

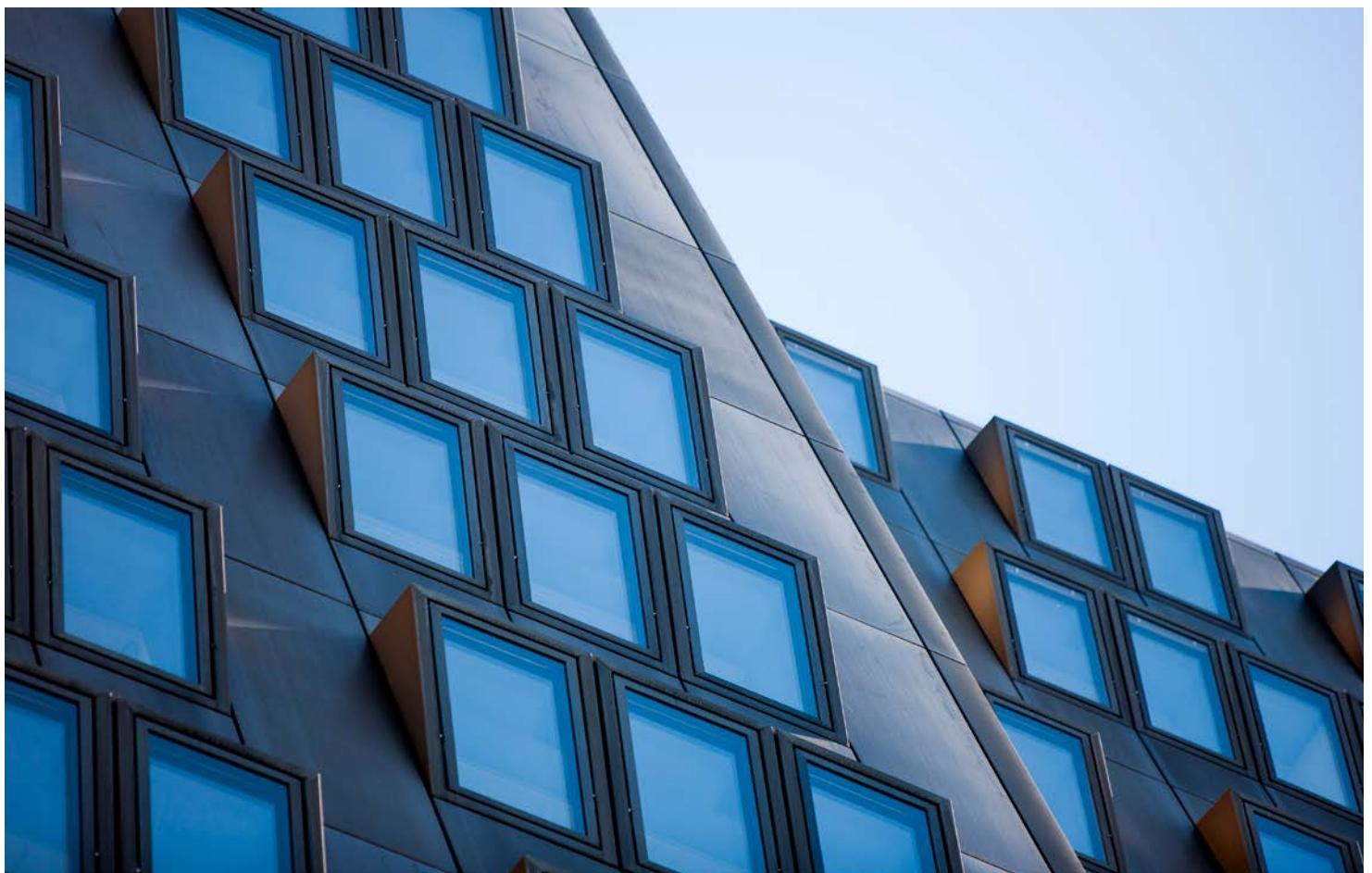


Reihe BUND 2020/14

Reihe WIEN 2020/2

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Bericht des Rechnungshofes





ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 127 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

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

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im April 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Projektbeschreibung und –chronologie	14
Standortentscheidung	19
Konsolidierung am Standort Küniglberg	19
Änderung des Szenarios Konsolidierung: Plan B	29
Verkauf ORF–Funkhaus	39
Projektorganisation	46
Entwicklung der Projektorganisation	46
Dokumentation der Projektorganisation	52
Projektabwicklung	54
Prozess „Zusatzaufträge“	54
Umgang mit Projektschnittstellen	57
Herausforderungen in der Projektabwicklung	59
Vergabe von Leistungen	62
Weitere Feststellungen	70
Sanierung Objekt 1	75
Projektcontrolling	88
Nachhaltigkeit des Medienstandorts	91
Schlussempfehlungen	94
Anhang A	100
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	100
Anhang B	101
Vorgeschichte und Chronologie der Abwicklung der Bauphase 1	101



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Barwertberechnungen der drei Szenarien	21
Tabelle 2:	Barwerte der Angebote für den Verkauf ORF–Funkhaus	42
Tabelle 3:	Dokumente der Projektorganisation	52
Tabelle 4:	Direktvergaben mit Auftragswerten größer 100.000 EUR	66
Tabelle 5:	Direktvergaben von Möbeltischlerarbeiten	66
Tabelle 6:	Kenndaten Objekt 1	75
Tabelle 7:	Chronologie Kostenentwicklung Objekt 1	77
Tabelle 8:	Ist–Termine	86



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	ORF-Standorte in Wien	15
Abbildung 2:	Objektstruktur am Standort Küniglberg	16
Abbildung 3:	Wesentliche Eckpunkte zur Abwicklung der Bauphase 1	17
Abbildung 4:	Situierung der ORF-Standorte und des Szenarios Neubau	20
Abbildung 5:	Gebäudestruktur ORF-Funkhaus Wien	41
Abbildung 6:	Projektorganisation Standortkonsolidierung ORF	47
Abbildung 7:	Qualität des Leistungsverzeichnisses Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau	84



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlendioxid
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
m	Meter
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
ORF	Österreichischer Rundfunk
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

WIRKUNGSBEREICH

- Stiftung des öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk
- Stadt Wien

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April 2017 bis Juli 2018 das Projekt Standortkonsolidierung des Österreichischen Rundfunks (**ORF**). Im Fokus standen die Entscheidung für die Konsolidierung der ORF-Standorte, der Verkauf des ORF-Funkhauses, die Programm- und Projektorganisation sowie die Kosten- und Terminentwicklung beim Objekt 1 (Bürogebäude). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2016.

Kurzfassung

Das Gesamtprojekt umfasste eine Generalsanierung der Liegenschaften am Küniglberg in Wien-Hietzing, einen Teilabbruch sowie – ursprünglich – einen Erweiterungsneubau. Aufgrund der fehlenden Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans für den Erweiterungsbau plante der ORF ab Ende 2017 mit dem „Plan B“ zwei Varianten, um die Konsolidierung innerhalb der bestehenden Widmung am ORF-Gelände durchführen zu können. (TZ 2)

Konsolidierung am Standort Küniglberg

Seit 2004 waren dem ORF Schäden an den Gebäuden des ORF-Zentrums bekannt. Neben den Überlegungen bezüglich der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen prüfte der ORF ab 2008 auch Alternativen für die drei in Wien situierten Standorte. Der ORF traf die Entscheidung für die Konsolidierung der drei Standorte am Standort Küniglberg im September 2012 letztlich auf Grundlage der im Stiftungsrat getätigten Aussage „eine breite Mehrheit (im Stiftungsrat) für eine Konsolidierung an einem neuen Standort war nicht gegeben“. Dabei unterschieden sich die vom ORF selbst bewerteten Szenarien Neubau und Konsolidierung bei einer Nutzungsdauer von 35 Jahren kostenmäßig um lediglich 4 Mio. EUR. In der Entscheidung des ORF blieben wesentliche Faktoren, wie eine Risikobewertung oder die Beurteilung weiterer Varianten, nicht berücksichtigt. Insbesondere die beiden vom ORF selbst festgestellten Risiken – nachteilige Verkehrsanbindung am Küniglberg und ungenügende



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Widmung – hätten eine vertiefte Analyse erfordert, weil das Gesamtprojekt von den Fragen Widmungsänderung und Verkehrskonzeption abhing. (TZ 3)

Der ORF hätte in die Entscheidungsfindung auch weitere Möglichkeiten zur Konsolidierung am Standort Küniglberg miteinbeziehen sollen. Das Szenario der Konsolidierung am Küniglberg innerhalb der bestehenden Flächenwidmung analysierte der ORF erst, nachdem er nicht mehr mit der gewünschten Widmungsänderung rechnen konnte. (TZ 3)

Der ORF setzte die Baukosten für das Gesamtprojekt mit 303,7 Mio. EUR als nicht zu überschreitende Obergrenze auf Basis von Planungen in der Entwicklungs- und Vorbereitungsphase fest. Diese Festsetzung erschien als ein sehr ambitioniertes Ziel. (TZ 3)

Die zuständige amtsführende Stadträtin, die Bezirksvertretung von Hietzing und der ORF konnten sich – in Verfolgung ihrer jeweiligen Interessen – auf kein abgestimmtes Verkehrs- und Mobilitätskonzept für den Medienstandort Küniglberg einigen, das den übergeordneten Verkehrsanforderungen der Stadt Wien entsprach und die Bedürfnisse der Verkehrsteilnehmerinnen und –teilnehmer berücksichtigte. Das Interesse der Stadt Wien orientierte sich am Stadtentwicklungsplan 2025, die Bezirksvertretung wollte eine „totale Verparkung der Umgebung“ verhindern und der ORF verfolgte sein Konzept der Standortkonsolidierung. (TZ 4)

Der ORF ließ wegen der fehlenden Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans neue Alternativen für den Medienstandort, den sogenannten Plan B, ausarbeiten. Dem ORF entstand dadurch ein verlorener Aufwand für die Planungsleistungen des Neubaus in Höhe von rd. 2,42 Mio. EUR. (TZ 4)

Mit der Realisierung des Plan B werden bis zu rd. 860 zusätzliche Beschäftigte des ORF am Küniglberg tätig sein, nur rd. 140 weniger als in der ursprünglichen Planung vorgesehen, ohne dass die Stadträtin, die Bezirksvertretung und der ORF gemeinsam ein realisierbares Verkehrs- und Mobilitätskonzept entwickelten. Der ORF war jedoch bedacht, die in seinem Einflussbereich liegenden verkehrstechnischen Maßnahmen umzusetzen. Diese Maßnahmen bargen allerdings das Risiko, dass der motorisierte Individualverkehr am ORF-Standort Küniglberg massiv zunehmen könnte, was der Verwirklichung der übergeordneten Verkehrskonzepte und –vorgaben der Stadt Wien (insbesondere der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs um 7 %) entgegenwirken würde. (TZ 4)



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der ORF wickelte die Sanierung und den Ausbau des Objekts 1 ab, bevor der Gemeinderat der Stadt Wien die für den Neubau erforderliche Widmungsänderung am Standort Küniglberg beschloss. Der ORF legte damit bindend fest, die Konsolidierung der Standorte am Küniglberg durchzuführen und nahm sich damit die Möglichkeit, im Falle einer fehlenden Widmungsänderung neben dem Plan B gegebenenfalls auch alternative Medienstandortkonzepte zu verwirklichen. (TZ 4)

Verkauf ORF–Funkhaus

Der ORF ließ beim Verkauf des ORF–Funkhauses Wien sowohl ein Verkehrswertgutachten erstellen als auch ein Bieterverfahren durchführen. Der ORF hielt bei diesem Liegenschaftsverkauf mit dem Verkehrswertgutachten die EU–rechtlichen Vorgaben betreffend Elemente staatlicher Beihilfen ein. (TZ 5)

Der ORF war aufgrund der fehlenden UMWIDMUNG am Küniglberg und der damit einhergehenden notwendigen Umplanung des Projekts Standortkonsolidierung veranlasst, die Bedingungen für den Verkauf des ORF–Funkhauses wesentlich zu ändern. Der ORF war bemüht, seinen zusätzlichen Flächen– bzw. Raumbedarf im ORF–Funkhaus in der Vertragsgestaltung sparsam und wirtschaftlich umzusetzen. Der Verkaufserlös würde im schlechtesten Fall von angebotenen 35 Mio. EUR auf rd. 24,28 Mio. EUR sinken; maximal könnte der ORF einen möglichen Verkaufserlös von 35,5 Mio. EUR lukrieren. Dem ORF gelang es, die Höhe der Rückmiete für den längerfristigen und umfassenderen Flächenbedarf im ORF–Funkhaus um rd. 7,35 Mio. EUR zu reduzieren. (TZ 6)

Projektorganisation und –abwicklung

Dem ORF gelang es im überprüften Zeitraum nicht, eine stabile Projektorganisation zu etablieren. Der ORF war dabei mangels ausreichendem internen Know–how auf externe Auftragnehmer und auf Personalaufnahmen angewiesen. Der ORF unterschätzte anfänglich die Komplexität und den Aufwand des Sanierungsprojekts. Er musste parallel die bauherrseitigen Anforderungen an die zu sanierenden Objekte und die Planungsvorgaben definieren sowie die Planung und die Bauabwicklung steuern und leiten. Hintergrund dafür war der vom ORF selbst mitverursachte Zeitdruck. Schließlich war ihm seit 2004 der Sanierungsbedarf bekannt. Der ORF als Bauherr stattete die Projektorganisation nicht von Projektbeginn an mit den erforderlichen Personalressourcen aus, sondern verstärkte das Projektteam erst beim Auftreten von Problemen. (TZ 7)

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der ORF verabsäumte es, getrennte Abläufe für die Prüfung von Zusatzaufträgen der ausführenden Gewerke und jenen der Konsulenten unter Berücksichtigung der Befangenheiten festzulegen. Die Unterlagen zu Zusatzaufträgen der Örtlichen Bauaufsicht und der Projektsteuerung ließen auf eine unstrukturierte Vorgehensweise seitens des ORF schließen und dokumentierten nur in zehn von 19 Fällen, dass überhaupt Prüfhandlungen stattgefunden hatten. Die im Organisationshandbuch festgelegten maximalen Bearbeitungszeiten für die Überprüfung der Zusatzaufträge wurden teilweise erheblich überschritten bzw. setzte der ORF deren Einhaltung bei den mit der Bearbeitung Beauftragten nicht durch. (TZ 9)

Der ORF reduzierte mit der Beauftragung eines Generalplaners sowie der Vergabe der materiellen Leistungen in Teil-Generalunternehmer-Paketen die Anzahl der vom ORF zu steuernden Schnittstellen. Beim Schnittstellen-Management bestand Verbesserungsbedarf hinsichtlich Vollständigkeit der Beauftragung, der Definition von Vorleistungen für die Planung sowie der Information und Kommunikation des ORF mit der Örtlichen Bauaufsicht. (TZ 10)

Mehrere der anfänglich bei der Bauabwicklung aufgetretenen Probleme waren Folgen des hohen Zeitdrucks, vor allem Planung vor Vorliegen eines Gesamtkonzepts, Ausschreibung von Leistungen auf Basis der Entwurfsplanung, zahlreiche Mehrkostenforderungen, fehlende Vorgaben für die Planung sowie Erkennen einer drohenden Budgetüberschreitung erst während der laufenden Bauarbeiten. Der ORF reagierte, sobald er Fehlentwicklungen erkannt hatte, und nahm dann seine Bauherrnaufgaben aktiv wahr. Allerdings hatte es der ORF verabsäumt, trotz der seit dem Jahr 2005 vorliegenden Gutachten zum Bauzustand des ORF-Zentrums am Küniglberg, bereits vor 2012 die Sanierung vorzubereiten oder in der Folge eine Standortentscheidung zu treffen. (TZ 11)

Der ORF vergab Leistungen mit Auftragswerten größer 100.000 EUR entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes direkt und spaltete einen Auftrag unzulässigerweise. Der ORF vertrat die Rechtsmeinung, er sei kein öffentlicher Auftraggeber. Dies war vor dem Hintergrund der zahlreichen österreichischen Entscheidungen seit 1999 durch die Bundes-Vergabekontrollkommission, das Bundesvergabeamt, das Bundesverwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichtshof als nicht zutreffend zu beurteilen. Solange der Europäische Gerichtshof nicht eine ausdrückliche, der Rechtsmeinung des ORF folgende Entscheidung trifft, hat der ORF nach Auffassung des RH das Bundesvergabegesetz einzuhalten. (TZ 13)



Sanierung Objekt 1

Die stufenweise Vorgehensweise des ORF bei der Sanierung des Objekts 1 war zweckmäßig, um verlorenen Aufwand durch die ausstehende Standortentscheidung zu vermeiden. (TZ 15)

Der ORF legte das Kostenziel im März 2014 für das Objekt 1 verfrüht fest, weil noch keine entsprechende Vorentwurfs- oder Entwurfsplanung vorlag. Der ORF erwartete eine Überschreitung des selbst vorgegebenen Kostenziels von rd. 53 Mio. EUR um voraussichtlich rd. 6,4 Mio. EUR. Im Herbst 2015 warnte der Generalplaner vor Kostensteigerungen während der Ausführungsphase. Erst danach war der ORF bemüht, die Ursachen der Kostenerhöhungen zu erarbeiten und ihnen entgegenzuwirken. Der ORF konnte dabei das selbst gesteckte Ziel, „die Projektkosten in allen Projektphasen aktiv zu gestalten und nicht nur nachträglich auf die tatsächlichen Kosten zu reagieren“, jedoch nicht erreichen. (TZ 16)

Der ORF vergab Leistungen, die auf einer nicht ausschreibungsreifen Planung basierten, was zu erheblichen Mehrkosten – wie der hohe Anteil an Zusatzaufträgen und beantragten bzw. erwarteten Mehrkostenforderungen von rd. 14,81 Mio. EUR zeigte – führte. Die Ausschreibungen bzw. die Leistungsverzeichnisse waren daher nach Ansicht des RH mangelhaft und von unzureichender Qualität; zusätzlich eröffnete der ORF damit Spekulationspotenziale für die Bieter. (TZ 17)

Beim Objekt 1 trat eine Terminüberschreitung bei der Gesamtfertigstellung von rund zwei Jahren auf, weil der ORF wesentliche Projektrisiken, wie Defizite in der Entscheidungsfindung, nicht rechtzeitig erkannt hatte. (TZ 19)

Nachhaltigkeit des Medienstandorts

Der ORF setzte Klimaschutz und Nachhaltigkeit als Schwerpunkte der Unternehmenspolitik. Diese Schwerpunktsetzung war positiv, weil er damit ökonomische, ökologische und soziale Interessen sowie die Bedürfnisse künftiger Generationen bei der Ausübung seiner Unternehmensaktivität berücksichtigte. Der ORF beabsichtigte auch, einen nichtfinanziellen Lagebericht gemäß Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz zu erstellen, obwohl die geltende Rechtslage diese verstärkte Berichtspflicht für den ORF nicht explizit vorsah. Das Umweltministerium zeichnete im Juni 2017 den ORF für die Sanierung des Objekts 1 mit dem Klimaschutzpreis „klimaaktiv Gold“ aus. Der ORF beabsichtigte, auch weitere Neubauten und Generalsanierungen nach demselben Standard abzuwickeln. (TZ 21)



