahmen und Kostencontrolling (TZ 25) - kein Projekthandbuch (TZ 25) - gemeinsame Beauftragung der Leistungen Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle (TZ 25) - Mängel bei der Beauftragung der Örtlichen Bauaufsicht (TZ 25)
Kostenentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Kostensteigerung von rd. 125 % (TZ 20) - Planung nicht ausschreibungsreif (TZ 20) - keine internen Regelungen zur Kostenverfolgung, Abrechnung, Soll-Ist-Vergleichen und Vier-Augen-Prinzip (TZ 20) 	<ul style="list-style-type: none"> - keine Gesamtkostenschätzung von Projektbeginn an (TZ 27) - Mehrkosten von rd. 5,77 Mio. EUR gegenüber den Kostenschätzungen (TZ 27) - keine Soll-Ist-Vergleiche (TZ 27)
Vergaben	<ul style="list-style-type: none"> - keine Auftragswertermittlung (TZ 21) - keine Verständigung der Bieter (TZ 21) - Bieter nicht ordnungsgemäß ausgeschieden (TZ 21) - fehlende Unterlagen nicht nachgefordert (TZ 21) - Bestellungen erst nach Leistungserbringung (TZ 21) - fehlende Markterhebungen (TZ 21) - fehlende Gegenschlussbriefe (TZ 21) - unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (TZ 21) 	<ul style="list-style-type: none"> - zum Teil keine Auftragswertermittlungen (TZ 28) - keine Gesamtauftragswertermittlung für gleiche Fachgebiete (TZ 28) - mangelnde Dokumentation (TZ 28) - zum Teil unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (TZ 28) - Wahl der Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen sehr differenziert vorgenommen (TZ 28)
Mehrkostenforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Zusatzleistungen nicht mittels Zusatzauftrags beauftragt (TZ 22) - fehlende Unterlagen (TZ 22) - Bestellungen erst nach Leistungserbringung (TZ 22) - fehlende Gegenschlussbriefe (TZ 22) - keine internen Regelungen hinsichtlich Saldierung (TZ 22) 	<ul style="list-style-type: none"> - keine klaren Vorgaben zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen (TZ 29) - Dokumentation und Beauftragung von Mehrkostenforderungen wie Hauptaufträge mit Vergabevermerk, dadurch wenig Transparenz (TZ 29) - Saldierung bei der Ermittlung von Wertgrenzen für Unterschriftenregelung (TZ 29)
sonstige Feststellungen	<ul style="list-style-type: none"> - Brandabschnitte noch nicht vollständig gebildet (TZ 23) - Erstellung der Brandschutzpläne: Leistung nicht nachvollziehbar und ohne Nachweis vergütet (TZ 23) 	<ul style="list-style-type: none"> - Brandschutzkonzept nicht mit dem Abschluss der Bauphasen adaptiert (TZ 30)

Quelle: RH



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Die Projekte wiesen einen unterschiedlichen Gebarungsumfang auf (rd. 1,82 Mio. EUR für das Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum und rd. 41,61 Mio. EUR für das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien) und erforderten ihrer Art nach unterschiedliche bauliche Maßnahmen (z.B. massive Umbaumaßnahmen eines Stiegenhauses und Errichtung zweier Stiegenhäuser im Hauptgebäude der Universität Wien und sukzessive Kleinmaßnahmen in der Wiener Hofburg). Entsprechend differierte die jeweilige Projektorganisation.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass ungeachtet der Unterschiede bei beiden Projekten in den Bereichen Kostenentwicklung, Vergaben und Mehrkostenforderungen Mängel auftraten. Die Mängel betrafen bei der Kostenverfolgung u.a. fehlende Regelungen zur Kostenverfolgung, Soll-Ist-Vergleichen und das Vier-Augen-Prinzip. Bei den Vergaben fehlten Auftragswertermittlungen, die Auftraggeber wählten unzulässige Vergabeverfahren. Bei Mehrkostenforderungen gab es Mängel u.a. bei der Saldierung, der rechtzeitigen Bestellung und der Dokumentation.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

- Projektbeschreibung **17.1** Die Burghauptmannschaft nahm erstmals im Jahr 1997 ein Projekt zu brandschutztechnischen Verbesserungen im Kongresszentrum (Festsaaltrakt der Wiener Hofburg) in ihr Bauprogramm auf. Anlass war u.a., der Empfehlung des RH aus dem Jahr 1996 (siehe TZ 14)⁶⁹ nachzukommen und auch diesen Trakt mit einer automatischen Brandmeldeanlage auszustatten. Als Planungsgrundlage diente das im Jahr 1995 erstellte generelle Projekt für eine automatische Brandmeldeanlage sowie das Brandschutzkonzept für die gesamte Hofburg aus dem Jahr 1997.

Letztendlich setzte die Burghauptmannschaft das Projekt in den Jahren 2005 bis 2012 unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes (siehe TZ 5) um. Die Burghauptmannschaft begründete die Verzögerung damit, dass „die getätigten Maßnahmen einen starken Eingriff in die historische Bausubstanz darstellten. Bedingt durch eine Vielzahl an bereits laufenden Bauvorhaben, den hohen Planungs- und Koordinationsaufwand sowie den laufenden Betrieb konnte das gegenständliche Bauvorhaben nicht wie vorgesehen früher realisiert werden.“⁷⁰

⁶⁹ „Wiedererrichtung des Redoutensaaltraktes der Wiener Hofburg“, Reihe Bund 1996/11, TZ 2

⁷⁰ laut Burghauptmannschaft, Fragebeantwortung vom 24. Oktober 2014, Pkt. 4.2 und 4.3

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Bei dem Projekt wurden im Wesentlichen die Errichtung einer Brandmeldeanlage (Vollschutz) sowie einer Sprinkleranlage und die Bildung von Brandabschnitten (z.B. Brandschutztüren, Brandschutzklappen und die Erneuerung der Lüftungsanlage) umgesetzt. Die Abwicklung in sechs Bauphasen ergab sich v.a. daraus, dass die Arbeiten im laufenden Betrieb durchgeführt wurden; dies machte – aufgrund der Veranstaltungen im Kongresszentrum – eine Abstimmung mit den Nutzern notwendig. Insgesamt umfasste das Projekt eine Fläche von rd. 26.700 m².

17.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Burghauptmannschaft das Projekt acht Jahre später als geplant begann, was dazu führte, dass sie dieses Projekt erst drei Jahre (2012) nach ihrem selbsterklärten Ziel – Erreichung des Vollschutzes im Jahr 2009 – beendete (siehe TZ 14).

Projektorganisation

18.1 Die Burghauptmannschaft wickelte das Projekt mit der in nachstehender Tabelle ersichtlichen Projektorganisation (wesentliche Projektbeteiligte und deren Aufgaben) ab:

Tabelle 8: Projektbeteiligte beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Leistung	Art der Leistungserbringung
Projektleitung	intern
Projektsteuerung	intern
Begleitende Kontrolle	keine
Baukoordination	extern
Örtliche Bauaufsicht	intern und extern
Planung	extern
Erstellen der Ausschreibungsunterlagen	extern
Durchführung der Vergabeverfahren	intern und extern
Projektcontrolling	intern
Finanzcontrolling	intern

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Das Projekt war mit rd. 1,82 Mio. EUR das größte Brandschutzprojekt der Burghauptmannschaft in den letzten zehn Jahren. Die Burghauptmannschaft beauftragte externe Konsulenten mit der Baukoordination, Planung, Ausschreibung, Vergabe und Örtliche Bauaufsicht (betreffend die Gewerke Lüftungs- und Klimainstallation sowie Elektrotechnik).⁷¹ Die Leistung einer Begleitenden Kontrolle wurde nicht beauftragt.

⁷¹ Die Burghauptmannschaft zog zwar im Jahr 2012 (nach Umsetzung der Baumaßnahmen) für die Abänderung der Eignungsfeststellung (MA 36 – Veranstaltungswesen) eine externe Projektsteuerung hinzu, diese diente jedoch nur als Hilfsleistung.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

18.2 Nach Ansicht des RH war die von der Burghauptmannschaft festgelegte Projektorganisation zur Abwicklung dieses Bauvorhabens und zur Durchsetzung der Bauherrninteressen grundsätzlich zweckmäßig und verwies hinsichtlich der organisatorischen Mängel auf TZ 20 bis 22.

Der RH bewertete die Nichtbeauftragung einer Begleitenden Kontrolle – aufgrund der geringen Projektkosten – als zweckmäßig.

Abstimmung mit den Behörden

19.1 (1) Die Burghauptmannschaft band die zuständigen Stellen (MA 36 – Veranstaltungswesen⁷², MA 37 – Baupolizei, Bundesdenkmalamt und Arbeitsinspektorat) bei dem Projekt nicht ein:

Tabelle 9: Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen

Behörden und Einrichtungen	Abstimmung
MA 36 – Veranstaltungswesen	nein ¹
MA 37 – Baupolizei	nein ¹
Bundesdenkmalamt	nein ¹
Arbeitsinspektorat	nein ¹

¹ weil keine genehmigungspflichtige bauliche Veränderung vorlag

Quelle: RH

Beim gegenständlichen Projekt gab es für Brandschutzmaßnahmen keine Einreichungen der Burghauptmannschaft bzw. Bescheide der MA 36 – Veranstaltungswesen, oder der MA 37 – Baupolizei. Es lag auch keine Dokumentation hinsichtlich einer allenfalls stattgefundenen Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt bzw. dem Arbeitsinspektorat vor.

(2) Die Bauordnung für Wien regelte nicht eindeutig, ob für die bei diesem Projekt umgesetzten Baumaßnahmen (u.a. Bildung neuer Brandabschnitte) eine Bauanzeige⁷³ vor Baubeginn erforderlich gewesen wäre.⁷⁴ Eine – auch nachträglich mögliche – Einreichung hätte allerdings den Vorteil, dass dadurch der behördliche Konsens klargestellt ist und dies für die Zukunft Rechtssicherheit bietet.

⁷² Magistratsabteilung 36: Technische Gewerbeangelegenheiten, behördliche Elektro- und Gasangelegenheiten, Feuerpolizei und Veranstaltungswesen

⁷³ gemäß § 62 Abs. 1 Pkt. 4: „Eine Bauanzeige genügt für alle sonstigen Bauführungen, die keine Änderung der äußeren Gestaltung des Bauwerks bewirken (...)“

⁷⁴ Ein wesentliches Kriterium aus Sicht der MA 37 – Baupolizei ist, ob es aus baurechtlicher Sicht zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung des Brandschutzes, z.B. der Fluchtwegsituation, kommt.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Die Burghauptmannschaft erachtete gegenüber dem RH die bei diesem Projekt umgesetzten Maßnahmen im Sinne der gesetzlichen Grundlagen als nicht einreichpflichtig.

(3) Laut Bundesdenkmalamt bedarf jede Veränderung der Substanz und/oder des überlieferten Erscheinungsbildes der Bewilligung des Bundesdenkmalamts; davon umfasst ist etwa auch das Aufrüsten historischer Türen.

Die Burghauptmannschaft stimmte die Maßnahmen nicht mit dem Bundesdenkmalamt ab, obwohl sie bei diesem Projekt historische Türen auf Brandschutztüren tauschte.

(4) In erster Linie⁷⁵ dient das Kongresszentrum als Veranstaltungsstätte. Die Genehmigung der Veranstaltungsstätte und die Erteilung von Auflagen erfolgte durch die MA 36 – Veranstaltungswesen. Der Gesamtfassungsraum des Kongresszentrums für Veranstaltungen betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 3.600 Personen inkl. 20 Rollstuhlfahrer.

Die Burghauptmannschaft setzte die Maßnahmen bei diesem Projekt unter Aufrechterhaltung der bestehenden Genehmigungen der MA 36 – Veranstaltungswesen um. Dabei achtete sie v.a. darauf, dass die Veranstaltungsstätte in gleichbleibender Form bespielt werden konnte. Eine Einbindung der MA 36 – Veranstaltungswesen erfolgte nicht.

(5) Das Arbeitsinspektorat war im Projektzeitraum (2005 bis 2012) vier Mal im Zusammenhang mit Veranstaltungen im Kongresszentrum tätig.

19.2 Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft – entgegen den Intentionen des Bundesdenkmalamts – den Tausch historischer Türen ohne Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt durchführte.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig den Tausch historischer Türen mit dem Bundesdenkmalamt abzustimmen. Er empfahl dem Bundesdenkmalamt, die Abstimmung bzw. Freigabe von Brandschutztüren zu dokumentieren.

19.3 *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft werde künftig bei allen Türumrüstungen das Bundesdenkmalamt beigezogen.*

⁷⁵ Im Kongresszentrum (Festsaaltrakt der Wiener Hofburg) sind u.a. die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE) und Teile der Nationalbibliothek untergebracht.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Kostenentwicklung 20.1 Die Burghauptmannschaft veranschlagte in ihrem Bauprogramm für das Projekt erstmals 1997 ein Budget von rd. 0,81 Mio. EUR. Sie wickelte das Projekt schließlich von 2005 bis 2012 ab, das Projektbudget stieg dabei sukzessive an:

Tabelle 10: Budgetentwicklung beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Jahr	Summe	Veränderung 1997 bis 2012	Veränderung 2005 bis 2012
	in Mio. EUR	in %	
Budget 1997	0,81		
Budget ab 2005	1,25		
Budget ab 2009	1,60		
Budget ab 2010	1,85		
Gesamtabrechnungssumme 2014	1,82	125	46

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Das Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum setzte sich aus folgenden Leistungen (Gewerke) zusammen:

Tabelle 11: Hauptgewerke, Gesamtkosten Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Gewerke	Summe	Anteil an der Gesamtsumme
	in EUR	in %
Lüftungs- und Klimainstallation	691.966,38	38
Elektro-Schwachstrom	548.225,05	30
Tischlerarbeiten	243.595,12	13
geistige Dienstleistungen	171.664,26	9
Starkstrom	107.205,11	6
Kleingewerke (Schlosserarbeiten, Trockenbau, Maler)	52.508,61	3
Gesamtabrechnungssumme¹	1.815.164,53	100

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand: November 2014

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Die Projektkosten stiegen von 1997 bis Projektende (Ist-Kosten) um rd. 125 %, bzw. vom Ausführungsbeginn 2005 bis Projektende um rd. 46 %, blieben jedoch innerhalb des zuletzt 2010 genehmigten Budgets.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Die Burghauptmannschaft hielt gegenüber dem RH dazu fest, dass aus der Aktenlage nicht mehr ersichtlich war, wie sich die Kostenschätzung des Jahres 1997 zusammensetzte bzw. welche Leistungen der Summe von rd. 0,81 Mio. EUR zugrunde lagen. Daher schätzte sie im Jahr 2005 die Kosten neuerlich ab und stellte einen Budgetantrag mit einer Summe von rd. 1,25 Mio. EUR. In weiterer Folge stellte sie einen Mehrkostenantrag für 2009 (0,35 Mio. EUR) und für 2010 (0,25 Mio. EUR). Grund dafür waren laut Burghauptmannschaft Projektänderungen;⁷⁶ vor allem die Erweiterung des Überwachungsbereichs über die Traktgrenzen hinaus (Einbeziehung der Bereiche Kongresszentrum in der Neuen Burg) stellte eine flächenmäßige Vergrößerung des Projekts um knapp 5.000 m² dar. Die Burghauptmannschaft wies auch auf die Preissteigerungen im Zeitraum von 1997 bis 2012 hin. Hinzu kam, dass der Umbau im laufenden Betrieb erfolgte und die Planung zum Baubeginn noch nicht abgeschlossen war (sondern erst sukzessive im Zuge der Projektabwicklung in sechs Bauphasen erfolgte).

Die Burghauptmannschaft führte die Kostenverfolgung bei diesem Projekt auf Basis der ihr zur Verfügung stehenden Auswertungen ihrer Buchhaltung durch. Darüber hinaus gab es keine internen standardisierten Vorgaben zur Kostenverfolgung (mit z.B. laufenden Soll-Ist-Vergleichen) sowie zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip.⁷⁷

⁷⁶ Laut Burghauptmannschaft kam es im Zuge der Projektumsetzung sowohl in der Planungsphase als auch in der Ausführungsphase zu folgenden Projektänderungen: Erweiterung des Projekts um die Veranstaltungsflächen des Kongresszentrums in der Neuen Burg (wesentliche Verbesserung des Personen- und Gebäudeschutzes), Installierung von Brandmeldern im Dachgeschoss (Verbindungstrakt Kongresszentrum – Neue Burg; dadurch Verbesserung des Brandschutzes und der Sicherheit), Installierung von Brandmeldern bei den Geschäftslokalen und Schaltung auf die Brandmeldeanlage (Verbesserung des Brandschutzes) Trakt-übergreifende Installation und Schaltung der Brandmeldeanlage (bedingt durch Doppelnutzungen durch die Österreichische Präsidentschaftskanzlei und des Kongresszentrums im Übergang des Kongresszentrums zum Leopoldinischen Trakt).

⁷⁷ Die Burghauptmannschaft erließ 2012 eine Rundverfügung, die grundsätzliche Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip hinsichtlich der funktionellen Trennung zwischen Ausführungs- und Anordnungsbefugnis beinhaltete.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der um acht Jahre verschobene Baubeginn, die zu Baubeginn nicht abgeschlossene Planung und die Vielzahl an Projektänderungen letztendlich zu der Kostensteigerung (von 1997 bis 2012) um rd. 125 % führten. Der RH anerkannte die Besonderheiten bei diesem Projekt, insbesondere die Abwicklung im laufenden Messe- und Kongressbetrieb.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig auf eine vor Ausschreibung abgeschlossene Planung zu achten (und dabei sämtliche Nutzeranforderungen mit zu berücksichtigen), um v.a. Projektänderungen während der Ausführungsphase zu vermeiden.

Der RH kritisierte das Fehlen von internen Regelungen für die Projektkostenkontrolle und die Abrechnung (z.B. Soll-Ist-Vergleiche), die u.a. inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip gewährleisten sollen. Er empfahl daher der Burghauptmannschaft, die Prozesse der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten (grafisch) darzustellen, damit daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte (unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips) für die am Bauvorhaben beteiligten Mitarbeiter ersichtlich sind und dies in einem Regelwerk zusammenzufassen.