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Für die weitere Projektabwicklung sollte der ORF dem Projekt die der Komplexität angemessenen Personalressourcen – in Hinblick auf Know-how sowie auf die Anzahl der Personen – zur Verfügung stellen, um alle in der künftigen Projektorganisation vorgesehenen Funktionen zu besetzen und die Bauherrnaufgaben in vollem Umfang und zeitgerecht wahrnehmen zu können. (TZ 7)
- Der ORF sollte seine Vorgaben dem Planer zeitgerecht übermitteln und Ausschreibungen von Leistungen ausschließlich auf Basis ausgereifter Planungen und nicht basierend auf in Bearbeitung befindlichen Entwurfsplänen vornehmen. Dadurch können spätere Änderungen und damit verbundene wirtschaftliche Nachteile vermieden werden. (TZ 11)
- Die Stadt Wien (zuständige Stadträtin und Bezirksvertretung des 13. Wiener Gemeindebezirks) und der ORF sollten die Gespräche zur Ausarbeitung eines umsetzungsreifen Verkehrs- und Mobilitätskonzepts am Küniglberg wieder aufnehmen, um so die Voraussetzungen zu schaffen, dass bei der Umsetzung des Plan B die von der Bezirksvertretung befürchtete „totale Verparkung“ verhindert sowie den übergeordneten Verkehrskonzepten der Stadt Wien (insbesondere Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs um 7 %) und den Verkehrsbedürfnissen der Bevölkerung wie auch der Wirtschaft entsprochen wird. (TZ 4)



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Zahlen und Fakten zur Prüfung

ORF-Konzern						
Rechtsgrundlagen	ORF-Gesetz, BGBl. 379/1984 i.d.g.F.					
Rechtsform	Stiftung öffentlichen Rechts					
Organe	Generaldirektor Stiftungsrat: 35 Mitglieder Publikumsrat: 30 Mitglieder					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR					
Bilanzsumme	848,23	852,48	865,71	985,06	1.030,62	1.009,43
Betriebserfolg	-2,03	14,22	17,89	3,80	-18,47	21,08
Finanzerfolg	14,61	1,38	-6,85	11,77	-5,71	-11,61
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (ab 2016 Ergebnis vor Steuern)	12,58	15,61	11,03	15,57	-24,18	9,47
	in Vollzeitäquivalenten					
Beschäftigte	3.579	3.587	3.520	3.632	3.803	3.793
freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	295	305	337	338	298	281

Quelle: ORF

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase		
Standortkonsolidierung	Konsolidierung der drei Wiener Standorte an einem gemeinsamen Medienstandort am Küniglberg im 13. Wiener Gemeindebezirk samt Generalsanierung von zehn Objekten, Teilabbruch sowie Errichtung eines Neubaus	
6. März 2014	Zustimmung Stiftungsrat zur Standortkonsolidierung	
vorgegebener Kostenrahmen	303,7 Mio. EUR	
Dauer Standortkonsolidierung		
Baubeginn	voraussichtliche Fertigstellung	
	Best Case	Base Case
Oktober 2012	2021	2023
Sanierung Objekt 1		
Standsicherheitssanierung und Asbestsanierung	statische Ertüchtigung (Auflagerschuhe/Verschließungen/Parapettträgersanierung), Einbauen neuer Fenster, Herstellen Vollwärmeschutzfassade, Entfernen und Entsorgen von Asbest	
Erdbebenertüchtigung und Ausbau	Anpassung der Konstruktion des Bauwerks auf die gültigen Normen für Erdbebeneinwirkungen (bspw. Einbau von zusätzlichen Wand-scheiben und Spanngliedern), Innenausbau (bspw. Estrich, Bodenbelag, Trockenbau), Erneuerung Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitäranlagen, Elektrotechnik sowie Einrichtung	
	in Mio. EUR	
geplante Errichtungskosten für Objekt 1	rd. 53,0	
prognostizierte Errichtungskosten (Stand November 2017) ohne Kosten der Sanierung Technische Gebäudeausrüstung	rd. 59,4	
	Baubeginn	
geplante Dauer	Oktober 2012	
tatsächliche Dauer	Oktober 2012	
	Ende (Abschluss der Übersiedelung)	
	Dezember 2015	
	Oktober 2017	

Quelle: ORF



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April 2017 bis Juli 2018 den Österreichischen Rundfunk (**ORF**) hinsichtlich der Abwicklung des Projekts Standortkonsolidierung.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung

- der Entscheidungsfindung für die Konsolidierung der Wiener ORF-Standorte,
- des Verkaufs des ORF-Funkhauses im 4. Wiener Gemeindebezirk,
- der Programm- bzw. Projektorganisation,
- des Umgangs mit Projektstörungen,
- der Auftragsvergaben,
- der Kosten- und Terminentwicklung beim Objekt 1 (Bürogebäude) sowie
- der Nachhaltigkeit des Medienstandorts Küniglberg.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2016. Diesen Zeitraum bezeichnete der RH als Bauphase 1, weil der ORF bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH vorerst die Sanierung eines von zehn für die Standortkonsolidierung erforderlichen Objekten (Objekt 1; Abbildung 2) und noch keine Neubaumaßnahmen durchführen ließ. Weitere bauliche Sanierungen, Abbruchmaßnahmen und Neuerrichtungen werden in den folgenden Bauphasen erfolgen.

Die im Bericht angeführten Beträge wurden kaufmännisch gerundet und beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer und keine Preisgleitung. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

Zu dem im April 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm der ORF im Juli 2019 Stellung. Die Stadt Wien übermittelte im September 2019 ihre Stellungnahme. Der Stiftungsrat des ORF gab keine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im März 2020 seine Gegenäußerungen an den ORF und die Stadt Wien.



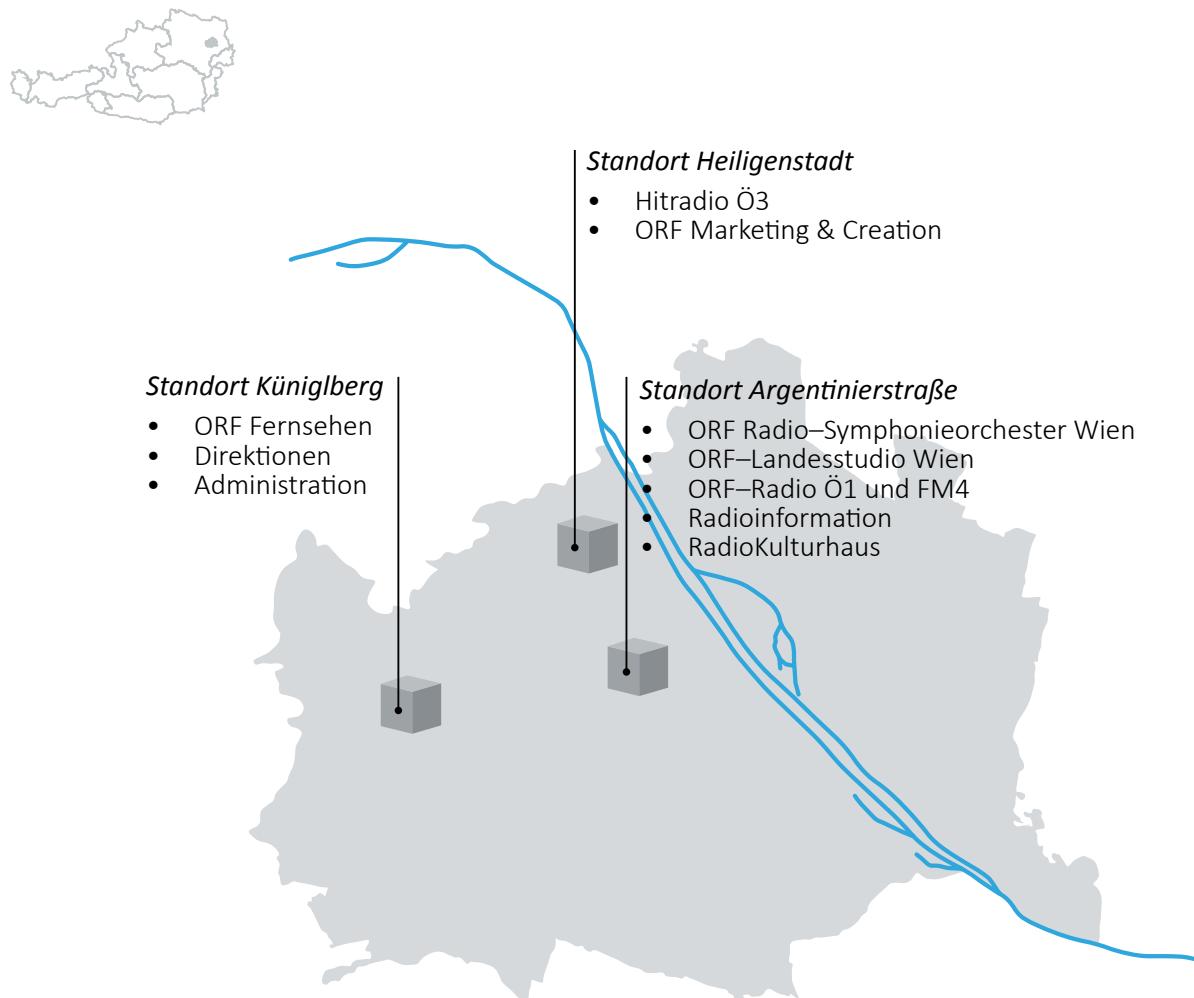
Projektbeschreibung und –chronologie

- 2.1 (1) Mit der Konsolidierung der drei Wiener Standorte an einem gemeinsamen Medienstandort (Küniglberg, 13. Wiener Gemeindebezirk; Abbildung 1) beabsichtigte der ORF, sich aus medienspezifischen, strategischen und kaufmännischen Erwägungen auf die zukünftigen Herausforderungen der konvergenten und multimedialen Medienwelt vorzubereiten. Die Verlagerung des Betrachtungsschwerpunkts von Ausspielkanälen auf plattformübergreifende Inhalte veranlasste den ORF zur „Neuausrichtung der Organisationsform der Inhalteproduktion“. Die bestehende Standort–Struktur des ORF folgte im Wesentlichen der klassischen Medienaufteilung in Fernsehen (ORF–Zentrum), Radio (Funkhaus und Heiligenstadt) und bis Oktober 2017 Online (Heiligenstadt). Damit war sie aus Sicht des ORF den aktuellen Anforderungen der modernen Medienwelt strukturell nicht mehr gewachsen. Einhergehend mit der Konsolidierung plante der ORF, die Ressourcen zu optimieren und Synergiepotenziale etwa bei der Rundfunktechnik, bei Haus– und Servicedienstleistungen, technischen Betrieben oder bei den Betriebskosten zu nutzen.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Abbildung 1: ORF-Standorte in Wien

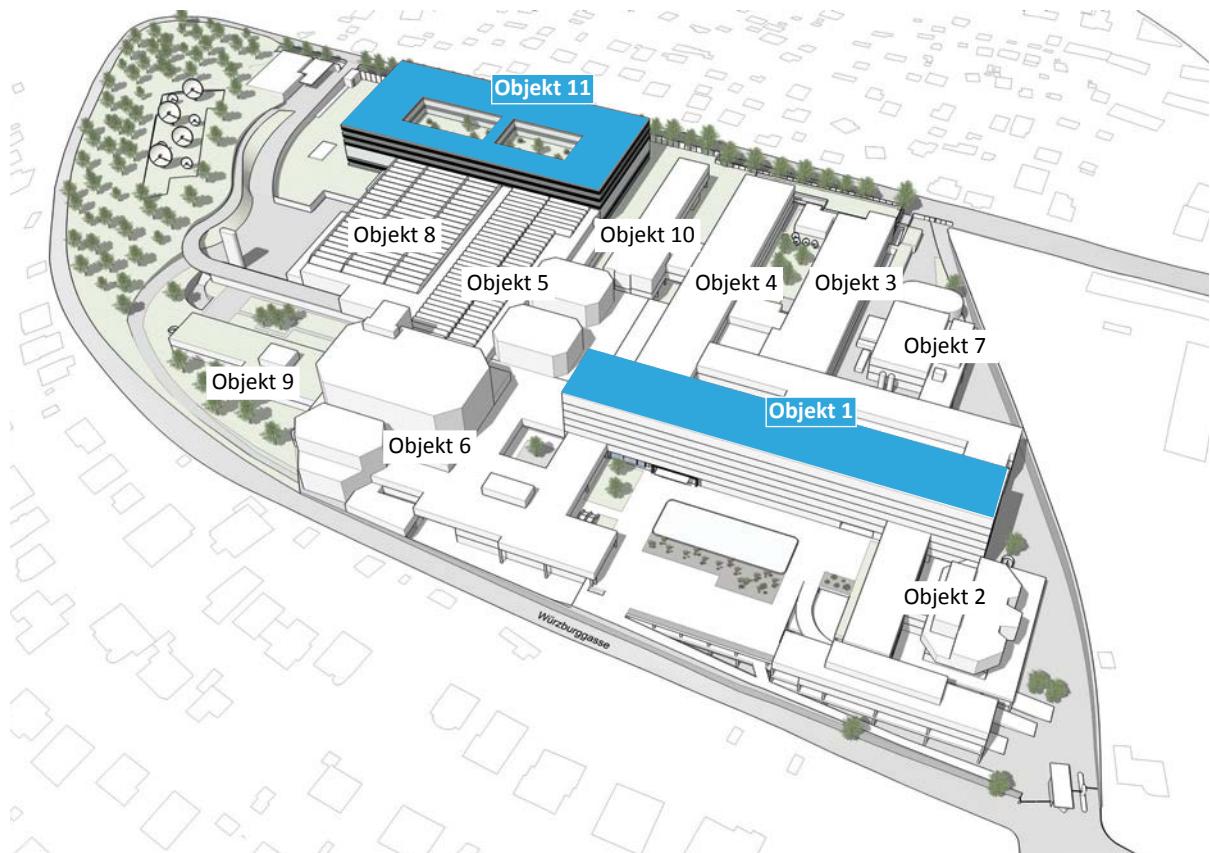


Das Gesamtprojekt für die Konsolidierung der drei Wiener Standorte am Standort Küniglberg umfasste eine Generalsanierung der Liegenschaften am Küniglberg, einen Teilabbruch im Bereich der Vorbauhallen (Objekt 8) sowie – ursprünglich (siehe [TZ 4](#)) – einen Erweiterungsneubau (Objekt 11) im nördlichen Bereich des Areals. Im Oktober 2012 begann die Sanierung des Objekts 1 (Bürogebäude), das Gesamtprojekt sollte Ende 2021 fertiggestellt werden.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Abbildung 2: Objektstruktur am Standort Küniglberg



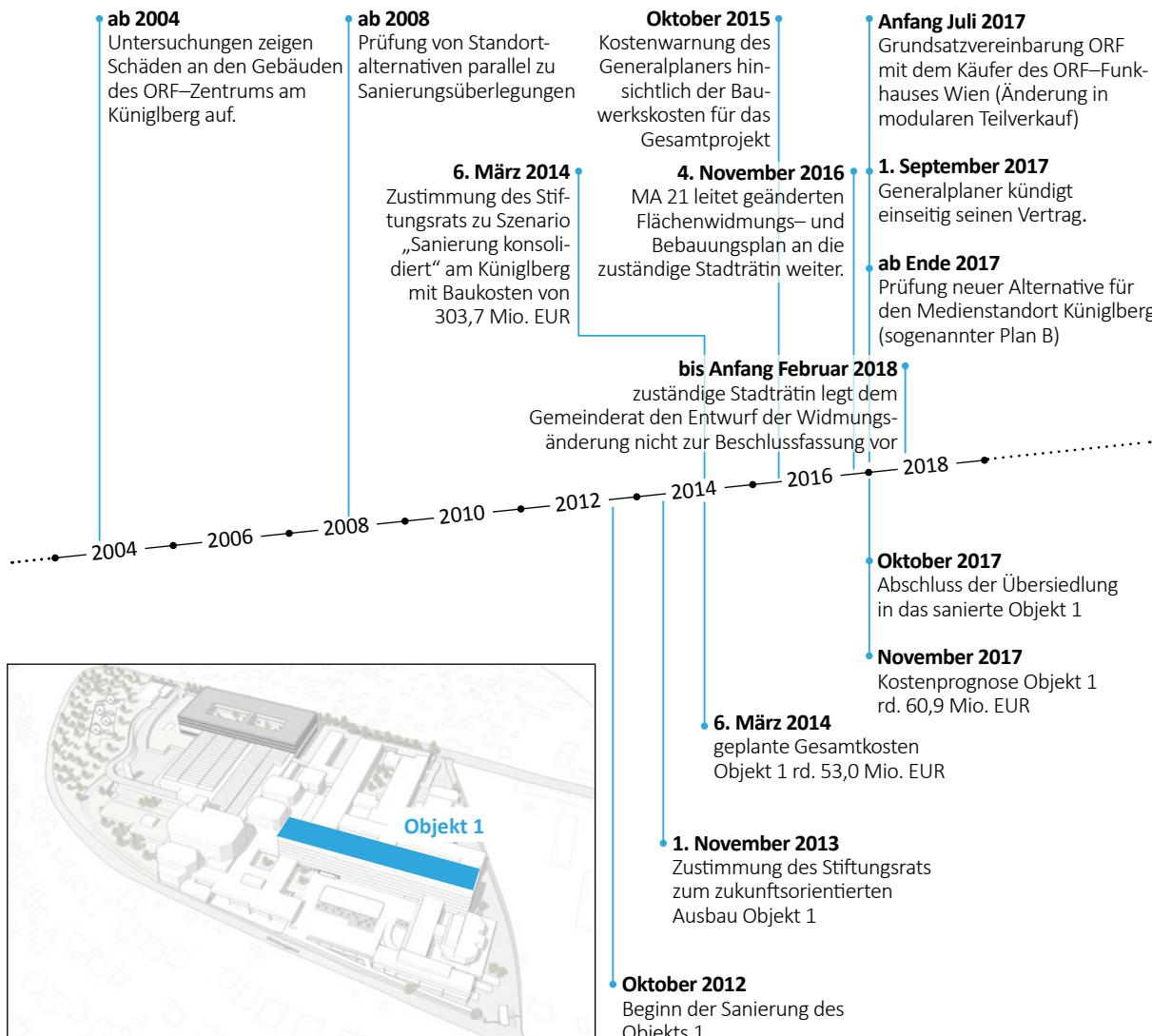
Quelle: ORF; Darstellung: RH

(2) Die wesentlichen Projektabschnitte, Ereignisse und Entscheidungen des ORF bei der Durchführung des Projekts „Konsolidierung am Medienstandort Küniglberg“ bis zur Gebarungsüberprüfung des RH zeigt nachstehende Abbildung (eine detaillierte Chronologie samt Vorgeschichte zur ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase findet sich im Anhang).



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Abbildung 3: Wesentliche Eckpunkte zur Abwicklung der Bauphase 1



Quelle: ORF; Darstellung: RH

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH stellte sich der Stand des Projekts wie folgt dar:

- Die Sanierung des Objekts 1 war bis auf die vorerst zurückgestellte Sanierung des Erdgeschoßes fertiggestellt. Die Kosten dafür waren gegenüber dem Standortbeschluss des Stiftungsrats vom März 2014 (rd. 53,0 Mio. EUR) um rd. 6,4 Mio. EUR bzw. rd. 12 % gestiegen (siehe TZ 16).
- Um den Budgetrahmen von 303,7 Mio. EUR einzuhalten, suchte der ORF nach Einsparungsmöglichkeiten, weshalb er bei der Sanierung weiterer Objekte eine geringere Sanierungstiefe als bei Objekt 1 plante (siehe TZ 4 und TZ 16).