20.3 (1) *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft sei seit dem Brand des Redoutensaaltrakts eine Vielzahl an brandschutztechnischen Maßnahmen im Kongresszentrum umgesetzt worden, aufgrund personeller und budgetärer Ressourcen sei eine Projektumsetzung jedoch erst 2005 möglich gewesen.*

Für die Burghauptmannschaft sei die Kritik des RH hinsichtlich Projektkostenkontrolle, Abrechnung und Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen nicht nachvollziehbar, weil für jedes Bauvorhaben im Buchhaltungs-Projektssystem ein Projekt anzulegen sei und vierteljährliche Besprechungen zum Bauprogramm (mit Soll-Ist-Vergleich) stattfinden. Darüber hinaus seien Bestellungen nicht von einer Person allein durchführbar.

Auch bezüglich der Projektkostenentwicklung sei für die Burghauptmannschaft die Kritik des RH nicht nachvollziehbar, weil die erste Kostenschätzung 18 Jahre zurückliege und notwendige Projektänderungen erforderlich gewesen seien.

(2) *Das Bundesdenkmalamt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zukünftig Abstimmungsprozesse besser dokumentieren werde.*

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

20.4 Der RH hielt gegenüber dem BMWWF und der Burghauptmannschaft fest, dass er die schwierigen Rahmenbedingungen bei diesem Projekt (z.B. Abwicklung im laufenden Messe- und Kongressbetrieb) anerkannte. Er sah jedoch u.a. in der Ausschreibung erst nach abgeschlossener Planung eine Maßnahme um – trotz schwieriger Rahmenbedingungen – Mehrkosten zu minimieren; das Unterbleiben dieser Maßnahme beeinträchtigte die Projektkostenentwicklung negativ.

Der RH entgegnete der Burghauptmannschaft, dass die festgestellten Mängel nicht das Buchhaltungssystem betrafen, sondern die der Buchung vorgelagerte Überprüfung von Teil- und Schlussrechnungen bzw. Zusatzangeboten. In diesem Teilprozess – der Überprüfung von Forderungen der Auftragnehmer „dem Grunde und der Höhe nach“ – fehlte ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip ebenso wie dessen Festlegung in einem Regelwerk.

Vergabe ausgewählter Leistungen

21.1 (1) Die Prüfung der Vergabeprozesse anhand von 27 nach einem risikoorientierten⁷⁸ Ansatz ausgewählten Auftragsvergaben umfasste den Prozess von der Auftragsbekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis hin zur Beauftragung.

Folgende Mängel traten bei den überprüften Vergabefällen (Bau- und Dienstleistungsaufträge) auf:

⁷⁸ Ausschlaggebend für die Auswahl waren die Auftragswerte, die Arten der Vergabeverfahren und Aufträge sowie die Nähe zum jeweiligen Schwellenwert für Direktvergaben.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 12: Vergabemängel Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Klassifizierung/ Auftragsbezeichnung	Anzahl	Vergabeverfahren	Auftragssumme	Anmerkungen/Mängel
			in EUR	
bei allen überprüften Vergaben	27	–	1.631.193,06	keine dokumentierte Auftragswertermittlung
Tischlerarbeiten	2	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	236.527,01	keine Verständigung der nicht beauftragten Bieter; Bieter nicht ordnungsgemäß ausgeschieden (Angebot war nicht unterfertigt)
Lüftungs- und Klima- installation	1	offenes Verfahren	387.289,62	Bieter nicht ordnungsgemäß ausgeschieden (Besichtigungsbestätigung fehlte); bei anderen Bietern (auch bei späterem Auftragnehmer) wurden fehlende Unterlagen nicht nachgefordert
Elektro-Starkstrom	1	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	89.863,25	Bestellung erst nach Leistungserbringung und nach Schlussrechnung
Vergaben unter dem Schwellenwert für die Direktvergabe	16	Direktvergaben	145.858,00	fehlende Markterhebungen (in 16 Fällen) fehlender Gegenschlussbrief (in vier Fällen) Bestellung erst nach Leistungserbringung (in drei Fällen) unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (in einem Fall)

Quelle: RH

(2) Die Burghauptmannschaft erließ nach einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung des RH⁷⁹ im Jahr 2012 Dienstanweisungen zur Direktvergabe und zur Preisangemessenheitsprüfung.

(3) Die Burghauptmannschaft verwendete für die Niederschrift der Angebotsöffnung vordruckte Formulare, die von der Kommission bei der Angebotsöffnung auszufüllen waren. Die Formulare beinhalteten zwar die Erfordernisse des Bundesvergabegesetzes 2006 (BVerG), bei den überprüften Gewerken waren jedoch die in den Formularen vorgegebenen Spalten betreffend die Beilagen (Angebotsbestandteile) uneinheitlich bzw. zum Teil nicht ausgefüllt. Zudem war in den Formularen nicht ersichtlich, welche Angebotsbestandteile mit dem Angebot zwingend bzw. nicht zwingend abzugeben waren.

⁷⁹ „Burghauptmannschaft Österreich“ (Reihe Bund 2011/11) TZ 20

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

21.2 (1) Der RH wies kritisch auf die festgestellten Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 hin; er kritisierte insbesondere die in allen Fällen unterbliebene Auftragswertermittlung sowie fehlende Markterhebungen und verspätete Bestellungen (erst nach der Leistungserbringung).

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig auf eine durchgängige Dokumentation des Vergabeprozesses zu achten. Weiters empfahl er der Burghauptmannschaft, das Formular der Angebotsniederschrift zu adaptieren, damit das Vorhandensein oder Fehlen der geforderten Angebotsbestandteile verpflichtend zu vermerken ist.

(2) Der RH würdigte die von der Burghauptmannschaft 2012 erlassene Dienstanweisung zur Direktvergabe und zur Preisangemessenheitsprüfung positiv.

(3) Der RH empfahl der Burghauptmannschaft zu evaluieren, ob – angesichts der Vielzahl an Vergabeverfahren und der dabei festgestellten Mängel – eine zentrale Stelle zur Abwicklung von Vergaben nicht zweckmäßiger wäre.

21.3 *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft nehme die Burghauptmannschaft die Kritik des RH hinsichtlich einer durchgängigen Dokumentation des Vergabeprozesses und einer Adaptierung des Formulars zur Angebotsniederschrift zur Kenntnis, werde sie künftig berücksichtigen und eine Evaluierung vornehmen.*

Die Burghauptmannschaft evaluiere zudem seit geraumer Zeit die Abwicklung von Vergaben durch eine zentrale Stelle.

Mehr-
kostenforderungen

22.1 (1) Beim Projekt Kongresszentrum der Wiener Hofburg stellte der RH bei sieben von neun überprüften Zusatzleistungen Mängel fest:



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 13: Mängel bei der Abwicklung von Zusatzleistungen

Auftragsbezeichnung	Auftragssumme	Mängel
	in EUR	
Elektro-Starkstrom	305,32	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
Lüftungs- und Klimainstallation	36.266,19	Zusatzangebot lag nicht vor, keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
	18.737,11	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
	126.213,04	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
	29.799,22	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
Elektro-Schwachstrom	7.207,13	Bestellung nach Leistungserbringung kein Gegenschlussbrief
Planung und ÖBA Elektro- und Haustechnik	2.600,00	Bestellung nach Leistungserbringung kein Gegenschlussbrief

Quelle: Burghauptmannschaft

(2) Beim Gewerk Elektro-Starkstrom kam es bei einer Hauptauftragssumme von rd. 90.000 EUR zwar nur zu einer Erhöhung der Auftragssumme von – Minder- und Mehrkostenposition aus Leistungsänderungen saldiert (siehe Tabelle 14) – rd. 300 EUR. Die Leistungsänderungen beliefen sich jedoch auf rd. 39.000 EUR:

Tabelle 14: Leistungsänderung beim Gewerk Elektro-Starkstrom

Leistungsänderung	Auftragssumme
	in EUR
Minderpositionen	- 38.670,70
Mehrpositionen	+ 38.976,02
Erhöhung der Auftragssumme	305,32

Quelle: Burghauptmannschaft

Die Burghauptmannschaft saldierte die Leistungen und wickelte diese Leistungsänderung nicht mittels Zusatzauftrags ab.

(3) Auch beim Gewerk Lüftungs- und Klimainstallation kam es zu umfangreichen Leistungsänderungen von insgesamt rd. 211.000 EUR (bei einer Hauptauftragssumme von rd. 387.000 EUR). Die Burghauptmannschaft wickelte auch diese Leistungsänderungen nicht mittels Zusatzauftrags ab. Darüber hinaus lag zu der vom Auftragnehmer als erstes Nachtragsangebot titulierten und in der Schlussrechnung abgerechneten Position kein Nachtragsangebot vor.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

(4) Bei zwei Zusatzleistungen (Gewerk Elektro–Schwachstrom sowie Planung und ÖBA Elektro– und Haustechnik) erfolgte die Bestellung erst nach der Leistungserbringung und es fehlte der Gegenschlussbrief der Auftragnehmer.

(5) Die Burghauptmannschaft hatte keine inhaltlichen Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten entsprechend dem Vier–Augen–Prinzip und zur Gegenrechnung entfallener Leistungen bei der Beauftragung von Zusatzleistungen in Bezug auf Wertgrenzen für deren Genehmigung (Saldierung).⁸⁰

(6) Die Burghauptmannschaft hielt im Zuge der Gebarungüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass sie Zusatzleistungen nicht mittels Zusatzauftrags abwickelte, solange dabei die Auftragssumme nicht überschritten wurde.

22.2 Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft wesentliche Leistungsänderungen nicht mittels Zusatzauftrags abwickelte, die Bestellungen von Zusatzleistungen erst nach der Leistungserbringung erfolgten und Gegenschlussbriefe der Auftragnehmer fehlten. Er empfahl der Burghauptmannschaft, künftig auf die rechtzeitige und ordnungsgemäße Beauftragung von Zusatzleistungen zu achten; dabei wären Zusatzleistungen generell mittels Zusatzauftrags abzuwickeln.

Der RH kritisierte die Saldierung von Mehrkostenforderungen und empfahl der Burghauptmannschaft, bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren.⁸¹ Weiters empfahl er der Burghauptmannschaft, bei der Prüfung von Zusatzangeboten Regelungen zu treffen, welche das Vier–Augen–Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherstellen.

Der RH hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier–Augen–Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung der Berechtigung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat.⁸²

⁸⁰ „Anti–Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen– und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2) TZ 5 ff. und 12 ff.

⁸¹ „Anti–Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen– und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2) TZ 12 ff.

⁸² „Anti–Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen– und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2), TZ 5 ff.



BKA BMAK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

22.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass die Burghauptmannschaft die Kritik des RH zur Kenntnis nehme und künftig berücksichtigen werde. Bezüglich des Vier-Augen-Prinzips verwies das BMWFW und die Burghauptmannschaft auf ihre Stellungnahme in TZ 20.*

Bildung von Brandabschnitten – sonstige Feststellungen

23.1 (1) Eine der wesentlichen baulichen Brandschutzmaßnahmen beim Projekt „Brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg“ war die Bildung von Brandabschnitten. Dadurch waren auch die Brandschutzpläne zu aktualisieren und der MA 68 – Feuerwehr zur Vidierung zu übermitteln.⁸³ Die mit Projektende 2012 bei der Prüfstelle für Brandschutztechnik zur Abschlussüberprüfung eingereichten Pläne enthielten noch Mängel, wurden jedoch prinzipiell freigegeben und von der MA 68 – Feuerwehr vidiert. Die letztgültigen Brandschutzpläne waren mit 6. Oktober 2014 datiert und ebenfalls von der MA 68 – Feuerwehr vidiert.

(2) In den Brandschutzplänen waren u.a. die Brandabschnittsgrenzen farblich dargestellt. Aus der Lage der Brandabschnittsgrenzen ergibt sich, welche Türen als Brandschutztüren ausgeführt sein sollten. Bei einer Besichtigung durch den RH im Zuge der Prüfung an Ort und Stelle stellte er fest, dass eine Türe im Erdgeschoß des Kongresszentrums, die auf einer Brandabschnittsgrenze liegt, nicht als Brandschutztüre ausgeführt war.

Die Burghauptmannschaft merkte dazu im Zuge der Gebarungsüberprüfung des RH an, dass sie bei diesem Projekt insgesamt 13 Brandschutztüren noch nicht getauscht bzw. eingebaut hatte.⁸⁴ Sie plane den Tausch jedoch im Zuge von anstehenden Sanierungsprojekten. Die derzeitige bauliche Ausführung entsprach somit nicht den Plänen, welche der MA 68 – Feuerwehr übergeben und von dieser vidiert wurden.

(3) Die Burghauptmannschaft beauftragte und vergütete im Laufe des Projekts zwei Konsulenten mit der Erstellung bzw. Adaptierung der Brandschutzpläne (Konsulent 1: 2008/2009 mit 9.500 EUR bzw. Konsulent 2: 2011 mit 12.720 EUR). Auf sämtlichen Brandschutzplänen

⁸³ vidieren (lt. Duden): beglaubigen, unterschreiben; „Die Feuerwehr vidiert ausschließlich die formale Richtigkeit und prüft in keinem Fall die Übereinstimmung mit der tatsächlichen Örtlichkeit; diese liegt ausschließlich in der Verantwortung des Planzeichners.“ aus: <http://berufsfeuerwehr-wien.at/betriebsbrandsch/bsplan/index.html>, abgerufen am 3. März 2015

⁸⁴ Stand: Jänner 2015

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

(sowohl aus dem Jahr 2012 als auch 2014) war als Planverfasser⁸⁵ nur der erste Konsulent ausgewiesen, obwohl laut Burghauptmannschaft der zweite Konsulent die Pläne adaptierte. Darüber hinaus war auf den Plänen keine (ansonsten übliche) Indexierung vermerkt, welche z.B. Hinweise darauf geben könnte, wer wann welche Adaptierung in den Brandschutzplänen vornahm.

Die Burghauptmannschaft hielt im Zuge der Gebarungüberprüfung des RH an Ort und Stelle fest, dass der zweite Konsulent die Brandschutzpläne adaptierte, diese jedoch nicht der Burghauptmannschaft, sondern nur dem ersten Konsulenten zur Einarbeitung übermittelte. Die Burghauptmannschaft vergütete die Rechnung des zweiten Konsulenten in voller Höhe (entsprach der Angebotssumme von 12.720 EUR), obwohl ihr dazu kein Leistungsnachweis vorlag.

23.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft mit diesem Projekt das Brandschutzkonzept nicht vollständig umsetzte, weil dafür noch erforderliche bauliche Maßnahmen (Einbau bzw. Tausch von 13 Brandschutztüren zur Bildung von Brandabschnitten) fehlten. Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Burghauptmannschaft der MA 68 – Feuerwehr Brandschutzpläne vorlegte, welche (noch) nicht mit der derzeitigen Ausführung übereinstimmten. Er empfahl der Burghauptmannschaft, rasch die erforderlichen brandschutztechnischen Maßnahmen umzusetzen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Burghauptmannschaft Leistungen ohne eindeutigen Nachweis der Leistungserbringung vergütete, weil weder der zweite Konsulent noch der aktuelle Bearbeitungsstand auf den Planköpfen vermerkt war. Der RH empfahl deshalb der Burghauptmannschaft, nochmals zu evaluieren, welcher Konsulent welche Leistungen erbrachte und gegebenenfalls ungerechtfertigte Vergütungen zurückzufordern. Weiters empfahl er der Burghauptmannschaft, künftig auf die Ordnungsmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit von Leistungen vor deren Vergütung zu achten.

23.3 *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft sei mittlerweile der Tausch einer Türe erfolgt; die restlichen Türen würden im Zuge des Projekts Brandschutz Neue Burg ausgetauscht.*

⁸⁵ im sogenannten Plankopf: enthält u.a. den Planinhalt, den Planverfasser, die Plannummer etc.

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Hinsichtlich der nochmaligen Evaluierung der Leistungen bei der Adaptierung der Brandschutzpläne nehme die Burghauptmannschaft die Kritik des RH zur Kenntnis und werde sie berücksichtigen. Außerdem werde sie in Zukunft mehr Bedacht auf die Dokumentation von Planerleistungen und deren Archivierung nehmen.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

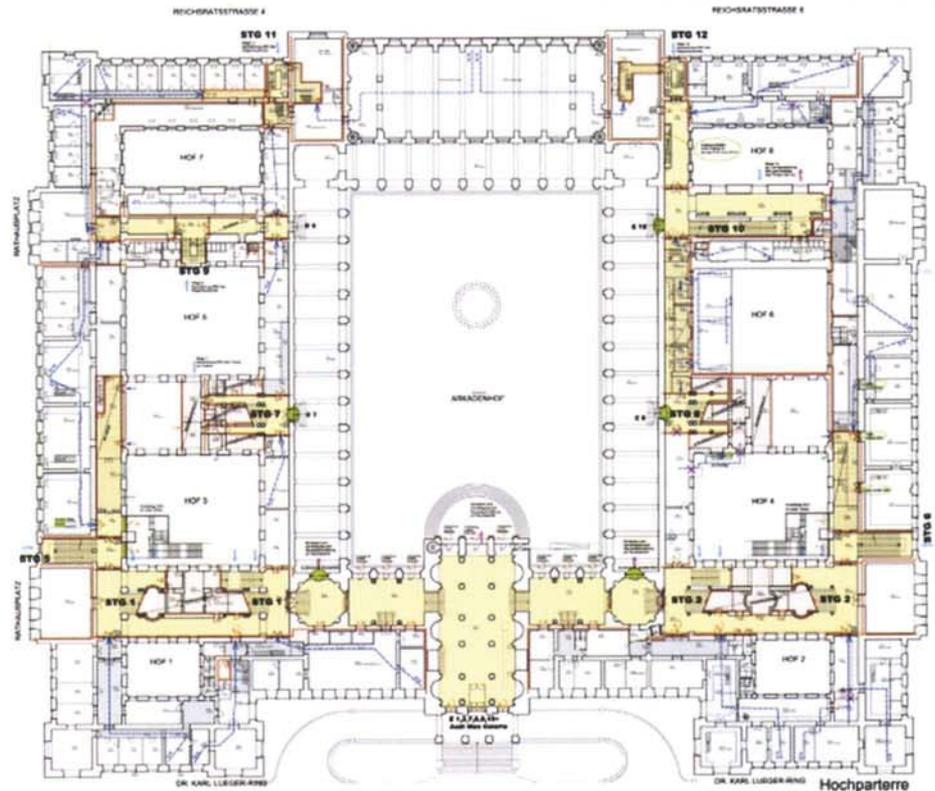
Projektbeschreibung **24.1** (1) Das Projekt umfasste die Umsetzung von Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien. Die BIG startete 2005 mit der Planung und reichte Anfang 2008 durch einen externen Konsulenten das Brandschutzkonzept bei der MA 37 – Baupolizei ein. Im Juni 2008 erhielt die BIG als Bauwerber einen positiven Bescheid zur grundsätzlichen Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen. Die BIG definierte mit dem Gutachter folgende Ziele für das Brandschutzkonzept:

- Personenschutz hatte Priorität vor Sachschutz,
- Berücksichtigung des denkmalpflegerischen Anspruchs an das Gebäude,
- Minimierung des Nutzflächenverlusts für die Universität als Nutzer,
- wesentliche Sicherheitsverbesserung.