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- Mit der Sanierung des Objekts 2 begann der ORF im September 2017. Zum Objekt 6 hatte der ORF den Vorentwurf freigegeben. Für den Erweiterungsneubau (Objekt 11) fehlte die Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans, der ORF plante deshalb ab Ende 2017 mit dem „Plan B“ zwei Varianten, um die Konsolidierung innerhalb der bestehenden Widmung am ORF–Gelände durchführen zu können (siehe [TZ 4](#)).
- Das ORF–Funkhaus Wien war wegen der fehlenden Änderung der Flächenwidmung und damit einhergehender Umplanung des Projekts Standortkonsolidierung am Standort Küniglberg noch nicht verkauft (siehe [TZ 4](#) und [TZ 6](#)).
- In seiner Projektorganisation verzeichnete der ORF Abgänge wesentlicher Know-how– und Entscheidungsträger (Projektleitung, Bauleitung und Projektcontrolling). Im September 2017 kündigte der Generalplaner nach mehrmonatigen Auseinandersetzungen mit dem ORF einseitig seinen Vertrag auf (siehe [TZ 7](#)).
- Gemäß dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuellen Rahmenterminplan sollte das Projekt „Sanierung des Medienstandorts Küniglberg“ im 3. Quartal 2023 – und damit gegenüber dem Rahmenterminplan vom 24. September 2013 um 21 Monate verzögert – beendet werden. Die zeitlichen Konsequenzen aus dem Plan B ließ der ORF erst bewerten und in einen neuen, adaptierten Rahmenterminplan einfließen. Er beabsichtigte dabei, den Plan B im besten Falle bis zum ursprünglich geplanten Termin Ende 2021 umzusetzen; aufgrund seiner bisherigen Erfahrungen hielt der ORF auch eine Verzögerung von bis zu eineinhalb Jahren für möglich.

2.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich beim Projekt Standortkonsolidierung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – seit dem Grundsatzbeschluss des Stiftungsrats zur Zusammenführung der zentralen Unternehmensfunktionen am Standort Küniglberg vom 13. September 2012 – bereits eine zeitliche Verzögerung des Fertigstellungstermins um 21 Monate ergab, beim Objekt 1 die Baukosten um rd. 12 % stiegen, im Bereich der Projektorganisation Know–how–Verlust auftrat und der ORF aufgrund der fehlenden Widmungsänderung gezwungen war, von seinem ursprünglichen Projektplan abzugehen und einen „Plan B“ zu entwickeln.

Der RH verwies hinsichtlich dieser Problemstellungen auf seine Feststellungen und seine Empfehlungen in den nachstehenden [TZ 4](#), [TZ 5](#), [TZ 6](#), [TZ 7](#) und [TZ 15 ff.](#)



Standortentscheidung

Konsolidierung am Standort Küniglberg

- 3.1 (1) Nachdem Gutachter seit 2004 Schäden in der Tragkonstruktion der bestehenden Gebäude am Küniglberg aufgezeigt hatten (siehe TZ 2), prüfte der ORF neben den Überlegungen bezüglich der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen – ab 2008 im Zusammenhang mit der neu entwickelten Strategie „ORF 2015“ – auch Alternativen für die drei in Wien situierten Standorte. Dafür beauftragte er ab 2009 mehrere Konsulenten u.a. mit der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen, von Raum– und Funktionsprogrammen und einer Machbarkeitsstudie zu den für ihn zur Auswahl stehenden drei Szenarien:
- Neubau in Wien¹ sowie
 - Beibehaltung der Bestandsbauwerke am Küniglberg in den Varianten
 - „Sanierung konsolidiert“ (Sanierung Küniglberg samt Errichtung eines Neubaus und weitgehende Zusammenführung aller ORF-Standorte am Küniglberg) und
 - „Sanierung unkonsolidiert“ (Sanierung Küniglberg und Beibehalten der Standorte Argentinier– und Heiligenstädter Straße).

¹ Liegenschaft am Gelände des ehemaligen Schlachthofs St. Marx in Wien-Erdberg (Karl-Farkas-Gasse 1, 3. Wiener Gemeindebezirk) mit rd. 35.000 m² Grundstücksfläche und einer Bebaubarkeit von maximal rd. 135.500 m² Bruttogeschoßfläche

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Abbildung 4: Situierung der ORF-Standorte und des Szenarios Neubau



Quelle: ORF; Darstellung: RH

Für die Durchführung des Szenarios Konsolidierung wäre eine Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans erforderlich geworden, für das Szenario Neubau möglicherweise eine Umweltverträglichkeitsprüfung, was der ORF nicht näher prüfte.

(2) Einer der Konsulenten erstellte im Auftrag des ORF zwischen Oktober 2009 und Mai 2012 drei Berechnungen über die Kostenwirkungen der drei Szenarien (siehe Tabelle 1). Aufgrund veränderter Parameter, bspw. neues ORF-Studiokonzept 2020 und Synergien bei der Standortkonsolidierung, adaptierte er 2012 die Berechnung zweimal.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Tabelle 1: Barwertberechnungen der drei Szenarien

Szenarien			Zeitpunkt
Neubau	Sanierung konsolidiert	Sanierung unkonsolidiert	
in Mio. EUR			
965,10	949,82	1.010,70	1. Jänner 2011
1.493,00	1.373,00	1.245,00	29. März 2012
1.127,00	1.131,00	1.161,50	Mai 2012

Quelle: ORF

Die Berechnungen berücksichtigten u.a. die Bau-, Nutzungs- und Finanzierungskosten sowie die Kosten für die Rundfunktechnik auf die Dauer von 35 Jahren.

Die Höhe der Baukosten (je nach Berechnungszeitpunkt im Bereich von rd. 84,78 Mio. EUR bis rd. 389,17 Mio. EUR) für die einzelnen Szenarien, die den Barwertberechnungen zugrunde lagen, und die folgenden Anpassungen ermittelte ein weiterer Konsulent. Dieser Konsulent wies darauf hin, dass seine Kostenschätzung – innerhalb einer in der Literatur anerkannten – Bandbreite von ±20 % bis ±40 % lag.

(3) Die Nachteile für das Szenario Sanierung unkonsolidiert lagen gegenüber den beiden konsolidierten Szenarien in höheren Nutzungskosten und fehlenden Synergien im Redaktionsbereich.

Das Szenario Neubau lag gemäß der letztgültigen Berechnung – bei einer Nutzungsdauer von 35 Jahren – um lediglich 4 Mio. EUR (rd. 0,4 %) unter dem Barwert des Szenarios Sanierung konsolidiert. Der Konsulent des ORF erkannte für das Szenario Neubau zahlreiche Vorteile, wie Bauen auf der „grünen Wiese“ ohne Einschränkungen durch z.B. den Denkmalschutz, Nutzung der Synergien der ORF-Medien, bau- und produktionstechnische Flexibilität, Campus-Atmosphäre mit Begegnungsflächen, Grünbereichen und Erholungsräumen sowie gute Verkehrsanbindung und City-Nähe (U-Bahn, Radweg und Autobahn). Als nachteilig erachtete er u.a., dass keine breite Mehrheitsfindung im Stiftungsrat des ORF – dieser musste Neubauten und Umbauten zustimmen – möglich war.

Beim Szenario Sanierung konsolidiert wies der Konsulent u.a. auf die Unsicherheit im Hinblick auf die notwendigen Genehmigungen und die Realisierbarkeit hin; die Nutzung der Synergien der ORF-Medien hielt er als Vorteil fest.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Auch der ORF urteilte beim Szenario Sanierung konsolidiert die Verkehrsanbindung am Küniglberg als nachteilig und die Widmung der Liegenschaft für die Errichtung eines Neubaus (siehe [TZ 4](#)) als ungenügend. Der ORF analysierte und bewertete diese Risiken in seiner Entscheidungsfindung nicht näher.

(4) Im September 2011 richtete der Stiftungsrat eine eigene Arbeitsgruppe „Immobilien und Standortfrage“ ein, die sich vertieft mit der strategischen und wirtschaftlichen Tragweite der Standortentscheidung auseinandersetzen sollte. Sie gab bis zu ihrer Auflösung im Juni 2012 dem Stiftungsrat keine Empfehlung bezüglich der Standortfrage ab, weil ihrer Ansicht nach die Geschäftsführung des ORF keinen begründeten Standortvorschlag unterbreitete. Der vom Generaldirektor des ORF in der letzten Sitzung geäußerten Präferenz für einen Neubau am Standort St. Marx konnte die Arbeitsgruppe mehrheitlich nicht folgen, weil die vorgelegten Zahlen für sie weder schlüssig noch vergleichbar waren.

(5) Am 13. September 2012 traf der Stiftungsrat – nachdem er zuvor über die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Studien informiert wurde – den Grundsatzbeschluss zur Zusammenführung der zentralen Unternehmensfunktionen am Standort Küniglberg (Szenario konsolidiert) und genehmigte die Ausarbeitung eines entsprechenden Raum- und Funktionsprogramms. Der ORF entschied sich für die Konsolidierung am Standort Küniglberg, weil im Stiftungsrat laut ORF-Generaldirektor „eine breite Mehrheit für eine Konsolidierung an einem neuen Standort nicht gegeben war“ und die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Konsulenten vom Mai 2012 lediglich einen kleinen Barwertvorteil (4 Mio. EUR geringere Kosten bei einer Betrachtungsdauer von 35 Jahren) für das Szenario Neubau gegenüber dem Szenario Sanierung konsolidiert auswies. Darüber hinaus befürchtete der ORF, dass ein Neubau zu öffentlicher Diskreditierung sowie interner (bei wesentlichen Teilen der Geschäftsführung, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Gremien) und externer (andere Marktteilnehmer und Politik) Ablehnung führen könnte und wollte daraus resultierende Diskussionen über die Zerschlagung des ORF vermeiden.

(6) Mit 6. März 2014 stimmte der Stiftungsrat mehrheitlich dem Antrag der ORF-Geschäftsleitung zu, dass u.a. nur noch das Szenario Sanierung konsolidiert als einzige Variante weiterverfolgt werden sollte. Die Baukosten betrugen laut Antrag 303,7 Mio. EUR inklusive Reserven (rd. 56,1 Mio. EUR) und Vorausvalorisierung (rd. 32,2 Mio. EUR) auf die geplante Baufertigstellung im Jahr 2021. Im Antrag an den Stiftungsrat war nicht ausdrücklich vorgesehen, diesen Baukostenbetrag als Budget zu beschließen; der Betrag galt fortan jedoch für den Stiftungsrat und die Geschäftsführung als nicht zu überschreitende Obergrenze.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(7) Im Zuge der Projektabwicklung traten bis 2017 massive Abweichungen zu den mit dem Grundsatzbeschluss festgelegten Parametern auf. Beim Objekt 1 wurden die Kosten und die Termine deutlich überschritten und zusätzliche Leistungen, wie Erdbebenertüchtigung, durchgeführt (siehe [TZ 16](#)), wodurch die – für den gesamten Medienstandort – vorgesehene Reserve teilweise zur Deckung der Mehrkosten herangezogen werden musste. Wegen Anrainerprotesten und der notwendigen, jedoch von der Stadt Wien – trotz Unterstützungszusage der zuständigen Magistratsabteilung 21 (**MA 21**, Stadtteilplanung und Flächennutzung) für eine rasche Erledigung – nicht durchgeföhrten Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans musste der ORF umdenken und das Gesamtprojekt Standortkonsolidierung nach Fertigstellung der Sanierung Objekt 1 neu konzipieren (siehe [TZ 4](#)).

- 3.2 (1) Der RH kritisierte, dass der ORF die Entscheidung für die Konsolidierung am Standort Küniglberg letztlich auf Basis der im Stiftungsrat getätigten Aussage „eine breite Mehrheit für eine Konsolidierung an einem neuen Standort war nicht gegeben“ traf, nachdem die Barwerte der Szenarien Neubau und Sanierung konsolidiert nur gering (lediglich 4 Mio. EUR über die zugrunde gelegte Nutzungsdauer von 35 Jahren) voneinander abwichen. Die vom ORF getroffene Entscheidung war für den RH – ebenso wie die Argumente betreffend eine öffentliche Diskreditierung und fehlende Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – nicht ausreichend nachvollziehbar, weil wesentliche Faktoren, wie eine Risikobewertung und die Beurteilung weiterer Varianten, nicht berücksichtigt wurden.

Für eine Entscheidung mit derartiger Tragweite wäre es nach Ansicht des RH in Hinblick auf wirtschaftliche Gesichtspunkte erforderlich gewesen, weitere Szenarien aufzustellen und sämtliche Szenarien nicht nur hinsichtlich der Kosten, sondern auch hinsichtlich der Risiken sowie der Vor- und Nachteile zu analysieren. Insbesondere die beiden vom ORF selbst festgestellten Risiken – nacheilige Verkehrsanbindung am Küniglberg und ungenügende Widmung – und die zahlreichen Vorteile für das Szenario Neubau hätten nach Ansicht des RH eine vertiefte Analyse erfordert, weil die Realisierung des Gesamtprojekts von der Frage der Widmungsänderung und der Verkehrskonzeption abhing. Die fehlende Widmungsänderung hatte erhebliche Auswirkungen auf die Standortkonsolidierung und führte zu einer Überarbeitung des Projekts in weiten Teilen (siehe [TZ 4](#)).

Der RH berücksichtigte bei seiner Beurteilung auch, dass die MA 21 dem ORF das Bemühen zusagte, eine entsprechende Umwidmung rasch abwickeln zu wollen. Allerdings beschränkte sich die gesetzliche Zuständigkeit der MA 21 für das Verfahren auf die Ausarbeitung des Entwurfs für den geänderten Flächenwidmungs- und Bebauungsplan und dessen Weiterleitung an die zuständige amtsführende Stadträtin für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung (**Stadträtin**); die MA 21 konnte jedoch etwaige Beschlüsse des Gemeinderats nicht vorwegnehmen (siehe [TZ 4](#)).



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Auch verkannte der RH nicht, dass beim Neubau am Gelände des ehemaligen Schlachthofs in St. Marx im 3. Wiener Gemeindebezirk eine Umweltverträglichkeitsprüfung ein gewisses Risiko beinhaltete. Dieses erachtete der RH – aufgrund der Lage des Grundstücks (in unmittelbarer Umgebung u.a. Autobahn A 23, Marx Halle, Media Quarter Marx, Bürogebäude eines österreichischen Mobilfunkunternehmens) – jedoch als wesentlich geringer als das Widmungsrisiko für die ORF-Standortkonsolidierung am Küniglberg; zudem ist dieser Standort im Westen Wiens am Ausläufer des Wienerwalds unmittelbar im Wohngebiet gelegen. Weiters ist die Liegenschaft in St. Marx durch die Nähe zum Wiener U-Bahnnetz, zum Wiener Radverkehrsnetz und zum höherrangigen Straßennetz nach Ansicht des RH verkehrsmäßig vorteilhafter angebunden.

(2) Überdies hätte der ORF in die Entscheidungsfindung auch weitere Möglichkeiten zur Konsolidierung am Standort Küniglberg miteinbeziehen sollen. Das Szenario der Konsolidierung am Küniglberg innerhalb der bestehenden Flächenwidmung analysierte der ORF erst während der Gebarungsüberprüfung des RH, nachdem er nicht mehr mit der gewünschten Widmungsänderung rechnen konnte (siehe [TZ 4](#)). Schon im Jahr 2013 – noch vor dem Standortbeschluss des Stiftungsrats – hatte der Ersteller der Machbarkeitsstudie darauf hingewiesen, dass der ORF mit einem Kubaturaustausch (Tausch von Kubaturen in bestehenden Widmungen mit neuen, ohne dabei insgesamt die maximal verbaubare Kubatur zu verändern) das Auslangen finden könnte, ohne dass eine Umwidmung erforderlich wäre.

Als weiteren Hinweis auf die unzureichende Entscheidungsvorbereitung wertete der RH die Auflösung der vom Stiftungsrat eingesetzten Arbeitsgruppe „Immobilien und Standortfrage“ im Juni 2012 ohne Empfehlung bezüglich der Standortfrage, weil ihr die Geschäftsführung des ORF keinen begründeten Vorschlag für die Standortkonsolidierung vorgelegt hatte.

(3) Der RH beurteilte die Festsetzung der Baukosten von 303,7 Mio. EUR als nicht zu überschreitende Obergrenze – ohne ausdrücklichen Beschluss des Stiftungsrats dazu – auf Basis von Planungen in der Entwicklungs- und Vorbereitungsphase als sehr ambitioniertes Ziel des ORF. Der ORF ließ dabei die möglichen Abweichungen von ±20 % bis ±40 % – die nach den Prüfungserfahrungen des RH bei Umbauarbeiten und Sanierungen von denkmalgeschützten Gebäuden im laufenden Betrieb durchaus auftreten können – unberücksichtigt. Er setzte sich damit dem Risiko aus, bei Kostenüberschreitungen die Abwicklung unterbrechen zu müssen, um Kostenenkungspotenziale zu identifizieren und die Planung überarbeiten zu lassen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen und Empfehlungen insbesondere in den [TZ 4](#), [TZ 11](#), [TZ 16](#) und [TZ 19](#).

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- 3.3 Laut Stellungnahme des ORF sei es unzutreffend, dass er die Entscheidung für die Konsolidierung der drei Standorte am Standort Küniglberg im September 2012 letztlich auf Grundlage der im Stiftungsrat getätigten Aussage „eine breite Mehrheit [im Stiftungsrat] für eine Konsolidierung an einem neuen Standort war nicht gegeben“ getroffen hätte, auch wenn für eine derart weitreichende Entscheidung hinsichtlich einer öffentlich-rechtlichen Stiftung, wie dem ORF, ein breiter politischer Konsens nicht nur hilfreich, sondern auch Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung sei. Darüber hinaus habe auch die erstellte Vergleichsrechnung gezeigt, dass der Neubau und die Konsolidierung am Standort Küniglberg ökonomisch im Wesentlichen gleichwertig waren (Barwertdifferenz bei einem Betrachtungshorizont von 35 Jahren nur 0,4 %). Somit sei es jedenfalls auch eine strategische Entscheidung gewesen.

Eine derart weitreichende Entscheidung der Geschäftsführung habe jedenfalls neben der wirtschaftlichen Betrachtungsweise vor allem auch auf das Wohl des Unternehmens Bedacht zu nehmen.

Im Zuge der Diskussionen im ORF-Stiftungsrat und in der Öffentlichkeit habe sich abgezeichnet, dass ein Neubauprojekt von Anfang an öffentlich diskreditiert und intern bei wesentlichen Teilen der Geschäftsführung, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der Gremien, der anderen Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer sowie der Politik abgelehnt worden wäre und die damit verbundene Diskussion mit großer Wahrscheinlichkeit wesentliche Nachteile für das Unternehmen bis hin zur Existenzgefährdung bedeutet hätte. Dies nicht nur hinsichtlich des Images, sondern auch hinsichtlich finanzieller Auswirkungen, da die Gefahr der Infragestellung der Gebührenlegitimation ebenso gedroht hätte, wie das Wiederaufkeimen der Diskussion über eine teilweise Zerschlagung des Unternehmens.

Unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren habe letztlich die gesamte Geschäftsführung – unterstützt durch die Gremien – die Entscheidung für die Konsolidierung am Standort Küniglberg getroffen. Im Nachhinein habe sich die Entscheidung auch deshalb als völlig richtig erwiesen, weil es für fehlende behördliche oder sonstige Genehmigungen beim Neubau an einem anderen Standort keine Alternativen, also keinen Plan B, gegeben habe, während am Standort Küniglberg immer klar gewesen sei, dass jedenfalls eine Konsolidierung im Rahmen bestehender Widmungen möglich sei.

Hinsichtlich einer erforderlichen Analyse der Risiken sowie der Vor- und Nachteile habe der ORF festgestellt, dass die Unternehmensrisiken in Summe bei der Variante Konsolidierung jedenfalls wesentlich geringer als in der Variante Neubau gewesen seien. Dies unter anderem aus folgenden Gründen:

Im Szenario Neubau hätte der ORF Neubau, Standsicherheitssanierung, laufende Übersiedlungen und letztlich lange Parallelphasen von Betrieb und Probefebetrieb durchführen müssen. Die zeitgleiche Abwicklung wäre mit entsprechenden Risiken

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

verbunden gewesen. Auch beim Neubau wären Genehmigungsrisiken vorgelegen, wie zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfung–Verfahren; deren Ausgang bzw. Zeitablauf wäre ebenfalls nicht vorauszusagen gewesen.

Für den ORF sei klar gewesen, dass letztlich im Falle des Scheiterns einer Umwidmung am Küniglberg ein alternativer Plan im Rahmen der bestehenden Widmung möglich gewesen wäre. Dies zeige auch der zwischenzeitig entwickelte Plan B. Geschäftsführung und Stiftungsrat seien aufgrund der eindeutig positiven Haltung des Bezirks zur Ansiedelung des ORF am Küniglberg, der sachlich fundierten Vorbereitung des Antrags und der Einbindung der Gemeinde Wien in den Architekturwettbewerb, im Zuge dessen kein sachlicher Grund gegen eine Widmung zutage trat, davon ausgegangen, dass eine solche erteilt werden würde.

Zum Zeitpunkt der Entscheidung für den Ausbau des Objekts 1 (nach der Standortsicherheitssanierung) sei die Widmung nicht erforderlich gewesen, weil jedenfalls schon der Verbleib am Küniglberg beschlossen gewesen und somit die sinnvollste Sanierung des Objekts 1 durchzuführen gewesen war. Es habe in der Folge noch einen Vergleich konsolidierter zu unkonsolidierter Variante gegeben. In beiden Fällen sei ein zukunftsorientierter Ausbau des Objekts 1 erforderlich gewesen. Im März 2014 habe dann der ORF–Stiftungsrat die Konsolidierung der Wiener Standorte und die Durchführung des Architektenwettbewerbs genehmigt.

Die Nutzung der Synergien der ORF–Medien sei in der gewählten Variante möglich, wirtschaftlich günstiger und in der Realisierung mit wesentlich weniger Risiken behaftet.

Weiters teilte der ORF in seiner Stellungnahme mit, dass die Entscheidung für die Konsolidierung am Standort Küniglberg auf Grundlage umfangreicher strategischer und wirtschaftlicher Überlegungen und in intensiver Abstimmung mit internen Arbeitsgruppen sowie externen Konsulenten erfolgt sei. Dabei seien plausible Szenarien (Behördenempfehlungen, Umwidmungen etc.) berücksichtigt und potenzielle Risiken abgewogen worden. Eine langfristige Verzögerung der Umwidmung sei nicht absehbar gewesen, weil sowohl die Experten der Stadt Wien, als auch die Gutachter des ORF davon ausgingen, dass ein Kubaturausgleich zu einer problemlosen Flächenwidmung für den Neubau führen sollte. Die positive Behördenempfehlung (durch die MA 21) an die zuständige Stadträtin zur beantragten Widmungsänderung nach Beendigung des entsprechenden Widmungsverfahrens zeige auch, dass die Grundsatzüberlegungen richtig gewesen seien. Die Geschäftsführung habe – nachdem sich die Verzögerung der Widmung aus politischen Gründen abzeichnete – zeitgerecht eine Alternative („Plan B“) ausgearbeitet und zur Beschlussfassung in den Stiftungsrat gebracht.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die hohe Komplexität sowie die strategische und wirtschaftliche Tragweite der Standort–Entscheidung erfordere eine vertiefende Auseinandersetzung mit der Materie. Aus diesem Grund habe der Stiftungsrat im September 2011 die Arbeitsgruppe Immobilien und Standortfrage eingesetzt. Gemeinsam mit der regelmäßigen Berichterstattung der Geschäftsführung in Finanzausschuss und Plenum habe dies gewährleistet, dass die grundlegenden Fragestellungen in enger Abstimmung und in intensivem Austausch zwischen Stiftungsrat und Geschäftsführung detailliert diskutiert worden seien. Nach umfangreicher Auseinandersetzung mit der Standort–Frage und unter Berücksichtigung grundlegender medienstrategischer Zukunftsüberlegungen habe die Geschäftsführung die Sinnhaftigkeit der Konsolidierung aller Wiener Standorte betont; an welchem Ort, blieb zu diesem Zeitpunkt noch offen. Vor Entscheidung über den konkreten Standort hätten allerdings erst weitere, szenario–spezifische Detailberechnungen erfolgen müssen, die case–sensitive Synergiepotenziale berücksichtigt.

Die Geschäftsführung habe der Arbeitsgruppe und dem Stiftungsrat mehrere Berichte vorgelegt. In diesen Berichten sei der Vergleich der unterschiedlichen Standortvarianten sehr umfangreich und differenziert (auch mit Varianten) dargestellt worden. Mit der Vorlage der Varianten und der Diskussion derselben sei die Aufgabe der Arbeitsgruppe vorläufig erfüllt gewesen. Die weitere Behandlung der Entscheidung sei in den Finanzausschuss bzw. das Plenum zurückgegeben worden. Zu diesem Zeitpunkt habe es weder in der Geschäftsführung noch in den Gremien einen breiten Konsens über eine der Varianten gegeben. Die Herstellung eines derartigen Konsenses sei ein zentrales Ziel für eine derart weitreichende Unternehmensentscheidung. Deshalb sei wieder die Geschäftsführung gefordert gewesen, an einem derartigen Konsens zu arbeiten, was dann über den Sommer 2012 gelungen sei und am 13. September 2012 zu einem Grundsatzbeschluss der „größtmöglichen Zusammenführung zentraler Unternehmensfunktionen am primären Standort Küniglberg“ geführt habe. Diese Entscheidung habe nur vom gesamten Gremium getroffen werden können; Grundlagen seien u.a. die Unterlagen und Varianten gewesen, die im ersten Halbjahr vorgelegt und mit der Arbeitsgruppe diskutiert worden waren.

Mit der Festlegung des Zeitpunkts für den endgültigen Standort–Antrag sei die Arbeitsgruppe Immobilien und Standort wiedereingesetzt worden, um eine vertiefende Auseinandersetzung mit der Vergleichsrechnung zu ermöglichen. Als Abschluss der intensiven Überlegungen sei schließlich am 6. März 2014 die Konsolidierung der Wiener Standorte auf dem Küniglberg als einzige weiter zu verfolgende Variante – nach positiver Rückmeldung der Arbeitsgruppe – beantragt und beschlossen worden.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die zwischenzeitige Aussetzung der Tätigkeit der Arbeitsgruppe zur weiteren Behandlung im Finanzausschuss und Plenum könne nicht als Hinweis auf die unzureichende Entscheidungsvorbereitung gewertet werden, weil die Entscheidung am 6. März 2014 – auch auf Basis einer positiven Rückmeldung aus der wiedereingesetzten Arbeitsgruppe – beantragt und beschlossen worden sei.

- 3.4 Der RH pflichtete dem ORF insoweit bei, als die hohe Komplexität sowie die strategische und wirtschaftliche Tragweite der Standort–Entscheidung eine vertiefende Auseinandersetzung mit der Materie erforderten.

Doch obwohl der ORF das Risiko der Infragestellung der Gebührenlegitimation und wesentlicher Nachteile bis hin zur Existenzgefährdung aufgrund öffentlicher Diskreditierung und weitgehender Ablehnung identifizierte, fand sich in den an den RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung übergebenen Unterlagen dazu keine systematische Analyse und Bewertung der materiellen und immateriellen Aspekte samt Eintrittswahrscheinlichkeiten. Konkrete Überlegungen des ORF, mit welchen Maßnahmen diesem Risiko zu begegnen gewesen wäre, fehlten aufgrund der nicht durchgeföhrten Analyse und Bewertung ebenfalls. Der RH bekräftigte gegenüber dem ORF auf der Grundlage der überprüften Unterlagen seine Kritik an der unzureichenden Entscheidungsvorbereitung für die Standortkonsolidierung.

Auch arbeitete der ORF den Plan B erst wegen der nicht genehmigten Umwidmung für einen Neubau am Küniglberg aus und nicht bereits 2013 vor dem Standortbeschluss des Stiftungsrats, obwohl der Ersteller der Machbarkeitsstudie zeitgerecht auf eine derartige Standortalternative hingewiesen hatte. Der Plan B wäre nach Ansicht des RH als weitere Standortvariante mit Kubaturausgleich am Küniglberg, ohne Neubau und dadurch bedingte erforderliche Umwidmung, dem Stiftungsrat zur Entscheidung vorzulegen gewesen.

Bei fehlenden behördlichen oder sonstigen Genehmigungen für den Neubau im 3. Wiener Gemeindebezirk war die Option, den Plan B am Standort Küniglberg zu verwirklichen, nach Ansicht des RH in gleicher Weise wie bei der gewählten Standortalternative gegeben. Ebenso wie bei den nicht genehmigten Änderungen des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans für den Neubau am Küniglberg hätte der ORF den verlorenen Aufwand tragen müssen und den Plan B im laufenden Betrieb realisieren können (siehe TZ 4).

Dass die gewählte Variante durch die Nutzung der Synergien der ORF–Medien wirtschaftlich günstiger und in der Realisierung mit wesentlich weniger Risiken behaftet sei, war für den RH nicht belegt. Die Barwertberechnung (Tabelle 1), die Synergien berücksichtigte, zeigte einen – wenn auch geringen – wirtschaftlichen Vorteil von 4 Mio. EUR für das Szenario Neubau. Der RH wies jedoch nochmals darauf hin, dass eine umfassende Risikoanalyse und –bewertung fehlte.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der RH wies bezüglich der Arbeitsgruppe Immobilien und Standortfrage auf deren Zielsetzung – Empfehlung an den Stiftungsrat – hin. Die Arbeitsgruppe empfahl dem Stiftungsrat jedoch keine Alternative, insbesondere weil ein begründeter Standortvorschlag seitens der Geschäftsführung fehlte und weil die vorgelegten Zahlen für sie weder schlüssig noch vergleichbar waren. Ebendiese Arbeitsgruppe, die sich vertieft mit der Materie auseinandersetzte, fand somit wegen unzureichender Entscheidungsvorbereitung des ORF zu keiner Entscheidung (Empfehlung an den Stiftungsrat).

Änderung des Szenarios Konsolidierung: Plan B

- 4.1 (1) Für die Konsolidierung seiner Standorte plante der ORF, abgesehen von der Sanierung der Altobjekte, auch einen Neubau (siehe [TZ 2](#), Abbildung 2: Objekt 11) auf der ORF-eigenen Liegenschaft am Küniglberg zu errichten. Der dafür vorgesehene Standort wies Flächenwidmungen für Gebäudehöhen von bis zu 16 m auf. Für die Errichtung des Neubaus plante der ORF jedoch eine Gebäudehöhe von rd. 20 m, wofür eine Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans erforderlich gewesen wäre.

Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans sind in Wien Verordnungen, die der Wiener Gemeinderat auf Basis eines vom Magistrat der Stadt Wien ausgearbeiteten Entwurfs beschließen kann. Das Verfahren dazu regelte das Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (**Bauordnung für Wien**). Für das Verfahren legte die Bauordnung für Wien – anders als etwa die gesetzlichen Regelungen in Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg – keine Frist fest, binnen der die Gemeindevertretung entscheiden muss, ob ein Verfahren zur Änderung eingeleitet werden soll oder ob der bestehende Flächenwidmungs- und Bebauungsplan beibehalten wird. Auch räumte die Bauordnung für Wien Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern kein Recht auf Befassung der Gemeindevertretung mit dem Antrag ein, wie das bspw. das Vorarlberger Gesetz über die Raumplanung vorsah.

Der ORF nahm schon im Zuge der Erstellung der Machbarkeitsstudie (März und Mai 2013; vertreten durch seinen Auftragnehmer für die Machbarkeitsstudie) mit der für den Entwurf der Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans zuständigen MA 21 Kontakt auf. Dabei sagte die MA 21 dem ORF im März 2013 das Bemühen zu, eine entsprechende Umwidmung rasch abwickeln zu wollen.

Am 9. Februar 2015 reichte der ORF das Ansuchen um Widmungsänderung bei der MA 21 auf Basis des Siegerprojekts des Architekturwettbewerbs ein. Im September 2015 legte der ORF der MA 21 eine Änderung zum ersten Ansuchen vor (u.a. wegen der Erhöhung der Gebäudehöhe auf 21,0 m im Zuge der Konkretisierung der Planung).



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Dem Ansuchen um Änderung fügte der ORF auch ein Verkehrs- und Mobilitätskonzept bei, das eine Lösung für die steigenden Anforderungen an die Verkehrskonzeption und die Verkehrsbedürfnisse am Medienstandort Küniglberg aufgrund von rd. 1.000 zusätzlichen Beschäftigten des ORF bieten sollte. Das Konzept legte den Schwerpunkt auf die Attraktivierung der öffentlichen Verkehrsanbindung und Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs. Das Konzept sah einerseits Maßnahmen vor, die der ORF alleine umsetzen könnte und andererseits Maßnahmen, für deren Umsetzung die Stadt Wien zuständig war. Zu ersten Maßnahmen zählte die Anpassung der Parkraumbewirtschaftung² und ein Betriebliches Mobilitätsmanagement³. Maßnahmen, die in den Einflussbereich der Stadt Wien fielen, waren u.a. eine neue Linienführung der städtischen Busse samt neuer Haltestation und Intervallverdichtung sowie neue Radwege in der Umgebung des Medienstandorts Küniglberg. Das ORF–Verkehrs– und Mobilitätskonzept erschien den Fachdienststellen der Stadt Wien grundsätzlich geeignet, die verkehrstechnischen Anforderungen für diesen Standort, die mit einer solchen Erweiterung verbunden sind, zu bewältigen.

(2) Die MA 21 überprüfte das Ansuchen des ORF und hatte keine Vorbehalte, auch nicht zur Änderung des Ansuchens vom September 2015. Den Entwurf der Abänderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans (sogenannter Gründruck) stimmte sie magistratsintern mit anderen Dienststellen ab. Die beteiligten Dienststellen, u.a. die Magistratsabteilung 28 (**MA 28**, Straßen Wien)⁴, hatten nur geringe Einwendungen und die MA 21 arbeitete geringfügige Änderungen⁵ (einschließlich jene der MA 28) daraufhin in den Entwurf der Abänderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans (sogenannter Rotdruck) ein. Ab 25. August 2016 lag der Rotdruck sechs Wochen zur öffentlichen Einsicht und Stellungnahmemöglichkeit auf. Entsprechend der Bauordnung für Wien nahm die Bezirksvertretung für den 13. Wiener Gemeindebezirk dazu Stellung und der Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung begutachtete das Ergebnis. Die MA 21 informierte zusätzlich die Bevölkerung in zwei öffentlichen Veranstaltungen über das geplante Projekt.

Die eingelangten Stellungnahmen betrafen vor allem das Verkehrskonzept (u.a. Führung der Buslinie, Erfüllung der Stellplatzverpflichtung, Erhaltung der Parkplätze am öffentlichen Gut) und die mögliche Gebäudehöhe des Neubaus.

² Parktage (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben Anspruch auf eine bestimmte Anzahl von Anmietungstagen pro Jahr), Kurzparken, Park and Ride Stellplatzkontingente etc.

³ Job–Tickets (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die ausschließlich den öffentlichen Verkehr nutzen sollen Förderungen erhalten), betriebliches Car–Sharing, adäquate Fahrradinfrastruktur samt Lademöglichkeit für E–Bikes etc.

⁴ bspw. Festsetzung der Ein– und Ausfahrtensperre entlang der Würzburggasse zwischen Fonovitsplatz und Elisabethallee

⁵ etwa die Festlegung der maximalen Einleitungsmenge an Niederschlagswasser in den bestehenden Mischwasserkanal zur Vermeidung einer Überlastung



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die Bezirksvertretung hatte sich bereits im Zuge der Standortentscheidung zum Verbleib des ORF am Küniglberg bekannt; folglich stimmte sie mit ihrer Stellungnahme dem Entwurf der Abänderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans stimmeinhellig bzw. mit mehr als Zweidrittelmehrheit zu, lehnte jedoch das Verkehrskonzept des ORF ab und schlug Änderungen dazu vor (bspw. sollten besondere Bestimmungen festgesetzt werden, die die Errichtung von 300 Tiefgaragenplätzen am ORF–Gelände ermöglichen, um eine „totale Verparkung der Umgebung“ zu verhindern). Ein Garagenneubau war für den ORF jedoch weder ökonomisch („mittlerer zweistelliger Millionenbetrag“ laut Kostenschätzung des ORF) noch im Sinne einer zukunftsorientierten Verkehrspolitik wegen der damit verbundenen zusätzlichen Umweltbelastung zweckmäßig und rechtlich möglich. Ferner war die mögliche Baufläche für eine Garage als „Verdachtsfläche für Kriegsmittel“ kategorisiert, das Auffinden von Sprengkörpern hätte zusätzliche Kosten verursacht und der ORF hätte voraussichtlich seinen Betrieb temporär einstellen müssen.

Für den Fachbeirat war es für die Realisierung des Projekts erforderlich, das Verkehrs– und Mobilitätskonzept weiterzuentwickeln.

Die MA 21 schlug aufgrund der Stellungnahme keine weiteren Änderungen des Entwurfs zum Flächenwidmungs– und Bebauungsplan vor, u.a., weil es Ziel der Stadtplanung war, den öffentlichen Verkehr zu fördern, und die Frage nach zusätzlichen Parkplätzen – Erfüllung der Stellplatzverpflichtung – erst im Zuge der Baueinreichung und nicht im Zuge des Verfahrens zur Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans zu klären gewesen wäre. Nach Ansicht des ORF erfüllte er die Stellplatzverpflichtung auch für die zukünftig zusätzlichen Beschäftigten bereits mit den am Gelände vorhandenen Stellplätzen.

In Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien leitete die MA 21 den Entwurf des geänderten Flächenwidmungs– und Bebauungsplans am 4. November 2016 an die Stadträtin weiter.