Die folgende Abbildung zeigt den Grundriss des Hauptgebäudes der Universität Wien:

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Abbildung 4: Grundriss des Hauptgebäudes der Universität Wien
(Hochparterre)



Quelle: BIG

Das Projekt gliederte sich in drei Bauphasen. Die BIG führte die Umbauarbeiten im Hauptgebäude der Universität Wien in allen Phasen unter der Weiterführung des Lehrbetriebs durch. Vor dem Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien hatte die BIG im Zuge der Sanierungen der Festsäle in diesen Bereichen den Brandschutz angepasst.

In Tabelle 15 werden die Bauphasen und der ihnen zugrunde gelegte Zeitplan dargestellt:



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 15: Übersicht der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Art der Maßnahme	Zeitpunkt bzw. Zeitraum
Fertigstellung Brandschutzkonzept	25. Februar 2008
Beauftragung Planung Architektur	28. Oktober 2008
Bauphase 1	August 2009 bis August 2010
u.a. Aufrüstung der öffentlichen Gänge zu gesicherten Fluchtbereichen (Montage von Brandschutztüren, Einbau der Installationen in Hohlraumböden, Einbau Hydranten), Rückbau Gangflächen, Schaffung von Endausgängen in die Höfe, Aufrüstung der Technikräume	
Beauftragung Baumeisterarbeiten	6. August 2009
Bauphase 2	Februar 2011 bis Dezember 2014
u.a. Rückbau Gangflächen (Fortsetzung Bauphase 1 – linke Gebäudehälfte), Herstellung Fluchttreppen in Höfen 3 und 4 samt Aufzugsanlagen, Umbau und Verbreiterung der Stiege 9	
Beauftragung Baumeisterarbeiten	23. Februar 2011
Errichtung Treppenhaus im Hof 3	März 2011 bis Juni 2012
Errichtung Treppenhaus im Hof 4	Mai 2011 bis September 2012
Errichtung Stiege 9	Mai 2012 bis Jänner 2013
Jubiläum 650 Jahre Universität Wien (keine Baumaßnahmen)	2015
Bauphase 3	ab 2016 bis voraussichtlich 2017
u.a. Brandabschnittsbildung rechte Gebäudehälfte, Brandschutzmaßnahmen im Unter- und Dachgeschoss, Brandrauchentlüftung	
Projekt Bibliothek	noch offen

Quellen: BIG; Universität Wien; RH

(2) Ausgenommen von der Planung zur Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen war die Bibliothek der Universität Wien. Für den Umbau der Bibliothek beauftragte die Universität Wien einen eigenen Planer, der 2005 ein umfassendes Projekt erarbeitete, das jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt war.⁸⁶ Die von diesem Projekt betroffenen Bereiche waren bezüglich der Maßnahmen der Brandschutzsanierung erst für die abschließende Phase geplant. Der Planer bewertete die Stiegen 11 und 12 – Fluchtbereiche der Bibliothek – als problematisch. Die Art und der Zeitpunkt der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht festgelegt.

Aufgrund der fehlenden Festlegungen der Universität Wien bezüglich eines möglichen Umbaus der Bibliothek rüstete die BIG die Bibliothek mit Brandschutzmaßnahmen (z.B. Adaptierung der Fluchtwegtüren und der Sicherheitsbeleuchtung, Einbau von Brandschutzfenstern) auf. Ungelöst war jedoch die bauliche Ausgestaltung der aktuell unzureichenden Fluchttreppen 11 und 12.

⁸⁶ Gesamtkonzept zur Funktions- und Gebäudesanierung des Bibliotheksbereichs

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

24.2 (1) Der RH kritisierte, dass trotz der beträchtlichen Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 die Entscheidung für die Umsetzung des Bibliothekprojekts noch nicht gefallen war und die BIG daher lediglich betriebstechnische und keine nachhaltigen baulichen Brandschutzmaßnahmen durchführte. Er empfahl der BIG, Maßnahmen zu setzen, um eine sichere und rasche Entfluchtung von Personen zu gewährleisten (siehe auch TZ 15).

(2) Der RH bewertete die Ausführung der Maßnahmen in der Bauphase 1 als positiv, weil innerhalb eines Jahres eine Verbesserung des Brandschutzes herbeigeführt werden konnte. Hinsichtlich der Projektorganisation verwies der RH auf TZ 25.

24.3 (1) *Laut Stellungnahme der BIG habe die Planung der Entfluchtung und der baulichen Gestaltung bereits begonnen. Die Umsetzung werde ab dem Jahr 2015 erfolgen.*

(2) *Laut Stellungnahme der Universität Wien habe sie die Anforderungen für eine Umgestaltung der Bibliothek formuliert. Aufgrund fehlender Finanzierungszusagen durch das BMWWF habe sie jedoch keinen Planungsauftrag erteilen können. Die Beauftragung der Planung erfolge durch die BIG.*

Im Rahmen des Konjunkturpakets für die österreichischen Universitäten würden noch 2015 zwei zusätzliche provisorische Fluchtstiegenhäuser zur Entlastung der Stiegen 11 und 12 in Abstimmung mit der BIG in der Reichsratsstraße errichtet werden. Dadurch werde die vorhandene Überlastung der Stiegen 11 und 12 deutlich reduziert und die Gebäudesicherheit entsprechend erhöht.

Projektorganisation

25.1 (1) Die BIG richtete für das Projekt eine eigene Projektorganisation ein. Die BIG als Eigentümer und Bauherr übernahm die Projektleitung (u.a. die Durchführung der Vergabeverfahren und das Kosten- und Finanzcontrolling) sowie grundsätzlich die Aufgaben der Örtlichen Bauaufsicht. Die Aufgaben der Projektsteuerung, der Begleitenden Kontrolle, der Örtlichen Bauaufsicht für einzelne Baumaßnahmen⁸⁷ sowie die Planung (u.a. auch die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und teilweise die Durchführung der Vergabeverfahren) übernahmen externe Auftragnehmer.

⁸⁷ Stiege 9, Fertigstellung Bauphase 2



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Die nachstehende Tabelle zeigt die wesentlichen Projektbeteiligten und deren Aufgaben:

Tabelle 16: Projektbeteiligte beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Leistung	Art der Leistungserbringung
Projektleitung	intern
Projektsteuerung	extern
Begleitende Kontrolle Hochbau	
Baukoordination	
Begleitende Kontrolle Elektro	extern
Örtliche Bauaufsicht allgemein	intern
Örtliche Bauaufsicht Stiege 9	extern
Örtliche Bauaufsicht Fertigstellung Bauphase 2	extern
Planung Architektur	extern
Planung Statik und Bauphysik	extern
Planung Haustechnik	extern
Erstellen der Ausschreibungsunterlagen	jeweils gewerk-spezifische extern
Durchführung der Vergabeverfahren	jeweils gewerk-spezifische extern
Projektcontrolling	intern
Finanzcontrolling	intern

Quellen: BIG; RH

Die zuständige Objektmanagement-Abteilung der BIG wickelte das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien⁸⁸ ab. Im Regelfall erbrachte diese Abteilung Aufgaben der Immobilienverwaltung und Aufgaben der Instandhaltung. Planungs- und Bauprojekte wurden hingegen grundsätzlich von der Abteilung Planen und Bauen (von der Projektvorbereitung bis zur Fertigstellung) abgewickelt.

Die BIG verwendete für die Abwicklung des Projekts kein Projekt-handbuch. Als Grundlage zur Abwicklung des Projekts dienten eine Projektbeteiligten-Liste sowie drei Organigramme, welche die Projektzuständigkeiten und Schnittstellen definierten. Zudem fehlten eine Projektbudgetierung, ein Projektcontrolling und Vorgaben für die Abwicklung von Mehrkostenforderungen und Kosten- und Terminkontrollen.

(2) Für weite Bereiche übernahm die BIG die Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht selbst. Lediglich für umfangreichere Ausführungen oder bei ressourcentechnischen Engpässen beauftragte die BIG externe Zivil-

⁸⁸ Die Kostenschätzung der Gesamtkosten im Jahr 2014 betrug rd. 41,61 Mio. EUR (siehe TZ 28).

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

techniker-Büros (z.B. Umbaumaßnahmen Stiege 9 und Fertigstellung Bauphase 2), wobei Vergabemängel auftraten (siehe TZ 28).

Die Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle für die Bauphase 2 und 3 vergab die BIG in einem Auftrag. Die Projektsteuerung beinhaltete die Leistungen im Bereich der Organisation, Information, Koordination sowie Ablauf- und Terminplanung. Die Leistungen der Begleitenden Kontrolle umfassten die Kontrolle der Ausführungsqualität aus technischer Sicht und die Kollaudierung (Prüfung der Massen und Nachtragsangebote) sowie die Leitung und Protokollierung der Bau- und Planungsbesprechungen.⁸⁹ Die beauftragte Leistung der Begleitenden Kontrolle entsprach dem üblicherweise definierten Leistungsbild der Örtlichen Bauaufsicht.

Grundsätzlich übernimmt die Projektsteuerung die erste Projektkontrolle und die Begleitende Kontrolle die zweite Projektkontrolle. Daher sind die beiden Leistungen – zur Aufrechterhaltung der beiden unabhängigen Kontrollschritte – getrennt zu beauftragen.

Unabhängig von der BIG beauftragte die Universität Wien als Nutzerin in der Bauphase 2 im Jahr 2014 einen externen Konsulenten mit der Projektsteuerung und der Örtlichen Bauaufsicht für die Brandschutzmaßnahmen. Die Auftragssumme für beide Leistungen belief sich 2014 auf rd. 194.000 EUR.

(3) Die Abstimmung für die Ausführung der Stiege 9 begann mit der Übermittlung der Rahmenterminpläne im August 2010 von der BIG an die Universität Wien, in denen der Umbau der Stiege 9 von Dezember 2011 bis Juli 2012 vorgesehen war. Die BIG vermerkte zudem in einer Nachricht an die Universität Wien, dass während der Umbaumaßnahmen der gesamte Gebäudeteil aus bau- und sicherheitstechnischen Gründen gesperrt werden müsse. Die Beauftragung der Baumeisterleistungen für die Bauphase 2 erfolgte im Februar 2011. Im Juli 2011 bekundete die Universität Wien, dass sie dem Baubeginn für die Stiege 9 im Dezember 2011 nicht zustimmen werde und äußerte den Wunsch, den Baubeginn auf Februar 2012 zu verschieben. Durch die fehlende Abstimmung und die Verschiebung entstanden u.a. Mehrkosten von rd. 510.000 EUR.

⁸⁹ Laut dem Leistungsmodell der Universität Graz erbringt die Begleitende Kontrolle Leistungen für den Auftraggeber bei der Entwicklung, Planung und Ausführung eines (Bau-) Projekts als unabhängige Kontrollinstanz im Sinne eines fachlichen Vier-Augen-Prinzips.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

25.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die BIG für das Projekt Brandschutzmaßnahmen Hauptgebäude Universität Wien mit Gesamtkosten von rd. 41,61 Mio. EUR ausschließlich die mit der Immobilienverwaltung und Instandhaltung zuständige Abteilung für Objektmanagement mit der Abwicklung betraute und für die Abwicklung kein Projekthandbuch verwendete. Der RH empfahl der BIG, zukünftig ein Projekthandbuch zu erstellen und für die Abwicklung komplexer Bauvorhaben – wie das Projekt „Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien“ – ein Projektmanagementteam aufzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass die BIG einen externen Auftragnehmer mit den Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle betraute: Da grundsätzlich die Projektsteuerung die erste Projektkontrolle und die Begleitende Kontrolle die zweite Projektkontrolle übernimmt, sind die beiden Leistungen – zur Aufrechterhaltung der beiden unabhängigen Kontrollschritte – getrennt zu beauftragen. Er empfahl daher der BIG, die Leistungen zukünftig getrennt zu beauftragen, damit die prozessimmanente Kontrolle gewahrt bleibt und Interessenskollisionen vermieden werden.

Zudem kritisierte der RH die Definition des Leistungsbildes der Begleitenden Kontrolle, das zum Teil jenem der Örtlichen Bauaufsicht entsprach, und empfahl der BIG, für Projekte dieser Größenordnung eine Begleitende Kontrolle als sekundäre Kontrolleinrichtung zu beauftragen.

(3) Der RH beanstandete die Abstimmung zwischen der BIG und der Universität Wien bezüglich des Umbaus der Stiege 9 und die damit einhergehende geänderte Ausführung nach der Beauftragung der Baumeisterarbeiten. Der RH kritisierte, dass die Einwände der Universität Wien spät erfolgt waren, was zu Änderungen in der Ausführung und damit zu vermeidbaren Mehrkosten von rd. 510.000 EUR führte. Der RH empfahl der BIG, abgestimmte Rahmenterminpläne rechtzeitig mit dem Nutzer schriftlich zu vereinbaren und empfahl der Universität Wien, übermittelte Rahmenterminpläne zeitnah zu bestätigen oder mit dem Eigentümer zu ändern, um Mehrkosten zu vermeiden.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme der BIG seien – seit der organisatorischen Veränderung im Jahr 2014 – komplexere Bauvorhaben in eigenen Unternehmensbereichen, in denen die BIG unterschiedliche Fachkompetenzen (z.B. Assetmanagement, Projektmanagement, Controlling, Recht) gebündelt habe, abgewickelt worden. Weiters erstelle die BIG bei komplexeren Bauvorhaben grundsätzlich Projekthandbücher, und es begleite ein Projektmanagementteam ein Bauvorhaben. Falls erforderlich, vergebe die BIG Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle*

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

an externe Unternehmen. Die BIG achte jedoch – unter Berücksichtigung der Komplexität und der Anforderungen – auf eine sparsame und zweckmäßige Abwicklung, insbesondere bei der Einbindung von weiteren externen Unternehmen.

(2) Laut Stellungnahme der Universität Wien betreffend den Umbau der Stiege 9 habe die BIG durch die Verzögerungen bei der Fertigstellung der Fluchttreppen im Hof 3 den Baubeginn für die Stiege 9 von Dezember 2011 auf Februar bzw. März 2012 verlegt. Da die von der BIG geplante Umsetzung nicht realisierbar gewesen sei, habe die Universität Wien mit Vertretern die Planung optimiert, z.B. seien der Baubeginn und die massiven Abbrucharbeiten in die studienfreie Zeit verlegt und es sei die Bauzeit durch die Verwendung von Fertigteilen verkürzt worden. Durch diese Maßnahmen seien die Kosten für erforderliche Ersatzflächen deutlich verringert worden. Diese Kosten seien zuvor im Projekt nicht berücksichtigt gewesen. Die angeführten Kosten seien daher nicht als echte Mehrkosten zu betrachten und würden sich aus der Minimierung der Beeinträchtigung des laufenden Studienbetriebs ergeben.

- 25.4 Der RH begrüßte die von der BIG im Jahr 2014 durchgeführte organisatorische Veränderung; die BIG führte diese Veränderung rund neun Jahre nach Projektbeginn durch.

Der RH entgegnete der Universität Wien, dass ihre Einwände gegen den Rahmenterminplan erst nach Ausschreibung und Beauftragung der Baumeisterleistungen erfolgt waren. Änderungen von Bauverträgen nach Beauftragung haben den Nachteil, dass die Preise für zusätzliche Leistungen bzw. eines geänderten Bauablaufs nicht im Wettbewerb entstehen. Deshalb hob der RH die Wichtigkeit der frühzeitigen Abstimmung von Terminplänen zwischen Auftraggeber und Nutzer hervor. Diese verbindliche Abstimmung soll Mehrkosten verhindern bzw. Umplanungen vermeiden.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung, übermittelte Rahmenterminpläne zeitnah zu bestätigen oder mit dem Eigentümer zu ändern, um Mehrkosten zu vermeiden.

Die von der Universität Wien vorgebrachte Verringerung der Kosten (Ersatzflächen) konnten dem RH durch keine Unterlagen dargelegt werden.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Abstimmung mit den Behörden **26.1** (1) Die nachstehende Tabelle zeigt, ob und wie die BIG die zuständigen Stellen (MA 36 – Veranstaltungswesen, MA 37 – Baupolizei, Bundesdenkmalamt und Arbeitsinspektorat) bei dem Projekt einband:

Tabelle 17: Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen

Behörden und sonstige Einrichtungen	Abstimmung
MA 36 – Veranstaltungswesen	Abänderung der Eignungsfeststellung des Auditorium Maximum aufgrund von Umbauarbeiten
MA 37 – Baupolizei	laufend; genereller Bescheid 2008 und Bescheide für Detailmaßnahmen
Bundesdenkmalamt	laufend; genereller Bescheid 2008 und Bescheide für Detailmaßnahmen
Arbeitsinspektorat	laufend; Aktenvermerke

Quellen: BIG; RH

(2) Jede Veränderung der Substanz und/oder des Erscheinungsbilds bedurfte einer Bewilligung des Bundesdenkmalamts.

Bei der Änderung historischer Türen waren mit dem Bundesdenkmalamt technisch und denkmalfachlich die Möglichkeiten einer Aufrüstung oder einer Demontage und Montage neuer Türen zu klären. Eine schriftliche Dokumentation darüber lag nicht vor.