(3) Die Stadträtin legte dem Gemeinderat den Entwurf der Widmungsänderung zur Beschlussfassung bis Anfang Februar 2018 nicht vor. Ausschlaggebend für sie war, dass die Bezirksvertretung des 13. Wiener Gemeindebezirks – die grundsätzlich für die Realisierung von Verkehrsmaßnahmen am Küniglberg zuständig war – in mehreren Anträgen und Anfragen an die Stadträtin sowie in der Stellungnahme zum Flächenwidmungs– und Bebauungsplan zum Ausdruck gebracht hatte, dass sie das Verkehrskonzept des ORF nicht unterstützen würde und somit das Verkehrskonzept des ORF nicht weiterentwickelt und umgesetzt werden konnte. Für die Bezirksvertretung war die Umsetzung der Verkehrsmaßnahmen ohne umfangreiche Förderungen durch die Stadt Wien nicht umsetzbar.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die Auswirkungen der Widmungsänderung auf die Umwelt, auf übergeordnete Konzepte der Stadt Wien (u.a. Stadtentwicklungsplan 2025⁶, der eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs um 7 % sowie eine entsprechende Stärkung des Umweltverbunds aus „öffentlichen Verkehr, FußgängerInnen- und Radverkehr“ bis 2025 vorsah) und auf die Vorsorge für zeitgemäße Verkehrsflächen zur Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses der Bevölkerung sowie der Wirtschaft könnten wegen der fehlenden Unterstützung nach Auffassung der Stadträtin nicht ausreichend berücksichtigt werden.

(4) Auch nach dem 12. Oktober 2016 (Stellungnahme der Bezirksvertretung zum Flächenwidmungs- und Bebauungsplan) informierten die Stadträtin und der ORF die Bezirksvertretung über Details zum ORF–Verkehrs– und Mobilitätskonzept; die Bezirksvertretung forderte dabei laut ORF weiterhin eine Ergänzung des ORF–Verkehrskonzepts um zusätzliche Parkplätze am ORF–Gelände.

(5) Wegen der langen Dauer des Verfahrens und, weil der ORF vom Büro der Stadträtin keine verbindliche Zusage erhielt, wann der Antrag im Gemeinderat behandelt werden sollte, beauftragte der ORF den Sieger des Architekturwettbewerbs ab Ende 2017 mit der Prüfung einer vom ORF ausgearbeiteten neuen Alternative für den Medienstandort (sogenannter Plan B) in zwei Varianten. Anstatt des Neubaus sollte der Plan innerhalb der bestehenden Flächenwidmung realisiert werden.

In der Variante „Basiskonsolidierung“ sollten der Radiosender Ö3 und Teile des Radiosenders Ö1 vom ORF–Funkhaus Wien im 4. Wiener Gemeindebezirk (Argentinierstraße) auf den Küniglberg übersiedelt werden. Die restlichen Bereiche des Radiosenders Ö1 und der Radiosender FM4 (zur Gänze) würden dauerhaft im Funkhaus verbleiben. Rund 360 Personen würden in dieser Variante zusätzlich am Küniglberg tätig werden.

In der Variante „Vollkonsolidierung“ sollten auch die Radiosender Ö1 und FM4 zur Gänze am Standort Küniglberg angesiedelt werden und dort somit insgesamt rd. 860 Beschäftigte zusätzlich tätig werden.

Der ORF plante diese Varianten, ohne dass die Stadt Wien dafür begleitende Verkehrsmaßnahmen zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse des zusätzlichen Personals, der Anrainerinnen und Anrainer sowie weiterer Nutzerinnen und Nutzer vorsah. Der ORF selbst beabsichtigte, weiterhin die Maßnahmen in seinem Einflussbereich umzusetzen, und ergänzte das geplante Betriebliche Mobilitätsmanagement mit Maßnahmen zur flexiblen Nutzung der Stellplätze und zur Reduzierung der Nutzung der Stellplätze durch den eigenen Fuhrpark. Nach Ansicht des ORF sollten die innerbetrieblichen Maßnahmen für den eigenen Bedarf ausreichend sein.

⁶ vom Wiener Gemeinderat am 25. Juni 2014 beschlossen

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der ORF beabsichtigte, den Plan B innerhalb des vorgegebenen Budgets von rd. 303,7 Mio. EUR und durch eine „ambitionierte“ parallele Umsetzung der Baumaßnahmen ohne zeitliche Verzögerung zu verwirklichen. Um dieses Ziel erreichen zu können, plante der ORF u.a. einen kleineren Neubau und eine Reduzierung der Sanierungstiefe in manchen Bauteilen (Objekte 3, 4 und Tiefgarage). Für daraus erzielbare Einsparungen bei den Investitionskosten nahm der ORF eine geringere Nutzungsvariabilität als ursprünglich geplant und eventuell höhere Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen in Kauf.

(6) Für den ursprünglich vorgesehenen Erweiterungsneubau fielen für den ORF bis Jänner 2018 Planungskosten von rd. 2,93 Mio. EUR an; von den Planungsleistungen konnte er Teilarbeitsergebnisse (Analyse der Grundlagen und Klärung der Rahmenbedingungen, wie Konfiguration der Arbeitsplätze, Raumakustik, Studioqualitäten, Produktionsanforderungen etc.) im Umfang von rd. 518.000 EUR auch für die Planungen des Plan B verwenden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte der ORF die monetären Auswirkungen – insbesondere über den gesamten Lebenszyklus der Gebäude und Anlagen – des Plan B noch nicht quantifiziert.

Für die Realisierung des Plan B war auch eine Adaption des geplanten Verkaufs des ORF–Funkhauses erforderlich (siehe TZ 6).

Der ORF plante im November 2017, dem Stiftungsrat im ersten Halbjahr 2018 die Unterlagen zum Plan B in beiden Varianten (u.a. Vorentwürfe samt Kostenschätzungen) zur Entscheidung vorzulegen.

- 4.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Stadträtin, die Bezirksvertretung des 13. Wiener Gemeindebezirks und der ORF – in Verfolgung ihrer jeweiligen Interessen (Stadtentwicklungsplan 2025, Verhinderung der „totalen Verparkung der Umgebung“ und Standortkonsolidierung) – auf kein abgestimmtes Verkehrs- und Mobilitätskonzept für den Medienstandort Künigberg einigen konnten, das den übergeordneten Anforderungen der Stadt Wien an den Verkehr entsprach und die Bedürfnisse der Anrainerinnen und Anrainer, der Beschäftigten des ORF sowie weiterer Verkehrsteilnehmerinnen und –teilnehmer berücksichtigte. Insbesondere wäre es Aufgabe der Stadträtin gewesen, die übergeordneten Verkehrskonzepte und –vorgaben der Stadt Wien (u.a. Stadtentwicklungsplan 2025) umzusetzen. Die von der Bezirksvertretung geforderte Errichtung zusätzlicher Stellplätze am ORF–Gelände hätte diese Konzepte konterkariert.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Dem ORF entstand durch das fehlende mit der Stadt Wien abgestimmte Verkehrskonzept und die deswegen nicht erfolgte Vorlage des Entwurfs der Widmungsänderung zur Beschlussfassung an den Gemeinderat – trotz ordnungsgemäßer Abwicklung des Verfahrens und positiver Erledigung durch die MA 21 – ein verlorener Aufwand für die Planungsleistungen des Neubaus (rd. 2,42 Mio. EUR). Überdies war die Adaption des geplanten Verkaufs des ORF–Funkhauses erforderlich, weil die Verkaufsbedingungen im Zuge des Verkaufsprozesses flexibel – abhängig vom Projekt am Küniglberg – gestaltet werden mussten (siehe [TZ 6](#)). Zusätzlich könnte der Plan B – durch die Einsparungen bei den Investitionskosten – für den ORF zu höheren Betriebs– und Instandhaltungsaufwendungen in Zukunft führen.

Mit der Realisierung des Plan B werden bis zu rd. 860 zusätzliche Beschäftigte des ORF – nur rd. 140 weniger als in der ursprünglichen Planung vorgesehen – am Küniglberg tätig sein, ohne dass die Stadträtin, die Bezirksvertretung und der ORF gemeinsam ein realisierbares Verkehrs– und Mobilitätskonzept entwickelten, das die übergeordneten Konzepte der Stadt Wien und die Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft ausreichend berücksichtigt. Der ORF war jedoch bedacht, die in seinem Einflussbereich liegenden verkehrstechnischen Maßnahmen – Parkraumbewirtschaftung, Betriebliches Mobilitätsmanagement, Maßnahmen für den Radverkehr am ORF–Gelände – umzusetzen. Insbesondere die Maßnahmen betreffend Flexibilisierung der Stellplätze bargen jedoch nach Ansicht des RH das Risiko, dass der motorisierte Individualverkehr am ORF–Standort Küniglberg massiv zunehmen könnte, was der Verwirklichung der übergeordneten Verkehrskonzepte und –vorgaben der Stadt Wien (insbesondere der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs um 7 %) entgegenwirken würde.

Der RH empfahl der Stadt Wien (zuständige Stadträtin und Bezirksvertretung des 13. Wiener Gemeindebezirks) und dem ORF, die Gespräche zur Ausarbeitung eines umsetzungsreifen Verkehrs– und Mobilitätskonzepts am Küniglberg wieder aufzunehmen, um so die Voraussetzungen zu schaffen, dass bei der Umsetzung des Plan B die von der Bezirksvertretung befürchtete „totale Verparkung“ verhindert sowie den übergeordneten Verkehrskonzepten der Stadt Wien (insbesondere Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs um 7 %) und den Verkehrsbedürfnissen der Bevölkerung wie auch der Wirtschaft entsprochen wird.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Wiener Bauordnung den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern – anders als in Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg – keine Rechte hinsichtlich einer Frist einräumte, innerhalb derer der Gemeinderat über die Einleitung eines Verfahrens zur Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans entscheiden bzw. sich mit einem solchen Antrag befassen muss.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der RH empfahl der Stadt Wien, das Verfahren für die Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans der Bauordnung für Wien zu evaluieren und weiterzuentwickeln, um die Verfahrensdauer zu verkürzen und folglich die Verwaltungseffizienz und den Nutzen zu steigern. In die Überlegungen sollten insbesondere die Vor- und Nachteile von Fristen,

- innerhalb derer entschieden werden sollte – ähnlich den gesetzlichen Regelungen in den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg –, ob ein Verfahren zur Änderung eingeleitet oder der bestehende Flächenwidmungs- und Bebauungsplan beibehalten wird, und
- innerhalb derer einer Grundeigentümerin bzw. einem Grundeigentümer ein Recht auf Befassung der Gemeindevertretung mit einem Antrag auf Widmungsänderung – wie in Vorarlberg – zusteht,

miteinbezogen werden.

(3) Der RH kritisierte, dass der ORF die Sanierung und den Ausbau des Objekts 1 abwickelte (und sich dabei nicht auf die notwendige Standsicherheits- und Asbestsanierung beschränkte, siehe TZ 15 ff.), bevor die für den Neubau erforderliche Widmungsänderung am Standort Küniglberg vom Gemeinderat der Stadt Wien beschlossen worden war. Der ORF legte damit bindend fest, die Standortkonsolidierung am Küniglberg durchzuführen, und nahm sich damit nach Ansicht des RH die Möglichkeit, im Falle einer fehlenden Widmungsänderung neben dem Plan B auch alternative Medienstandortkonzepte – insbesondere den Standort im 3. Wiener Gemeindebezirk, eine der drei vom ORF beurteilten Standortalternativen (siehe TZ 3) – zu bewerten, dabei die Lebenszykluskosten der Entscheidung zugrunde zu legen und gegebenenfalls zu verwirklichen.

(4) Der RH hielt fest, dass für eine Entscheidung des ORF für den Plan B auch die Lebenszykluskosten – nachdem Art und Umfang der Bauarbeiten (Abbruch, Neubau, geringere Sanierungstiefe etc.) damit geändert wurden – mitberücksichtigt werden sollten. Insbesondere die geringere Sanierungstiefe sah der RH als risikoreich, weil schon die Gutachten zur Standsicherheitsanalyse (siehe TZ 2) zeigten, dass sich der Bauzustand tragender Bauteile innerhalb weniger (fünf) Jahre – jedoch ohne zwischenzeitliche Maßnahmen – deutlich verschlechtert hatte. Aus Sicht des RH könnten gegenüber dem ursprünglich geplanten und genehmigten Szenario mit dem Plan B insbesondere

- ein erhöhter Instandhaltungsaufwand durch den erhöhten Flächenbedarf am Standort Argentinierstraße (siehe TZ 6) sowie
- mögliche höhere zukünftige Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen am Standort Küniglberg, bedingt durch die geringere Sanierungstiefe in manchen Bauteilen, entstehen.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der RH empfahl dem ORF, Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu den beiden Varianten des Plan B anzustellen, dem Stiftungsrat zur Zustimmung vorzulegen und dabei auch die Auswirkungen unterschiedlicher Sanierungstiefen auf die gesamte Nutzungsdauer der Gebäude mitzuberücksichtigen, um nicht kurzfristig Kosten durch die geringere Sanierungstiefe einzusparen, obwohl langfristig betrachtet eine größere Sanierungstiefe wirtschaftlicher sein könnte.

- 4.3 (1) Laut Stellungnahme des ORF sei der Umplanungsprozess im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Plan B in mehreren Entwicklungsstufen erfolgt bzw. habe derart erfolgen müssen. Nach Festlegung der Planungseckpunkte und Vorgaben seien mithilfe von Machbarkeitsstudien Realisierungsmöglichkeiten herausgearbeitet und bewertet worden. Naturgemäß hätten in dieser Phase mehrere Varianten bestanden, aus denen trotz hohen Zeitdrucks die insgesamt beste Lösung in Bezug auf die gesetzten Ziele auszuwählen gewesen sei. Nach Abklärung der Machbarkeit und der Einhaltung der gesetzten Ziele sei die diesbezügliche Vorentwurfsplanung für den Plan B erstellt worden, die die Basis zur Beschlussfassung im März 2018 dargestellt habe.

Die Anpassung des Sanierungsansatzes für die Objekte 3 und 4 sei zum einen notwendig gewesen, um die Kostenvorgabe des Stiftungsrats zu erreichen, zum anderen berücksichtige diese Entscheidung, dass die langfristige wirtschaftliche Entwicklung des ORF derzeit nicht mit ausreichender Sicherheit vorhergesagt werden könne. Die Bundesregierung habe wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen für den ORF angekündigt; deshalb sei es notwendig gewesen, auch finanzwirtschaftlich mehr Flexibilität zu erhalten. Aus diesem Grund ziele das Sanierungskonzept dort nicht auf eine langfristige, sondern nur auf eine mittelfristige Nutzung ab. Es würden dort nur jene Sanierungsmaßnahmen vorgenommen, die für einen Nutzungszeitraum von zehn Jahren erforderlich seien.

Im Vorfeld der Beschlussfassung zum Plan B sei auch die Vergleichsrechnung, die im Rahmen der Standortentscheidung im März 2014 zugrunde gelegt worden sei, unter Berücksichtigung des Plan B und der damit einhergehenden Änderungen nachgezogen worden. Gemäß Ergebnis sei die Variante „konsolidiert“ nicht nur strategisch, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll.

Sämtliche geplanten Verkehrs- und Mobilitätsmaßnahmen des ORF habe er in Gesprächen den zuständigen Stellen, insbesondere der Planungsstadträtin und der Bezirksvertretung/-vorsteherin, zur Kenntnis gebracht und werde diese auch weiterhin zur Kenntnis bringen (u.a. am 6. Dezember 2018 und 11. Februar 2019 im Bauausschuss der Bezirksvertretung sowie am 12. Februar 2019 im Zuge einer Vor-Ort-Führung). Bei allen Terminen seien die Maßnahmen und das „Betriebliche Mobilitätsmanagement-Konzept“ im Detail vorgestellt und diskutiert worden, wobei die Forderungen der politischen Bezirksvertretung nicht erfüllbar seien.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Zwischen der Stadt Wien und dem 13. Wiener Gemeindebezirk existiere ein inhaltlicher politischer Interessenskonflikt, den der ORF nicht auflösen könne. Während die Stadt Wien, vertreten durch die zuständige Stadträtin, auf den „öffentlichen Verkehr“ setze und durch die Verweigerung von Widmungen für Garagenflächen eine mittelfristige Zurückdrängung des Individualverkehrs forcire, verlange die politische Bezirksvertretung, vertreten durch die Bezirksvorsteherin, den Neubau von mindestens 300 zusätzlichen Stellplätzen am Künigberg. Diese sollten – nach dem Willen der Bezirksvorsteherin – unterirdisch in einer „Sprengmittelzone“ errichtet werden. Ungeachtet der daraus resultierenden ökonomischen Belastung sei dafür auch keine Flächenwidmung gegeben und nach Aussage der zuständigen Stadträtin auch nicht zu erreichen.

Zwischenzeitlich seien wesentliche Teile des „Betrieblichen Mobilitätsmanagement-Konzepts“, welches mit Unterstützung der Technischen Universität Wien erarbeitet wurde, umgesetzt worden. Insbesondere sei auch durch eine neue Linienführung das zusätzliche Anfahren des ORF-Zentrums mit Bussen des öffentlichen Verkehrs erreicht worden. Die Umsetzung werde daher angestrebt, sei aber wegen der angeführten Interessenskonflikte nur beschränkt erreichbar.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei von der MA 21 das Verfahren zur Festsetzung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien durchgeführt worden. In Abstimmung mit den entsprechenden Fachdienststellen sei das Verkehrsgutachten geprüft worden, soweit dies im Rahmen der Erstellung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans für die Beurteilung der Machbarkeit des Vorhabens notwendig war.

Für den Ausbau des ORF-Zentrums sei im Jahr 2013 ein Verkehrs– und Mobilitätskonzept in Auftrag gegeben worden. Im Jahr 2016 sei die Notwendigkeit gesehen worden, das Verkehrs– und Mobilitätskonzept aus dem Jahr 2013 zu aktualisieren sowie zu präzisieren und im Hinblick auf konkrete Maßnahmenpakete weiterzuentwickeln. Die dafür relevanten Dienststellen hätten beide Verkehrs– und Mobilitätskonzepte bewertet und als machbar bzw. durchführbar beurteilt.

Einige der notwendigen Maßnahmen aus dem Verkehrs– und Mobilitätskonzept lägen in der Kompetenz der Bezirke. So liege die Planung der kleinräumigen Busverbindungen nicht im Wirkungsbereich der Stadtentwicklung und –planung Wien, sondern werde im Detail von den Wiener Linien in Abstimmung mit den Bezirken durchgeführt. Auch die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung liege in der Kompetenz der Bezirke.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Inhaltlich könne das Verkehrs– und Mobilitätskonzept sowohl hinsichtlich der vorgenommenen Analysen als auch bezüglich der festgesetzten Maßnahmen sowie der umfassenden Betrachtungsweise als nachhaltig im Sinne der Strategien der Stadt Wien (Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Mobilität, Smart City Wien Rahmenstrategie) bezeichnet werden. Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei das Konzept im Wesentlichen davon ausgegangen, dass eine Steigerung der Anzahl von Personen am Standort nicht gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Zahl der Parkplätze auf dem ORF–Areal sein sollte. Stattdessen seien umfangreiche qualitative und quantitative Angebotsverbesserungen für den öffentlichen Verkehr, Fußgeherinnen und Fußgeher, Radfahrerinnen und Radfahrer sowie ein firmeninternes Mobilitätsmanagement vorgeschlagen worden. Als weitere Schritte zur Konkretisierung seien eine laufende Abstimmung mit den Dienststellen des Magistrats bzw. eine weitere Konkretisierung der erforderlichen Straßenplanungen vereinbart worden, zu der es aber bis dato nicht gekommen sei.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen des Verkehrs– und Mobilitätskonzepts würden eine Standorterweiterung ohne massive verkehrliche Nachteile für die Anrainerinnen und Anrainer ermöglichen und gleichzeitig zu einer Reduzierung (bzw. zur Verhinderung einer Steigerung) des Anteils des motorisierten Individualverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen beitragen.

Beim Verfahren für die Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans unterscheide die Bauordnung für Wien seit Dezember 2018 zwischen wesentlichen und unwesentlichen Abänderungen dieses Plans. Bei unwesentlichen Abänderungen würden bestimmte Verfahrensschritte – insbesondere die verpflichtende Vorlage der Planentwürfe an den Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung – entfallen und diverse Fristen verkürzt, wodurch eine Beschleunigung der Verfahrensdauer zu erwarten sei.

- 4.4 (1) Der RH teilte die Ansicht des ORF, dass Änderungen der Rahmenbedingungen – wie Einhaltung der Kostenvorgaben und Unsicherheiten in der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung – Anpassungen des Konzepts zur Standortkonsolidierung erfordern können. Er wies jedoch auf das Risiko künftig erhöhter Kosten für Betrieb, Instandsetzung und Instandhaltung hin, das wegen der beschlossenen Fokussierung auf den vergleichsweise kurzen Nutzungszeitraum von zehn Jahren schlagend werden könnte.

Der RH erachtete die Tatsache, dass der ORF – trotz Kenntnis der Sanierungsdürftigkeit seiner Gebäude seit 2004 – erst im Oktober 2012 mit der Standsicherheitsanierung und Asbestsanierung am Objekt 1 begann, als wesentliche Mitursache für den hohen Zeitdruck.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Er anerkannte, dass der ORF die Gespräche zur Ausarbeitung eines umsetzungsreifen Verkehrs– und Mobilitätskonzepts am Küniglberg fortsetzte.

(2) Der RH wies gegenüber der Stadt Wien auf das Spannungsfeld zwischen den strategischen Vorgaben (z.B. Stadtentwicklungsplan 2025 mit u.a. dem Ziel, den motorisierten Individualverkehr um 7 % bis 2025 zu reduzieren) und den in der Stellungnahme der Stadt Wien zum Ausdruck kommenden Umsetzungsmöglichkeiten (teilweise Zuständigkeit der Bezirke) hin. Die Wirkung des Verkehrs– und Mobilitätskonzepts, das massiven verkehrlichen Nachteilen für die Anrainerinnen und Anrainer vorbeugen und zu einer Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs beitragen sollte, könnte deswegen geschmälert werden.

Der RH wertete die Vereinfachung für unwesentliche Abänderungen und die Fristverkürzung im Verfahren für die Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans als einen geeigneten Schritt im Sinne der Steigerung der Verwaltungseffizienz und des Bürgernutzens.

Verkauf ORF–Funkhaus

Ermittlung des Marktwerts

5.1 (1) Im Zuge der geplanten Standortkonsolidierung am Küniglberg beabsichtigte der ORF, das ORF–Funkhaus Wien in der Argentinierstraße im 4. Wiener Gemeindebezirk zum überwiegenden Teil zu veräußern. Bei der Liegenschaft handelte es sich um ein 11.867 m² großes Grundstück samt darauf errichtetem Büro– und Studiogebäude (Trakte A bis D). Das Grundstück samt Gebäude stand aufgrund einer Verordnung des Bundesdenkmalamts aus 2003 zur Gänze unter Denkmalschutz. Die Liegenschaft war als Wohngebiet mit Gebäudehöhen von 5,5 m bis 21 m gewidmet.

(2) Bei Liegenschaftsverkäufen der öffentlichen Hand waren die EU–Vorschriften betreffend staatliche Beihilfen zu beachten. Bei einem Verkauf unter dem Marktpreis würde der Differenzbetrag zwischen Markt– und Verkaufspreis eine möglicherweise rechtswidrige staatliche Beihilfe darstellen. Liegenschaftsverkäufe fallen dann nicht unter die Qualifikation als mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe, wenn sie

- entweder aufgrund eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bieterverfahrens an den Meistbietenden oder den einzigen Bieter
- oder mindestens zu dem von (einem) unabhängigen Sachverständigen für Wertermittlung festgelegten Marktwert

erfolgen.



(3) Im Zuge der Vorbereitungen zum Verkauf des ORF–Funkhauses Wien beauftragte der ORF ein Immobilienberatungs– und –bewertungsunternehmen mit der Erstellung eines Wertermittlungsgutachtens. Das Gutachten vom Februar 2012 wies einen Verkehrswert von rd. 18,90 Mio. EUR mit bestehender Büronutzung bzw. rd. 22,70 Mio. EUR bei Annahme einer Wohnnutzung mit Bewilligung des Bundesdenkmalamts aus.

Im Herbst 2015 beauftragte der ORF das Unternehmen mit der Durchführung eines Verkaufsverfahrens, das Ende Oktober 2015 begann und wegen der fehlenden Widmungsänderung am Küniglberg (siehe [TZ 4](#)) im Verkaufsprozess abgeändert werden musste (siehe [TZ 6](#)). Der ORF ließ die nach den Änderungen aktuellen Preise vom Immobilienberatungs– und –bewertungsunternehmen erneut auf ihre Markt-konformität überprüfen, was das Unternehmen bestätigte.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass der ORF beim Verkauf des ORF–Funkhauses Wien sowohl ein Verkehrswertgutachten erstellen als auch ein Bieterverfahren durchführen ließ. Der ORF hielt mit dem Verkehrswertgutachten die EU–rechtlichen Vorgaben betreffend Elemente staatlicher Beihilfen ein. Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass die nachträglichen wesentlichen inhaltlichen Änderungen (siehe [TZ 6](#)) den – zur Erlangung eines bestmöglichen Verkaufsergebnisses einzuhaltenen – Prinzipien der Transparenz und Gleichstellung aller Bieter in einem Verkaufsprozess zuwiderliefen.

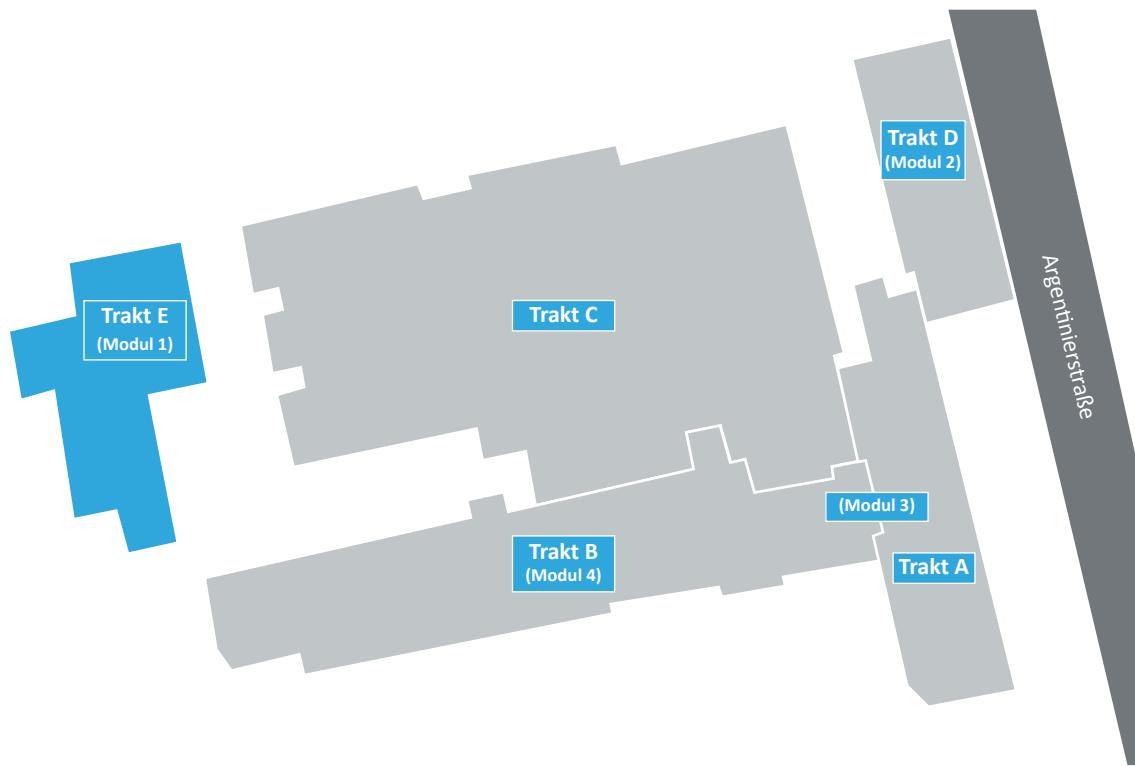
Der RH beurteilte die nach den Änderungen vom ORF beauftragte neuerliche Überprüfung der Marktkonformität der aktuellen Preise positiv, weil der ORF sich damit auch nach den durchgeführten Änderungen von einem Sachverständigen den Marktwert bestätigen ließ.

Verkaufsabwicklung

- 6.1 (1) Ein vom ORF beauftragtes Immobilienberatungs– und –bewertungsunternehmen startete Ende Oktober 2015 das Verkaufsverfahren für das ORF–Funkhaus Wien. Der Verkauf sollte bis Juni 2016 abgeschlossen sein.

Das Immobilienberatungs– und –bewertungsunternehmen schaltete ein Inserat in österreichischen Tageszeitungen und lud 59 potenzielle Interessenten im Oktober 2015 zur Teilnahme ein. Bis März 2016 gaben insgesamt neun Interessenten verbindliche Angebote ab. In drei darauffolgenden Gesprächsrunden ermittelte der ORF gemeinsam mit dem Unternehmen bis Anfang Juni 2016 einen Bestbieter mit einem angebotenen Kaufpreis von 35,00 Mio. EUR. Dieser Preis ergab sich aus Verhandlungen u.a. über eine Variante des Erstangebots mit Kaufmöglichkeit des ORF für einen der vier zum Verkauf stehenden Trakte (Trakt C) und über die Höhe des Preises.

Abbildung 5: Gebäudestruktur ORF–Funkhaus Wien



Quelle: ORF; Darstellung: RH

Der angebotene Kaufpreis lag über dem vom Immobilienberatungs– und –bewertungsunternehmen 2012 ermittelten Verkehrswert (rd. 18,90 Mio. EUR mit bestehender Büronutzung bzw. rd. 22,70 Mio. EUR bei Annahme einer Wohnnutzung).

Der Vergleich der fünf bestgereichten Angebote zeigte einen Barwertvorteil⁷ für das Angebot des Bestbieters (Tabelle 2).

⁷ Die Barwertberechnung umfasste einen Zeitraum von 31 Jahren und berücksichtigte neben dem Kaufpreis u.a. Betriebskosten, Instandhaltung und Rückmiete



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Tabelle 2: Barwerte der Angebote für den Verkauf ORF–Funkhaus

Bieter 1	Bieter 2	Bieter 3	Bieter 4	Bieter 5
in Mio. EUR				
32,78	17,05	12,23	11,06	8,96

Quelle: ORF

Der angebotene Kaufpreis des Bestbieters lag über den anderen Angebotspreisen und dem Verkehrswert, weil er eine potenzielle, zusätzlich ausbaubare Bruttogeschoßfläche von rd. 8.000 m² (Erschließung, Wohn- und Geschäftsflächen) in seinem Angebot berücksichtigte. Diese Fläche würde jedoch nur im Falle der Genehmigungen durch die Stadt Wien (Baubewilligung und Änderung der Flächenwidmung) und das Bundesdenkmalamt zur Verfügung stehen. Zusätzlich verpflichtete sich der Bestbieter, für über 8.200 m² zusätzlich ausbaubare Bruttogeschoßfläche hinausgehende Flächen 717 EUR je m² nachzubessern.

In der Sitzung vom 23. Juni 2016 stimmte der Stiftungsrat dem Antrag auf „Teilverkauf“ der Liegenschaft an den Bestbieter mit dem Kaufpreis von 35,00 Mio. EUR mehrheitlich zu. Zu diesem Zeitpunkt betrachtete der ORF den Angebotspreis als Fixpreis, das Risiko der ausstehenden Genehmigung für die zusätzliche Fläche hätte der Bestbieter alleine zu tragen gehabt.

(2) Bis Mitte 2016 lagen lediglich die Eckdaten zum Verkauf vor, unterschriftenreife Verträge sollten in weiteren Verhandlungen erarbeitet werden. Im Zuge dieser Verhandlungen brachten sowohl der ORF wie auch der Bestbieter Änderungswünsche ein.

Der ORF beabsichtigte aufgrund der fehlenden Widmungsänderung am Standort Küniglberg (siehe [TZ 4](#)), den Verkauf zeitlich und räumlich flexibel zu gestalten. Damit wollte er vermeiden, dass das ORF–Funkhaus Wien zu räumen wäre, ohne dass entsprechende alternative Flächen– bzw. Raumressourcen vorhanden wären, weil der Neubau am Küniglberg noch nicht fertiggestellt wäre.

Der Bestbieter wollte sein Risiko hinsichtlich der erforderlichen Genehmigungen durch ein sogenanntes „Notprojekt“ reduzieren. Am 11. Februar 2016 trat eine vom Wiener Gemeinderat gemäß Wiener Bauordnung beschlossene dreijährige Bausperre in Kraft, die sich auf jenen Häuserblock erstreckte, in dem auch das ORF–Funkhaus Wien situiert ist. Neu–, Zu– oder Umbauten wären somit nur noch möglich gewesen, wenn der bestehende Bebauungsplan eingehalten worden wäre und die bei der Verhängung der Bausperre angestrebten Ziele der Stadtplanung hätten erreicht werden können. Die Realisierung des „Zielprojekts“ (zusätzlich ausbaubare Bruttogeschoßfläche von rd. 8.000 m²) wäre somit während der Bausperre nicht



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

möglich gewesen. Das Notprojekt bot dem Bestbieter jedoch die Möglichkeit, Teile des Traktes C (großer Sendesaal und Hörspielstudios) innerhalb der bestehenden Widmung für Wohnzwecke zu überbauen, falls die erforderlichen Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes für das „Zielprojekt“ nicht bis Ende Februar 2019 rechtskräftig abgeschlossen gewesen wären.

Der Bestbieter erwähnte das Notprojekt gegenüber dem ORF erstmals Mitte Oktober 2016 in einem Kaufvertragsentwurf und konkretisierte das Projekt bis Ende Dezember 2016. Der Bestbieter bot dem ORF die Möglichkeit einer Ablöse für das Notprojekt um rd. 10,12 Mio. EUR an, was den Kaufpreis auf rd. 24,88 Mio. EUR reduziert hätte.

Für den ORF war die Umsetzung des Notprojekts nicht möglich, weil er Schäden am bestehenden Gebäude (Trakt C) und Störungen des operativen Betriebs befürchtete.

Der ORF führte die Verhandlungen ungeachtet dieser Änderung mit dem Bestbieter weiter, weil das Angebot des Bestbieters einen erheblichen Vorsprung zum nächstgereichten Bieter aufwies (siehe Tabelle 2).

(3) Der Stiftungsrat stimmte dem sogenannten „modularen Verkauf“ des ORF–Funkhauses – der die zeitlichen und räumlichen Erfordernisse des ORF berücksichtigen sollte – am 2. März 2017 zu. Bis Anfang Juli 2017 erzielte der ORF mit dem Käufer eine Einigung über einen modularen Verkauf des ORF–Funkhauses Wien, der vertraglich in einer Grundsatzvereinbarung festgelegt wurde. Die darin vereinbarten Änderungen zum ursprünglichen Angebot des Käufers waren abhängig vom weiteren Verlauf des Gesamtprojekts am Küniglberg und dem damit zusammenhängenden längerfristigen Flächen– und Raumbedarf des ORF.

Die wesentlichen Vertragsbedingungen für den modularen Verkauf regelte die Grundsatzvereinbarung folgendermaßen:

- Aufteilung der Liegenschaft in vier Module (Modul 1: Parkplatz, Modul 2: Trakt D, Modul 3: Trakte A und B, Modul 4: Trakt B–Dach);
- anstatt Übergabe bis 31. Dezember 2020 Andienungspflicht des ORF für alle vier Module bis zum 31. Dezember 2036;
- Kaufverpflichtung für die Module 2, 3 und 4 nur, wenn der ORF die Module bis zum 30. Juni 2018 andient, danach nur noch Kaufrecht für den Käufer;
- der Kaufpreis von 35 Mio. EUR wurde auf die vier Module aufgeteilt und bei den Modulen 1 und 4 abhängig von noch zu erwirkenden rechtskräftigen Widmungsänderungen (für gemischte Wohn– und Büronutzung bzw. Wohnnutzung) gestaltet;
- optional zusätzlicher Verkauf des RadioCafe (Erdgeschoß Trakt D) mit Überbindung des Bestandvertrags an den Käufer um 500.000 EUR;



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- Teilung des Risikos der Widmungsänderungen für die Module 1 und 4 zwischen ORF und Käufer im Verhältnis 75 % zu 25 %; der Kaufpreis könnte sich bei Risikoeintritt auf bis zu rd. 24,28 Mio. EUR reduzieren und bei Kauf des RadioCafe ohne Eintritt des Risikos auf 35,5 Mio. EUR erhöhen.

Schon vor Abschluss der Grundsatzvereinbarung, am 20. März 2017, brachte der ORF gemeinsam mit dem Bestbieter einen Umwidmungsantrag bei der MA 21 ein. Damit sollte die Errichtung einer Wohnanlage Bauklasse IV auf der Fläche des Moduls 1, die Aufstockung des Traktes B um zwei Wohngeschoße und der Bau einer eingeschoßigen Tiefgarage ermöglicht werden. Die Bausperre trat am 10. Februar 2019 außer Kraft; das Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans war am Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht abgeschlossen.

Der ORF diente dem Käufer bis zum 30. Juni 2018 lediglich die Module 1 und 2 an. Die vom ORF als Parkplatz genutzte Fläche (Modul 1) von rd. 2.500 m² verkaufte er im September 2017 um 1,5 Mio. EUR. Der ORF diente das Modul 2 (Trakt D) dem Käufer am 18. Juni 2018 an, der Kaufvertrag dazu war Mitte 2018 noch nicht abgeschlossen. Die Module 3 und 4 diente der ORF dem Käufer bis zum 30. Juni 2018 nicht an, weil für den ORF die Dauer des Bauverfahrens am Küniglberg noch ungewiss war und damit auch die Dauer des Flächenbedarfs im Funkhaus.

(4) Den längerfristigen Flächen- und Raumbedarf beabsichtigte der ORF durch Rückmiete von an den Bestbieter verkauften Flächen sicherzustellen. Das Erstangebot des Bestbieters vom März 2016 sah dafür keine Regelungen vor. Mitte 2016 bot er dem ORF für die Gesamtanlage⁸ eine Miete von insgesamt rd. 7,99 Mio. EUR für sieben Jahre (2017 bis längstens 2023) an. Im Zuge der Verhandlungen reduzierten der ORF und der Bestbieter den Flächenbedarf sowie die Höhe der Miete und setzten den jeweiligen Mietbeginn später an. Die Gesamtmiete würde somit bis Ende 2023 rd. 645.000 EUR betragen.

Der ORF mietete das Modul 1 im Anschluss an den Verkauf dieses Grundstücks ab 1. November 2017 bis zum 31. Dezember 2021 (mit Option auf Verlängerung bis Ende 2023), um es weiterhin als Parkplatz zu nutzen. Das Modul 2 (Trakt D) hätte der ORF auf Basis der Grundsatzvereinbarung bis Ende 2023 rückmieten können; einen Mietvertrag schlossen der ORF und der Bestbieter bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH nicht ab.

- 6.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass es dem ORF nicht gelang, den Verkauf – wie ursprünglich geplant – bis Mitte 2016 abzuschließen. Auch gelang es ihm nicht, den angebotenen Kaufpreis von 35 Mio. EUR als Fixpreis in den Kaufvertrag aufzunehmen.