Für die Höfe 3 und 4 bewilligte das Bundesdenkmalamt per Bescheid Fluchtstiegen und Aufzugsanlagen, mit denen die Universität Wien die Barrierefreiheit für einen Gebäudeteil gewährleisten konnte. Dabei hatte die Anbindung an die historische Fassade mittels Brückenkonstruktionen an je einer Fensteröffnung pro Geschoß zu erfolgen.

Eine zweite Anbindung genehmigte das Bundesdenkmalamt nicht, weil diese Anbindung weitere Eingriffe in den Bestand erfordert und das Erscheinungsbild zusätzlich beeinträchtigt hätte. Dadurch war eine eingeschränkte Flexibilität der Zugänglichkeit der Gebäudeteile gegeben und ein zusätzlicher Aufzug erforderlich, für den zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch keine Kostenschätzung vorlag.

(3) Den Abstimmungsprozess mit der MA 37 – Baupolizei nahm ein Planer der BIG vor; er erwirkte im Jahr 2008 einen grundsätzlichen Bescheid für die Maßnahmen laut Brandschutzkonzept. Weitere Detailmaßnahmen waren in diesem Bescheid nicht enthalten und mussten mit eigenen Bescheiden bewilligt werden.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

(4) Für das Auditorium Maximum lag ein Bescheid bzw. aufgrund von Umbauarbeiten eine Abänderung der Eignungsfeststellung⁹⁰ der MA 36 – Veranstaltungswesen mit einer Verringerung des Fassungsraums auf rd. 750 Sitzplätze vor.

(5) Das Arbeitsinspektorat war in Abstimmungsgespräche bezüglich der Brandschutzmaßnahmen involviert, gab Empfehlungen u.a. zur Berechnung der Entfluchtung bzw. Personenzählung ab und war fast ausschließlich aufgrund von externen Anfragen tätig. Eine Dokumentation darüber bei der Universität Wien lag nicht vor.

(6) Mit der Prüfstelle Brandschutz bestand insofern Kontakt, als die Prüfstelle zum Aktenvermerk aus der Besprechung zwischen dem Planer und dem Arbeitsinspektorat Anmerkungen verzeichnete.

26.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass das Bundesdenkmalamt die erforderlichen Fluchtstiegen für den Brandschutz per Bescheid zwar bewilligte, durch die Ablehnung einer zweiten Anbindung in den Geschoßen, wie von der Universität Wien und der BIG gewünscht, jedoch die Barrierefreiheit eingeschränkt und ein zusätzlicher Aufzug erforderlich war. Der RH bemängelte, dass z.B. von Abstimmungen bezüglich Adaptierung der historischen Türen zu Brandschutztüren keine Dokumentationen vorlagen und empfahl dem Bundesdenkmalamt, solche Abstimmungsprozesse zu dokumentieren, um die Entscheidungen des Bundesdenkmalamtes nachvollziehbar darzustellen und eine transparente Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

(2) Der RH begrüßte die Vorgehensweise der BIG hinsichtlich der Abstimmung mit der MA 37 – Baupolizei.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass in den meisten Fällen das Arbeitsinspektorat aufgrund von externen Anfragen tätig wurde, aber das Arbeitsinspektorat der Universität Wien Mängel nicht schriftlich mitteilte. Er empfahl dem Arbeitsinspektorat, Mängel – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – schriftlich festzuhalten und den Betroffenen die Mängelfeststellung zu übermitteln.

26.3 (1) *Laut Stellungnahme der Universität Wien seien die Vorgaben des Arbeitsinspektorats von den Architekten in der Planung umgesetzt worden und in den Planungs- und Bauunterlagen der BIG dokumentiert. Die Universität Wien werde offizielle Besprechungen mit dem Arbeitsinspektorat künftig protokollieren und die Protokolle archivieren.*

⁹⁰ Antragsteller war die Universität Wien



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(2) Laut Stellungnahme des BMASK sei das Arbeitsinspektorat entweder von der MA 37 zu Bauverfahren beigezogen worden oder es habe – im Vorfeld von Verfahren – Projektvorbegutachtungen und Beratungsgespräche mit den Planern oder Architekten vorgenommen. Bei denen habe es – in Abstimmung mit den anderen maßgeblichen Stellen (z.B. Baubehörde, Bundesdenkmalamt, Brandschutz-Sachverständige, Arbeitgeberin) – über die einzuhaltenden Arbeitnehmerschutzvorschriften bzw. über notwendige Anpassungen von Plänen oder Projekten an Arbeitnehmerschutz-Vorgaben, beraten.

Diese Tätigkeit des Arbeitsinspektorats sei nicht darauf gerichtet, Mängel festzustellen, sondern sei eine Serviceleistung zur möglichst frühzeitigen Beratung des Bauwerbers und zur Vermeidung von allfälligen – aufgrund zwingender Arbeitnehmerschutzvorschriften – später sich erweisenden notwendigen Umbauten.

Alle Erfordernisse zum Arbeitnehmerschutz, die das Arbeitsinspektorat im Rahmen von Bauverhandlungen oder Projektvorbegutachtungen eingebracht habe, habe das Arbeitsinspektorat in entsprechenden schriftlichen Aktenvermerken in Verbindung mit zugehörigen planlichen Darstellungen und Beschreibungen, Berechnungen bzw. Gutachten festgehalten und dokumentiert. Insofern werde der Empfehlung des RH bereits Rechnung getragen.

Das BMASK sei bezüglich der Übermittlung dieser Aktenvermerke an die Betroffenen bisher davon ausgegangen, dass die in behördlichen Verhandlungen erfolgten Äußerungen des Arbeitsinspektorats in der jeweiligen Verhandlungsschrift hinreichend festgehalten worden seien, sodass eine darüber hinausgehende Information eines Bauwerbers nicht erforderlich erscheine. Bei Projektbesprechungen mit Planern oder Architekten sei das BMASK bisher davon ausgegangen, dass diese Personen, die im Auftrag eines Bauwerbers handeln, diesem auch über die erfolgten Projektberatungen – und damit auch über die aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes notwendigen Anforderungen – umfassend berichten würden, sodass auch hier eine zusätzliche Information durch das Arbeitsinspektorat entbehrlich erscheine.

Sollte es der RH dennoch darüber hinausgehend für notwendig erachten, werde das Arbeitsinspektorat hinkünftig Kopien seiner diesbezüglichen Aktenvermerke an die Universität Wien bzw. an die Hofburg übermitteln.

(3) Das Bundesdenkmalamt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zukünftig Abstimmungsprozesse besser dokumentieren werde.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

26.4 Der RH begrüßte die vom BMASK in Aussicht gestellte Übermittlung von Kopien der Aktenvermerke und bekräftigte seine Empfehlung, Mängel – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – schriftlich festzuhalten und den Betroffenen die Mängelfeststellung zu übermitteln.

Kostenentwicklung

27.1 In den Ausschreibungsunterlagen zur Vergabe der Hochbau Ausschreibungs- und Detailplanungsleistungen⁹¹ im Jahr 2008 gab die BIG Baukosten⁹² von 20,00 Mio. EUR mit einer Verteilung auf zehn Jahre an. Im Oktober 2012 betrug die Gesamtkostenschätzung der BIG für alle Bauphasen rd. 38,82 Mio. EUR. Die BIG erstellte erst zum Ende der Bauphase 1 eine Kostenschätzung – getrennt nach technischer Gebäudeausrüstung und Hochbau, jedoch exklusive der Planungsleistungen – über alle Bauphasen. Eine Gesamtkostenschätzung lag erst im Oktober 2012 vor. Die BIG nahm weder während der Projektentwicklung anhand der Teilrechnungen noch im Zuge des Projektabschlusses mit den Schlussrechnungen Soll-Ist-Vergleiche vor. Eine Fortschreibung der Kostenschätzungen inkl. einer umfassenden und nachvollziehbaren Darstellung der Unter- und Überschreitungen erfolgte ebenfalls nicht.⁹³

Im September 2014 erreichte die Gesamtkostenschätzung rd. 41,11 Mio. EUR⁹⁴ (exklusive Erstellung Brandschutzkonzept und Kostentragung der Universität Wien für Brandschutzmaßnahmen). Diese Kosten beinhalteten Mehraufwendungen für die Errichtung der Stiege 9 und der Fluchttiegen in den Höfen 3 und 4 sowie für die Ausführung von Brandschutzportalen und Brandschutztüren von rd. 5,77 Mio. EUR.

⁹¹ exkl. der Planung der technischen Gebäudeausrüstung und Tragwerksplanung

⁹² Laut ÖNORM B 1801-1 umfassen Baukosten die Bauwerkskosten, die Anschließung, die Einrichtung und die Außenanlagen. Nicht hinzuzurechnen sind lt. ÖNORM die Planungsleistungen, Nebenleistungen und Reserven.

⁹³ Im Leistungsbild für die Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle waren entgegen der üblichen Vorgehensweise Soll-Ist-Vergleiche nicht enthalten.