⁸ ohne die im ORF-Eigentum verbleibenden Flächen (Sendesaal, Peichltrakt und Studios), ab 2022 reduziert um den Trakt A

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Ausschlaggebend dafür war nach Ansicht des RH, dass der ORF wegen der fehlenden Umwidmung am Küniglberg und der damit einhergehenden notwendigen Umplanung des Projekts Standortkonsolidierung gezwungen war, die Verkaufsbedingungen im Zuge des Verkaufsprozesses des ORF–Funkhauses wesentlich zu ändern, um den Verkauf flexibel – abhängig von den Änderungen im Projekt am Küniglberg und dem damit einhergehenden Flächenbedarf im ORF–Funkhaus – gestalten zu können. Der ORF bot damit auch dem Bestbieter zeitlichen Handlungsspielraum (März bis Dezember 2016), um dessen Risiko der fehlenden Widmungsänderung für die von ihm in seinem Angebot berücksichtigte potenzielle, zusätzlich ausbaubare Bruttogeschoßfläche von rd. 8.000 m² (Erschließung, Wohn– und Geschäftsflächen) durch das nachträglich angebotene – für den ORF nicht mögliche – Notprojekt zu verringern.

Der RH erkannte, dass der ORF nach Bekanntwerden des Notprojekts samt Ablöseforderung von 10,12 Mio. EUR bemüht war, seinen zusätzlichen Flächen– bzw. Raumbedarf im ORF–Funkhaus in der Vertragsgestaltung in Form des modularen Verkaufs sparsam und wirtschaftlich umzusetzen sowie das Risiko der Reduzierung des Verkaufserlöses zu minimieren. Damit verbunden war, dass durch die flexible Gestaltung der Verkaufserlös im schlechtesten Fall auf rd. 24,28 Mio. EUR sinken würde, abhängig vom Erreichen der gewünschten Widmungsänderungen für die Module 1 und 4. Nur dann, wenn der Bestbieter die gewünschten Widmungsänderungen erhält, die Module 3 und 4 ohne Verpflichtung ankauf und auch die optionale Kaufmöglichkeit für das RadioCafe nutzt, könnte der ORF den maximal möglichen Verkaufserlös von 35,5 Mio. EUR lukrieren. Dem ORF gelang es, die Höhe der Rückmiete für den längerfristigen und umfassenderen Flächenbedarf im ORF–Funkhaus um rd. 7,35 Mio. EUR zu reduzieren.

Der RH betonte, dass Änderungen des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans in Wien Verordnungen sind, die der Wiener Gemeinderat beschließen kann (siehe TZ 4). Das Risiko für den ORF, keine der Grundsatzvereinbarung entsprechenden Widmungsänderungen für die Module 1 und 4 zu erhalten, war für den RH nicht von der Hand zu weisen.

Der RH empfahl dem ORF, Liegenschaftsverkäufe erst zu initiieren, nachdem alle Eckdaten, wie Zeitpunkt und Umfang für den eigenen Flächen– und Raumbedarf, bekannt sind und alle Voraussetzungen, wie erforderliche Änderungen des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans, vorliegen.

(2) Der RH betrachtete es als nachteilig, dass der ORF die Module 3 und 4 dem Käufer nicht zeitgerecht bis zum 30. Juni 2018 andiente. Sollte der Käufer von seinem Kaufrecht für die beiden Module keinen Gebrauch machen, müsste der ORF erneut einen Verkaufsprozess für diese beiden Module mit für den RH zur Zeit der Geburungsüberprüfung nicht abschätzbarem Verkaufserlös initiieren.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(3) Hinsichtlich seiner Beurteilung zum Verlauf der Abwicklung des Gesamtprojekts verwies der RH auf TZ 4.

- 6.3 Laut Stellungnahme des ORF werde die Empfehlung umgesetzt. Der ORF werde künftig Liegenschaften, deren Veräußerung er beabsichtige, nicht vorher selbst entwickeln. Dafür habe der ORF weder die Ressourcen noch das erforderliche Know-how. Der ORF strebe vielmehr bei Liegenschaftsverkäufen an, an einer allfälligen Widmungsverbesserung zu partizipieren.
- 6.4 Der RH stellte gegenüber dem ORF klar, dass unter den erforderlichen Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans solche Widmungsänderungen – wie etwa die für den ursprünglich vom ORF geplanten Neubau am Küniglberg – zu verstehen sind, die Voraussetzung für die Feststellung der anderswo möglichen, zu veräußern- den Flächen sind.

Projektorganisation

Entwicklung der Projektorganisation

- 7.1 (1) Nachdem der Stiftungsrat im Juni 2012 der Sanierung des Objekts 1 und im September 2012 der Ausarbeitung eines Raum- und Funktionsprogramms auf Basis der größtmöglichen Zusammenführung der zentralen Unternehmensfunktionen am Standort Küniglberg zugestimmt hatte, verlautbarte der Generaldirektor im Oktober 2012 in einer „Internen Mitteilung“ die „Projektorganisation Medienstandort ORF“ für die Umsetzung des Bauvorhabens und die weitere Planung.

Die Projektorganisation adaptierte der ORF in der Folge zweimal hinsichtlich der Anzahl und der Aufgaben der Teilprojekte:

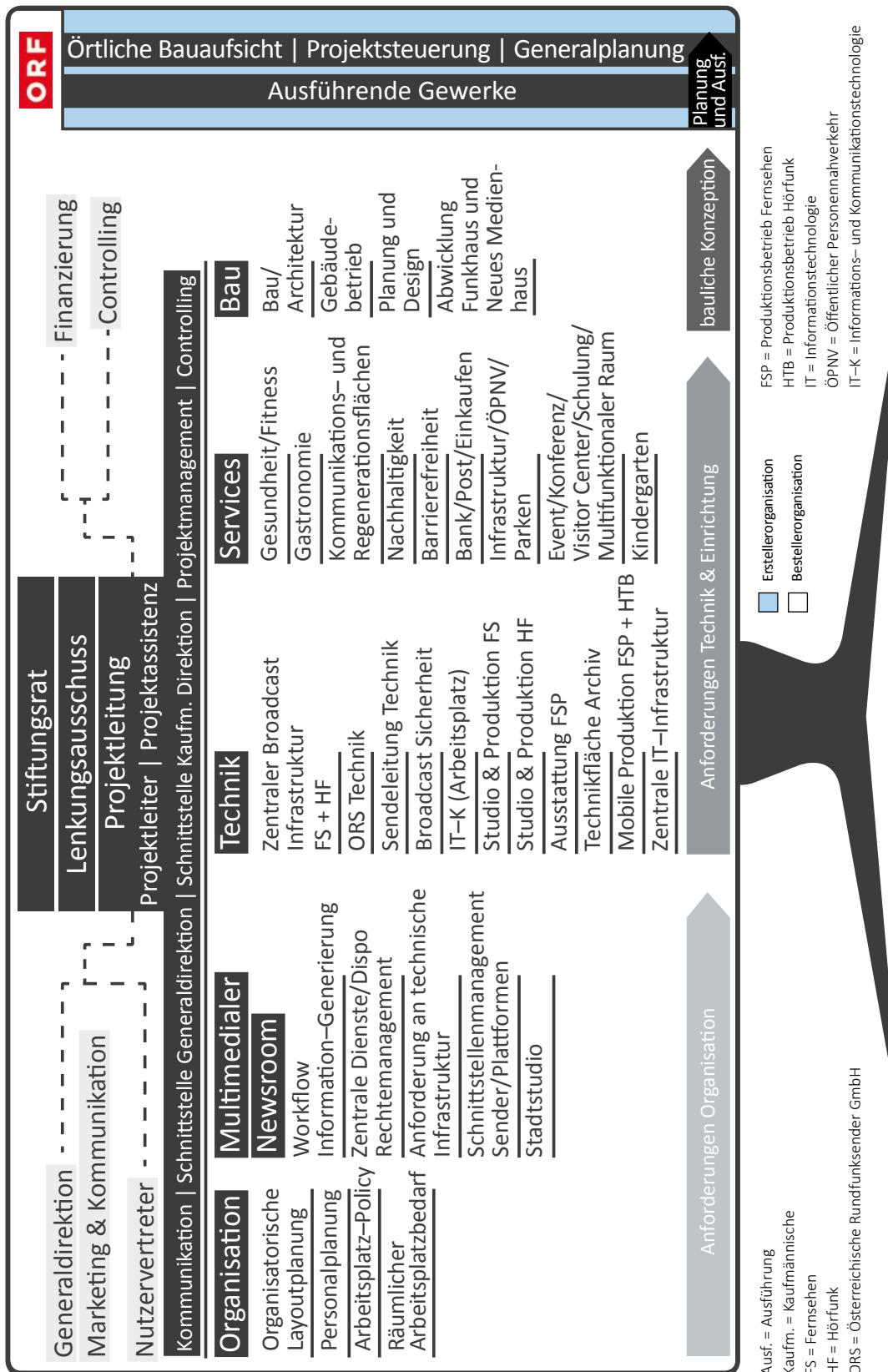
- im Juli 2013 anlässlich der Fertigstellung der Machbarkeitsstudie zur Umsetzung des Raum- und Funktionsprogramms am Standort Küniglberg und
- im Juli 2014 nach der endgültigen Entscheidung für die Konsolidierung der Wiener Standorte am Standort Küniglberg.

Die Projektorganisation zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH stellte sich wie folgt dar:



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Abbildung 6: Projektorganisation Standortkonsolidierung ORF





ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die Projektstruktur war in eine Besteller– und eine Erstellerorganisation gegliedert.

Auf Seite der Bestellerorganisation gab der Lenkungsausschuss, bestehend aus dem Generaldirektor und den vier Direktorinnen bzw. Direktoren des ORF, die übergeordneten Projektziele vor und traf Grundsatzentscheidungen. Die Projektleitung übernahm die Koordination des Gesamtprojekts in organisatorischer, qualitativer, terminlicher und wirtschaftlicher Hinsicht und berichtete an den Lenkungsausschuss. In den Teilprojekten Organisation, Multimедialer Newsroom, Technik und Services erarbeitete der ORF die Anforderungen für die Gebäude– und Standortplanung. Im Teilprojekt Bau sollten diese Anforderungen in bauplanungsreife Vorgaben übersetzt und als Planungsvorgabe der Erstellerseite (den Planern) übermittelt werden.

Erstellerseitig beschäftigte der ORF neben den Planern eine Projektsteuerung und eine Örtliche Bauaufsicht zur Steuerung und Überwachung der ausführenden Gewerke.

Die Planungsleistungen und die Leistungen der Projektsteuerung sowie der Örtlichen Bauaufsicht vergab der ORF vorerst für die dringende Standsicherheitssanierung des Objekts 1 (siehe TZ 15).

Nach der endgültigen Standortentscheidung des Stiftungsrats im März 2014 vergab der ORF diese Leistungen – nun für das Gesamtprojekt „Sanierung des Medienstandorts Königberg“ – neu. Somit wurden die Planung, die Projektsteuerung und die Örtliche Bauaufsicht bei der Sanierung des Objekts 1 in der Bauphase „Standardsicherheitssanierung“ und in der Bauphase „zukunftsorientierter Ausbau“ von unterschiedlichen Auftragnehmern wahrgenommen.

(2) Der ORF verfügte nicht über ausreichende und geeignete Personalressourcen, um die bestellerseitigen Funktionen zur Gänze mit eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wahrzunehmen. Er schloss daher Dienstleistungsverträge mit Ingenieurbüros ab oder stellte zusätzlich Personal ein, u.a. um die wesentlichen Funktionen der Projektleitung und der Teilprojektleitung Bau zu besetzen. Der Projektleiter war im Rahmen seiner Beauftragung durchschnittlich an drei Tagen pro Woche vor Ort anwesend.

Zeitweise hatten Personen mehrere Funktionen in den steuernden und gesteuerten Organisationseinheiten gleichzeitig wahrzunehmen. So leiteten von Oktober 2012 bis Juli 2013 drei Personen sowohl die bestellerseitige „Projektsteuerung“ (später Projektleitung) als auch die Teilprojekte. Vom Juli 2013 bis Juli 2014 war der Leiter des „Projektmanagements“ (später Projektleitung) auch Leiter des Teilprojekts Organisation/Raumplanung (gemeinsam mit einer weiteren Person). Hauptaufgabe der „Projektsteuerung“ bzw. des „Projektmanagements“ war es, die Teilprojekte hinsichtlich der Planungsinhalte und Projektziele zu steuern. Teilweise hatte der ORF Schwierigkeiten,

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Stellen zu besetzen. So konnte die ab Juli 2014 vorgesehene Teilprojektleitung Bau erst ab Februar 2015 mit einem neuen Mitarbeiter besetzt werden.

(3) Im Herbst 2015 erkannte der ORF, dass der geplante Kostenrahmen für die Sanierung des Objekts 1 nicht eingehalten werden kann. Als eine der Gegenmaßnahmen verstärkte der ORF das Projektteam und nahm Änderungen in der Projektorganisation vor. So wurden bisher nur teilweise für das Projekt tätige Mitarbeiter (ORF–Chefcontroller, Leiter der ORF–Bauabteilung) zur Gänze dem Projekt zugeordnet:

- Im Dezember 2015 installierte der ORF ein „Büro des Lenkungsausschusses“ (bestehend aus dessen Leiter und drei Angestellten), das den Lenkungsausschuss operativ entlasten und das Anforderungsmanagement leiten sollte; die bisherige Projektleitung sollte nunmehr ausschließlich die Umsetzung des Projekts Standortkonsolidierung managen. Mit der Leitung des Büros des Lenkungsausschusses wurde eine bereits zuvor über viele Jahre für den ORF tätige Person beauftragt.
- Im März 2017 besetzte der ORF die Stelle eines Baumanagers zur Unterstützung des Teilprojektleiters Bau.
- Anfang Mai 2017 besetzte der ORF zusätzlich die Stelle eines Anti–Claimmanagers, um den aus Sicht des ORF ungerechtfertigten oder überhöhten Forderungen seiner Auftragnehmer verstärkt entgegenzutreten.

(4) Um seine Wahrnehmung der Bauherrnfunktion in den bevorstehenden Projektphasen zu optimieren, beauftragte der ORF im März 2017 ein Beratungsunternehmen. Dessen Vorschlag für eine künftige Projektorganisation, der eine dreigeteilte Projektleitung (Gesamtprojektleitung Besteller, Kaufmännische Projektleitung und Technische Projektleitung) vorsah, lag zu Ende der Gebarungsüberprüfung des RH vor und war in Umsetzung begriffen. Der ORF wollte die Bedeutung des Projekts Standortkonsolidierung ORF betonen, indem er beabsichtigte, die Projektorganisation über die Stammorganisation des ORF zu stellen und die Organisationseinheiten der Projektorganisation wie Organisationseinheiten einer Direktion zu behandeln.

(5) Zeitgleich mit der Umorganisation hatte der ORF personelle Abgänge in wesentlichen Projektfunktionen – Teilprojektleiter Bau und Mitarbeiter Projektcontrolling – zu bewältigen. Den Dienstleistungsvertrag mit der Projektleitung löste der ORF mit Gültigkeit Ende Juni 2017 auf, weil er zur Weiterführung der Projektleitungsagenden kein Einvernehmen über Form und Ausmaß erzielen konnte. Der bisherige Projektleiter unterstützte das Projekt weiterhin, jedoch in stark reduziertem zeitlichen Umfang auf Basis eines neuen Vertrags. Um erforderliche Schlüsselpositionen in der künftigen Projektorganisation zu besetzen, leitete der ORF entsprechende Rekrutierungsprozesse ein. Interimsmäßig betraute der ORF den Leiter des Büros des Lenkungsausschusses und den Leiter des Projektcontrollings mit der Projektleitung.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(6) Im September 2017 kündigte der Generalplaner – nach mehrmonatigen Auseinandersetzungen mit dem ORF über Planungsdefizite und Mehrkostenforderungen – einseitig seinen Vertrag auf. Er warf dem ORF vor, dass dieser nicht die für die Leistungserbringung erforderlichen und vertraglich geschuldeten Unterlagen und Informationen zur Verfügung stellen könne, was der ORF zurückwies. Für das in Sanierung befindliche Objekt 2 traf der ORF eine Vereinbarung mit diesem Generalplaner über noch ausstehende Leistungen, wobei der ORF Mehrkosten von rd. 299.000 EUR vorerst – vorbehaltlich weiterer Verhandlungen mit dem Generalplaner – akzeptierte.

- 7.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass es dem ORF im überprüften Zeitraum nicht gelang, eine stabile Projektorganisation zu etablieren. Der ORF war dabei mangels ausreichendem internen Know-how auf externe Auftragnehmer oder Personalaufnahmen angewiesen. Der ORF unterschätzte anfänglich die Komplexität und den Aufwand des Sanierungsprojekts, bei dem er – aufgrund des selbst mitverursachten Zeitdrucks (siehe [TZ 11](#)) – parallel die ORF-seitigen Anforderungen an die zu sanierenden Objekte und die Planungsvorgaben zu definieren sowie die Planung und die Bauabwicklung zu steuern und zu leiten hatte. Er stattete die Projektorganisation nicht von Beginn der Projektabwicklung an mit den erforderlichen Personalressourcen aus, sondern verstärkte das Projektteam erst, wenn Probleme aufraten.

Für die weitere Projektabwicklung empfahl der RH dem ORF, dem Projekt die der Komplexität angemessenen Personalressourcen – in Hinblick auf Know-how sowie auf die Anzahl der Personen – zur Verfügung zu stellen, um alle in der künftigen Projektorganisation vorgesehenen Funktionen zu besetzen und die Bauherrnaufgaben in vollem Umfang und zeitgerecht wahrnehmen zu können.

- (2) Der RH kritisierte, dass Bedienstete zeitweise zwei leitende Funktionen in der Projektorganisation gleichzeitig wahrzunehmen hatten, die entsprechend den Aufgabenfestlegungen im Organisationshandbuch unvereinbar waren, weil damit die steuernde und die gesteuerte Organisationseinheit von derselben Person geleitet wurde.

Der RH vertrat die Ansicht, dass grundsätzlich die personelle Kontinuität bei Schlüsselpositionen anzustreben wäre.

Um den Know-how-Verlust bei erforderlichen oder nicht vermeidbaren personellen Änderungen gering zu halten, empfahl der RH dem ORF, entsprechend vorzusorgen, z.B. durch die Verpflichtung zum kontinuierlichen Informationsaustausch im Projektteam, zur umfassenden Dokumentation (siehe [TZ 8](#)) und zur geordneten Ablage der Unterlagen.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

7.3 Laut Stellungnahme des ORF habe er zu Beginn des Projekts mit externen Expertinnen und Experten zusammenarbeiten müssen, weil kein entsprechendes Know-how innerhalb der Organisation vorhanden gewesen sei. Das sei schrittweise unter Berücksichtigung der hohen Komplexität des Projekts geändert worden, wobei sich Verzögerungen auch daraus ergeben hätten, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Unternehmen wieder verlassen hätten. Mittlerweile sei schon seit einiger Zeit eine entsprechende Projektorganisation mit einem ausgewogenen Verhältnis von internen und externen Wissensträgern eingerichtet. Der ORF könne die Bauherrnaufgaben daher vollumfänglich wahrnehmen; insoweit sei die Empfehlung aus Sicht des ORF umgesetzt.