⁹⁴ rd. 41,61 Mio. EUR inkl. der Erstellung Brandschutzkonzept und Kostentragung der Universität Wien für Brandschutzmaßnahmen



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 18: Gesamtkostenschätzung (Stand: September 2014)

Kategorie	Kosten
	in EUR
Bauphase 0	1.000.000,00 ¹
Bauphase 1	8.849.400,00 ¹
Bauphase 2	18.253.736,00 ²
Bauphase 3	7.405.250,00
Planung	5.597.307,33 ²
Zwischensumme	41.105.693,33³
Brandschutzmaßnahmen mit Kostentragung der Universität Wien	384.000,00 ¹
Erstellung Brandschutzkonzept	122.173,11 ¹
Gesamtsumme	41.611.866,44

¹ Ist-Kosten

² teilweise Ist-Kosten (noch nicht schlussgerechnet)

³ davon rd. 5,77 Mio. EUR Mehrkosten gegenüber den Kostenschätzungen für Errichtung Stiege 9 und der Fluchtstiegen in den Höfen 3 und 4 sowie für die Ausführung von Brandschutzportalen und Brandschutztüren

Quellen: BIG; RH

Die Leistungsinhalte der einzelnen Bauphasen sind in TZ 24 beschrieben.

Die bis September 2014 aufgelaufene Gesamtabrechnungssumme belief sich auf rd. 29,14 Mio. EUR (siehe Tabelle 19).

Tabelle 19: Gesamtabrechnungssumme

Gewerke	Kosten	Anteil an der Gesamtsumme
	in EUR	in %
Baumeisterarbeiten	6.745.723,84	23,1
Elektroarbeiten	6.146.548,85	21,1
geistige Dienstleistungen	4.155.397,38	14,3
Tischlerarbeiten/Türen	3.227.896,83	11,1
Schlosserarbeiten	2.827.444,83	9,7
Terrazzo-, Bodenplatten, Steinmetz-, Fliesenlegearbeiten	2.296.157,08	7,9
Rest, u.a. Trockenbau, Brandabschottung, Malerarbeiten	3.743.982,31	12,8
Gesamtabrechnungssumme¹	29.143.151,12	100,0

¹ Stand: September 2014

Quellen: BIG; RH

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Zusätzlich zu den Kosten der BIG als Eigentümerin fielen noch Mieterinvestitionen für die Universität Wien von rd. 3,63 Mio. EUR⁹⁵ an. Weiters beauftragte die Universität Wien als Nutzerin die Leistungen der Projektsteuerung und Örtlichen Bauaufsicht für die Brandschutzmaßnahmen im Jahr 2014 an einen externen Konsulenten in Höhe von rd. 194.000 EUR (siehe auch TZ 25).

27.2 Der RH kritisierte die Mehrkosten von 5,77 Mio. EUR und dass die BIG erst seit Oktober 2012 Kostenschätzungen erstellte und keine Soll-Ist-Vergleiche sowie Kostenfortschreibungen vornahm. Dadurch begab sich die BIG eines Instruments, um Mehrkosten frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken. Der RH empfahl der BIG daher, zukünftig Kostenschätzungen der Gesamtkosten von Projektbeginn an zu erstellen, diese fortwährend anzupassen und Abweichungen darzustellen.

27.3 *Die BIG verwies in ihrer Stellungnahme auf die organisatorische Veränderung im Jahr 2014, durch die komplexere Bauvorhaben in eigenen Unternehmensbereichen abgewickelt würden und die unterschiedlichen Fachkompetenzen gebündelt worden seien. Diesen Unternehmensbereichen seien auch kaufmännische und technische Controller zur Gewährleistung einer Kostenverfolgung zugeordnet worden.*

Vergabe ausgewählter Leistungen

28.1 (1) Die Prüfung der Vergabeprozesse anhand von zehn nach einem risikoorientierten⁹⁶ Ansatz ausgewählten Auftragsvergaben umfasste den Prozess von der Auftragsbekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis hin zur Beauftragung.

Folgende Mängel traten bei den überprüften Vergabefällen (Bau- und Dienstleistungsaufträge) auf:

⁹⁵ u.a. für den Umbau der Festsäle, die Sanierung der Stiege 9, den Liften in den Höfen 3 und 4 sowie der Cafeteria

⁹⁶ Ausschlaggebend für die Auswahl waren die Auftragswerte, die Arten der Vergabeverfahren und Aufträge sowie die Nähe zum jeweiligen Schwellenwert für Direktvergaben.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 20: Vergabemängel Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Auftragssumme	Anmerkungen/Mängel
		in EUR	
Hochbau Ausschreibungs- und Detailplanungsleistungen	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	1.248.000,00 (Hauptauftrag)	Zuschlagskriterium 100 % Qualität (inkl. Honorarkonzept)
Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle, Baustellenkoordination für die Bauphasen 2 und 3	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	582.055,00	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (Schwellenwert deutlich überschritten) – getrennte Auftragswertermittlung über 193.000 EUR jeweils für die drei Teilleistungen bei gemeinsamer Beauftragung; Zuschlagskriterium: 98 % Preis und 2 % Qualität
Planung technische Gebäudeausrüstung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	307.039,67	Beauftragung für einen Leistungszeitraum von 2008 bis 2018, Schlussrechnungssumme im Jahr 2013: 542.492,89 EUR, Zuschlagskriterium 100 % Qualität (inkl. Honorarkonzept)
Örtliche Bauaufsicht Fertigstellung Bauphase 2	Direktvergabe	99.435,00	Auftragssplitting (ÖBA Fertigstellung Bauphase 2 und Stiege 9), unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, Zuschlagskriterium: 100 % Preis
Örtliche Bauaufsicht Stiege 9	Direktvergabe	156.832,00	keine dokumentierte Auftragswertermittlung, unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, Schlussrechnungssumme 245.191,44 EUR, Zuschlagskriterium: 100 % Preis
Starkstromarbeiten Bauphase 2	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	5.495.892,50	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, kein Vergabevermerk
Baumeisterarbeiten Bauphase 2	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	3.855.254,63	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, Vergabevermerk wies – zulässiges – offenes Verfahren aus

Quellen: BIG; RH

(2) Die BIG vermerkte in ihrem Vergabevermerk die geschätzten Kosten des Bauwerks für die 2. Bauphase mit 15,00 Mio. EUR, ohne eine Unterscheidung zwischen geistigen Dienstleistungen oder Baumaßnahmen vorzunehmen und trug zum Teil Angebotssummen als Auftragswerte ein.

Gemäß Bundesvergabegesetz waren der Gesamtauftragswert im Sinne der technischen und wirtschaftlichen Einheit und damit zumindest die Gesamtauftragswerte für Bauleistungen und Fachgebiete der geistigen Dienstleistungen für die Wahl des Vergabeverfahrens getrennt zu ermitteln. Eine Gesamtauftragswertermittlung aller Aufträge, die aus-

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

schlaggebend für die Anwendbarkeit der gemäß Bundesvergabegesetz definierten „Kleinlosregel“ ist, führte die BIG nicht durch.⁹⁷

(3) Die BIG verwendete für die Angebotsöffnung ein Protokoll. In den Protokollen für die Angebotsöffnungen hatte die BIG für abzugebende Unterlagen für jeden Bieter ein Feld für einen Eintrag vorgesehen. Das Platzangebot für handschriftliche Anmerkungen war unzureichend, um die abzugebenden und fehlenden Unterlagen handschriftlich eintragen zu können.

28.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die BIG bei der Vergabe für die Hochbau-Ausschreibungs- und -Detailplanungsleistungen als Zuschlagskriterium 100 % Qualität und bei der Vergabe der Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination gemäß Baustellenkoordinationsgesetz 98 % Preis und 2 % Qualität (für die Verlängerung der Gewährleistungsfrist) als Zuschlagskriterium festlegte. Der RH empfahl daher der BIG, die Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen nach einheitlichen – innerhalb einer Bandbreite – und nachvollziehbaren Gesichtspunkten zu wählen und – im Sinne der wirtschaftlichen Betrachtung – den Preis als gewichtetes Zuschlagskriterium vorzusehen.

(2) Zudem kritisierte der RH, dass die BIG die Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination mit einem Auftrag erfasste, jedoch für die Auftragswertermittlung die Teilleistungen getrennt mit jeweils exakt dem Schwellenwert von 193.000 EUR schätzte. Zudem bemängelte der RH, dass die BIG für die Vergabe trotz Festlegung des Oberschwellenbereichs ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung wählte und damit nicht dem Bundesvergabegesetz entsprach.

Der RH kritisierte, dass die BIG Leistungen gleichen Fachgebiets bei der Auftragswertermittlung nicht zusammenzählte und die Leistung der Örtlichen Bauaufsicht separat betrachtete und jeweils mit einer Direktvergabe beauftragte. Der RH empfahl der BIG, Leistungen des gleichen Fachgebiets⁹⁸ für die Auftragswertermittlung zusammenzählen und anhand der ermittelten Auftragswerte die Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz auszuwählen.

⁹⁷ Gemäß § 14 Abs. 3 für Bauaufträge, § 15 Abs. 4 für Lieferaufträge und § 16 Abs. 5 für Dienstleistungsaufträge, jeweils BVergG, können 20 % des kumulierten Werts aller Lose als Kleinlose angesehen werden. Bei Bauaufträgen dürfen die Auftragswerte 1,0 Mio. EUR und bei Dienstleistungsaufträgen 80.000 EUR nicht übersteigen.

⁹⁸ z.B. Entwurfsplanung und Ausführungsplanung