Insbesondere bei den Konsulentenvergaben seien die entstandenen Datenmengen so umfangreich gewesen, dass die zuständigen Rechtsanwaltskanzleien diese zwar als Dokumentensammlungen vorhielten, diese Unterlagen aber von vornherein nicht digitalisierten. Dadurch sei der Eindruck entstanden, dass die Dokumentation nicht vollständig war.

Zur Kommunikation innerhalb der Erstellerorganisation und an der Schnittstelle zur Bauherrnorganisation sei mit der Beauftragung der Projektsteuerung auch eine Projektplattform zum lückenlosen Austausch aller relevanten Pläne, Unterlagen und Dokumente fixiert worden. Naturgemäß habe das Aufsetzen einer derartigen Plattform auch Entwicklungszeit benötigt, weil Abläufe und Workflows zu erstellen waren, denen aber ein nicht immer einfacher, vor allem aber auch zeitintensiver Abstimmungsprozess vorausging. Der ORF betrachte diese Empfehlung daher als umgesetzt.

7.4 Unter Hinweis auf seine Feststellungen und Empfehlungen zum Vergabecontrolling und zur Vergabedokumentation (siehe TZ 12) erwiderte der RH, dass die bisherigen Bemühungen des ORF, einem möglichen Know-how-Verlust bei personellen Änderungen entgegenzuwirken, noch nicht ausreichten. Zum Eindruck der unvollständigen Dokumentation merkte der RH an, dass eine geordnete Ablage – ob als Papierablage oder elektronische Ablage – so organisiert sein sollte, dass man nach kurzer Einarbeitungszeit auf gesuchte Unterlagen zugreifen kann.

Zudem verwies der RH auf weitere Mängel betreffend die Stabilität der Projektorganisation (Dokumentation der Projektorganisation (siehe TZ 8) sowie die Prüfung von Zusatzaufträgen (siehe TZ 9) und das Schnittstellen-Management (siehe TZ 10)).



Dokumentation der Projektorganisation

- 8.1 (1) Der RH überprüfte die der Projektorganisation zugrunde liegenden wesentlichen Dokumente, die die Aufbau- und Ablauforganisation festlegten sowie u.a. die Prozessabläufe für die Bauabwicklung regelten. Dabei stellte der RH folgende Mängel fest:

Tabelle 3: Dokumente der Projektorganisation

Dokument	Ersteller Datum	Inhalt	Mangel
„Interne Mitteilung“	ORF 17. Oktober 2012	Projektorganisation Standortkonsolidierung ORF	erstellerseitige Projektorganisation (Planer, Örtliche Bauaufsicht, ausführende Gewerke) fehlte
mehrere Dokumente	Projektsteuerung für die statische Sanierung (Projektsteuerung 1) Dezember 2012	Regelungen zu ausgewählten Prozessen im Bauablauf (bspw. Prüfung von Rechnungen für Bauleistungen und Prüfung von Mehrkostenforderungen durch die Örtliche Bauaufsicht)	Umgang mit Mehrkostenforderungen – nach Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht – oder die Prüfung von Rechnungen der Planer, der Örtlichen Bauaufsicht und der Projektsteuerung fehlten
Handbuch „Medienstandort ORF, Prozess–Standard“	ORF bis zum September 2013	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbauorganisation und Vorgaben zu wesentlichen Prozessen im Bauablauf; verbindlicher Leitfaden für alle Projektbeteiligten – Grundlage für das von der Projektsteuerung 2 zu erstellende Organisations– bzw. Projekthandbuch – Bestandteil des Vertrags über die Projektsteuerung zum Ausbau des Objekts 1 und für die weiteren Projektphasen (Projektsteuerung 2) 	die während der Gebarungsüberprüfung durch den RH gültige Version vom August 2016 enthielt den Hinweis, dass das Kapitel 2 „Organisation“ des Handbuchs nur bis zum November 2015 gültig war
Organisationshandbuch	Projektsteuerung 2 ab 26. Februar 2015 (Version 1.0)	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbauorganisation mit Detaillierung der wesentlichen Prozesse im Bauablauf – Arbeitsmittel mit allen Anweisungen, Richtlinien und Randbedingungen für die Projektbeteiligten, das Transparenz schafft und neuen Projektteilnehmenden ein rasches Einarbeiten ermöglicht 	<ul style="list-style-type: none"> – Änderung der Projektorganisation vom Dezember 2015 (neu eingerichtetes Büro des Lenkungsausschusses, Aufgabenbeschränkung der bisherigen Projektleitung auf Umsetzungsmanagement) verbal beschrieben, die Gültigkeit der Änderung jedoch mit Dezember 2016 angegeben – Organigramm der Projektorganisation blieb gegenüber der Vorversion unverändert; bildete die aktuelle Projektorganisation nicht ab – Anti–Claimmanager fehlt
fortgeschriebenes Projekthandbuch	Projektsteuerung 2 ab Jänner 2016	enthalt u.a. Projektbeteiligtenliste	Büro des Lenkungsausschusses mit – je nach Überarbeitungsversion – zwischen acht und elf Beschäftigten; laut ORF auf Anfrage des RH nur Leiter und drei weitere Personen, übrige Personen Teil anderer Organisationseinheiten des Projekts oder nur für kurze Zeit im Projekt tätig

Quelle: ORF

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- 8.2 Der RH kritisierte, dass die Dokumentation der Projektorganisation im ORF unzureichend war. So stellte der ORF in seiner Internen Mitteilung vom 17. Oktober 2012 die erstellerseitige Projektorganisation nicht dar, dokumentierte die Projektsteuerung 1 nicht alle wesentlichen Prozesse zum Bauablauf (Umgang mit Mehrkostenforderungen) und passten der ORF und die Projektsteuerung 2 ihre Dokumente „Medienstandort ORF, Prozess–Standard“ bzw. Organisationshandbuch nicht entsprechend den vorgenommenen Änderungen in der Projektorganisation an. Die Projektbeteiligtenliste als Teil des Projekthandbuchs war zudem falsch.

Der RH empfahl dem ORF, die Dokumente zur Projektorganisation zeitnah zu aktualisieren, sodass darin stets der aktuell gültige Organisationsaufbau und die aktuell gültigen Regeln abgebildet sind, um sinnvolle Arbeitsmittel für die Projektbeteiligten zur Verfügung zu stellen.

- 8.3 Laut Stellungnahme des ORF sei der Prozessstandard als grundsätzliche Vorgabe zu verstehen, die durch das Organisationshandbuch und das Projekthandbuch weiter konkretisiert werde. Aufgrund der Weiterentwicklung der Projektorganisation und der Weiterarbeit an der diesbezüglichen Organisationsanweisung, habe der ORF auf eine laufende punktuelle Aktualisierung des Prozessstandards in Sachen Projektorganisation verzichtet, die diesbezüglichen Festlegungen in Form von schriftlichen Mitteilungen vorgenommen und an die Projektsteuerung kommuniziert. Das Organisationshandbuch sei dadurch an Veränderungen angepasst worden, um Abläufe, Verantwortlichkeiten und Ansprechpartner ORF–intern, aber insbesondere die Ansprechpartner in Richtung Erstellerorganisation (Projektsteuerung, Generalplaner, Örtliche Bauaufsicht, ausführende Unternehmen) klar zu regeln.

Aufgrund der Erfahrungen beim Objekt 1 sei die Projektorganisation überarbeitet und eine entsprechende Organisationsanweisung Ende 2018 erlassen worden. In der Folge sei auch der Prozessstandard überarbeitet, abgestimmt und vom Lenkungsausschuss freigegeben worden; der Prozessstandard entspreche nun dem aktuellen Stand. Das Organisationshandbuch sei mittlerweile ebenso überarbeitet. Der ORF betrachte die Empfehlung als umgesetzt.

- 8.4 Der RH hielt dem ORF entgegen, dass die in der Stellungnahme des ORF angesprochenen schriftlichen Mitteilungen an die Projektsteuerung nachweislich nicht in zeitnahe Überarbeitungen des Organisations– und Projekthandbuchs mündeten (siehe Tabelle 3). Der ORF verabsäumte es, entsprechende Aktualisierungen durch die Projektsteuerung durchzusetzen.



Projektabwicklung

Prozess „Zusatzaufträge“

9.1

- (1) Der RH überprüfte die Umsetzung der Festlegungen des Handbuchs „Medienstandort ORF, Prozess–Standard“ bzw. des Organisationshandbuchs in die Projektpraxis am Beispiel des Prozesses „Zusatzaufträge“. Der RH wählte zur Überprüfung drei Auftragnehmer des ORF – Teil–Generalunternehmer Roh– und Ausbau, Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung – risikoorientiert (Auftragsvolumen und fehlende Regelung für Sonderfälle) aus.
- (2) Die Projektsteuerung legte im Organisationshandbuch Aufgaben und maximale Bearbeitungszeiten für die am Prüfungs– und Freigabeprozess Beteiligten (Örtliche Bauaufsicht, Generalplaner, Projektsteuerung, Teilprojektleitung Bau, Gesamtprojektleitung und Projektcontrolling) in einem Ablaufschema fest. Dabei wurde nicht zwischen Zusatzaufträgen der ausführenden Gewerke und der Konsulenten unterschieden. Sonderfälle, wie die Vorgangsweise bei Zusatzaufträgen der Örtlichen Bauaufsicht oder der Projektsteuerung, deren Einbindung in den Prozess aus Gründen der Befangenheit nicht möglich sein sollte (z.B. Projektsteuerung prüft das eigene Zusatzangebot), waren im Organisationshandbuch nicht geregelt.
- (3) Die Unterlagen zu Zusatzaufträgen des Teil–Generalunternehmers Roh– und Ausbau (insbesondere Zusatzangebote des Auftragnehmers, Prüfberichte des Generalplaners und der Örtlichen Bauaufsicht sowie Entscheidungsvorlagen an den Bauherrn und Dokumentationen des ab Juni 2016 für die Bearbeitung von Zusatzaufträgen eingerichteten elektronischen Workflows) belegten, dass der laut Organisationshandbuch vorgesehene Prozess „Zusatzaufträge“ bei diesem Gewerk grundsätzlich eingehalten wurde.

Bei noch nicht mittels elektronischem Workflow verfolgten Zusatzaufträgen (bis zum Sommer 2016 und in vier Fällen auch später) überschritten jedoch insbesondere der Generalplaner und die Örtliche Bauaufsicht die maximal festgelegten Bearbeitungszeiten für einzelne Prozessschritte in rd. 25 % der Fälle. Durchschnittlich lagen die Überschreitungen beim 2,3–Fachen der maximalen Bearbeitungszeit. Begründungen für die Überschreitungen waren in den Entscheidungsvorlagen – im Gegensatz zu den Dokumentationen des ab Juni 2016 eingerichteten elektronischen Workflows – nicht angegeben.

Bei mittels elektronischem Workflow verfolgten Zusatzaufträgen (ab Sommer 2016) überschritten die mit der Bearbeitung Beauftragten die maximalen Bearbeitungszeiten in rd. 14 % der Fälle unbegründet (insbesondere die Teilprojektleitung Bau). Durchschnittlich lagen die Überschreitungen beim 0,8–Fachen der maximalen Bearbeitungszeit.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Mit den Unterlagen zu Zusatzaufträgen der Örtlichen Bauaufsicht und der Projektsteuerung (Angebote der Auftragnehmer mit und ohne Prüfanmerkungen, Aktenvermerke, Bestellscheine etc.) war in zehn von 19 Fällen dokumentiert, dass Prüfhandlungen stattgefunden hatten. Eine Gesamtbearbeitungszeit war in zehn Fällen ableitbar und lag in sieben der zehn Fälle (70 %) über der dafür laut Organisationshandbuch festgelegten Bearbeitungszeit von maximal 56 Arbeitstagen. Die Überschreitungen betrugen im Mittel das rd. 1,9–Fache der maximal vorgesehenen Bearbeitungszeit.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der ORF es verabsäumt hatte, getrennte Abläufe für die Prüfung von Zusatzaufträgen seiner Konsulenten unter Berücksichtigung der Befangenheiten festzulegen oder eine solche Festlegung von seiner Projektsteuerung einzufordern. Die dem RH zu Zusatzaufträgen der Örtlichen Bauaufsicht und der Projektsteuerung übermittelten Unterlagen ließen auf eine unstrukturierte Vorgehensweise seitens des ORF schließen und dokumentierten nur in zehn von 19 Fällen, dass überhaupt Prüfhandlungen stattgefunden hatten.

Der RH kritisierte zudem, dass die mit der Überprüfung der Zusatzaufträge Beauftragten (Örtliche Bauaufsicht, Generalplaner, Projektsteuerung, Teilprojektleitung Bau, Gesamtprojektleitung, Projektcontrolling) die im Organisationshandbuch festgelegten maximalen Bearbeitungszeiten für die Überprüfung der Zusatzaufträge teilweise erheblich überschritten bzw. der ORF deren Einhaltung nicht durchsetzte. Festgelegte Fristen seitens des Bauherrn einzuhalten ist nach Ansicht des RH Teil eines fairen Umgangs mit den Projektbeteiligten und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, die für den Projekterfolg erforderlich sind. Zudem können bauherrnseitige Verzögerungen bei der Bearbeitung von berechtigten Zusatzforderungen seiner Auftragnehmer zu wirtschaftlichen Nachteilen für den Bauherrn führen (Forderung eines zusätzlichen Zinsaufwands der Auftragnehmer).

Der RH empfahl dem ORF,

- getrennte Abläufe für die Prüfung von Zusatzaufträgen seiner Konsulenten unter Berücksichtigung der Befangenheiten und unter Beachtung des Vier–Augen–Prinzips für die Prüfung dem Grunde und der Höhe nach festzulegen sowie
- die Einhaltung der festgelegten Prozesse und der maximalen Bearbeitungszeiten nachvollziehbar sicherzustellen, um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit im Projekt und damit den Projekterfolg zu fördern sowie mögliche wirtschaftliche Nachteile für den ORF hintanzuhalten.

- 9.3 Laut Stellungnahme des ORF zur Empfehlung des RH, getrennte Abläufe für die Prüfung von Zusatzaufträgen der Konsulenten festzulegen, seien sowohl im Prozessstandard als auch im Organisationshandbuch die prozessualen Abläufe und Vorgaben für die Erstellerorganisation inklusive der dazugehörigen Schnittstellen zur Bauherrn-

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

organisation festgehalten worden. Die Abläufe innerhalb der Bauherrnorganisation seien in zahlreichen Dienstanweisungen und Regelungen (Unterschriftenregelungen, Projektlegung, Bestellanforderungswesen, Rechnungsprüfung etc.) abgebildet und diesbezüglich unverändert geblieben, weshalb sie nicht zusätzlich beschrieben wurden. Somit seien die Abläufe aus der Erstellerorganisation den Abläufen und Prüfprozessen der Bauherrnorganisation nur vorgelagert, würden diese aber nicht ersetzen.

So würden bspw. Zusatzaufträge der Projektsteuerung nicht durch diese selbst geprüft, sondern alle Beauftragungen im Rahmen des Medienstandortprojekts würden innerhalb der Bauherrnorganisation in standardisierter Form über sogenannte Entscheidungsvorlagen administriert. Somit würden die Zusatzaufträge an die Projektsteuerung ausschließlich durch die Bauherrnorganisation im Mehraugenprinzip geprüft und genehmigt. Die entsprechenden Prozesse seien nunmehr klarstellend noch einmal im Sinne der Empfehlung des RH ausdrücklich dokumentiert worden. Da die Projektsteuerung die administrative „Spitze“ der Erstellerorganisation darstelle, seien bei Beauftragungen an die Projektsteuerung naturgemäß formal keine anderen Konsulenten aus der Erstellerorganisation eingebunden.

Die Projektsteuerung sei über die Genehmigungsstruktur in Bezug auf die Entscheidungsvorlagen laufend in Kenntnis gesetzt worden. Damit sei klargestellt worden, welche Unterschriften auf den Entscheidungsvorlagen notwendig sind, um den nächsten Schritt im Geschäftsprozess starten zu können.

Die vom RH angemerkteten zeitlichen Verzögerungen im Rahmen der notwendigen Genehmigungen und Freigaben hätten sich vielfach durch Rückfragen und/oder durch noch durchzuführende Abstimmungen ergeben, die aber meist nicht sofort zu einer Eskalation, bspw. durch Aussetzen der Prüffrist, geführt hätten. Die Verzögerungen seien nicht nur auf Auftraggeber–Seite verursacht worden, sondern resultierten auch aus der zeitlich verzögerten Reaktion der Auftragnehmer–Seite auf Rückfragen durch den jeweiligen Auftraggeber.

Ein ähnliches Bild zeige sich auch bei den formalen Beauftragungen, insbesondere in Richtung der ausführenden Gewerke, bei denen auch oft Informationen aus der Erstellerorganisation gefehlt hätten, um den formellen Anforderungen der Bauherrnorganisation zu genügen.

Im Rahmen der bisherigen Projektumsetzung sei keine wie immer geartete Verzugszinsenproblematik inklusive nachgelagerter Mehrkosten aus diesem Titel entstanden.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Vielfach diene die Protokollierung durch die Konsulenten und ausführenden Gewerke – dass aufseiten des Bauherrn Verzögerungen entstanden seien – primär dazu, eine zumindest subjektive Faktenlage für potenzielle „Claims“ einzelner Auftragnehmer zu schaffen.

Der ORF betrachte die Empfehlungen des RH daher als umgesetzt.

- 9.4 Der RH erachtete die Umsetzung seiner Empfehlung durch den ORF, nunmehr getrennte Abläufe für die Prüfung von Zusatzaufträgen der Konsulenten festzulegen, als positiv.

Dass dem ORF bisher aus der verzögerten Behandlung von Zusatzaufträgen keine Mehrkosten entstanden, schließt dies jedoch nach Ansicht des RH für die Zukunft nicht aus. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, die Einhaltung der festgelegten Prozesse und der maximalen Bearbeitungszeiten nachvollziehbar sicherzustellen.

Umgang mit Projektschnittstellen

- 10.1 (1) Aufgrund des dringenden Sanierungsbedarfs im Jahr 2012 (siehe [TZ 2](#) und [TZ 11](#)) beschäftigte der ORF für die beiden Projektabschnitte „Standsicherheitssanierung des Objekts 1“ bzw. „zukunftsorientierter Ausbau des Objekts 1 und Sanierung der weiteren Objekte“ unterschiedliche Planer, Projektsteuerungen und Örtliche Bauaufsichten. Für den Erweiterungsneubau beauftragte er einen weiteren Planer. Der ORF schuf damit zusätzliche Schnittstellen.

Weitere Schnittstellen und die Gefahr des Know-how-Verlusts ergaben sich durch personelle Änderungen in den wesentlichen Projektfunktionen wie bei der Projektleitung und der Teilprojektleitung Bau.

Hingegen reduzierte der ORF die Anzahl der von ihm zu steuernden Schnittstellen mit der Beauftragung eines Generalplaners (für den zukunftsorientierten Ausbau des Objekts 1 und die Sanierung der weiteren Objekte) sowie der Vergabe der materiellen Leistungen in Teil-Generalunternehmer-Paketen.

- (2) Bei der Umsetzung des Schnittstellen-Managements zeigten sich Schwächen. Der vom ORF mit dem Generalplaner abgeschlossene Vertrag umfasste nicht alle für die Fortsetzung der Sanierungsplanung des Objekts 1 erforderlichen Leistungen. Teile der Vorentwurfsplanung waren weder im Auftrag an den Planer für die Standsicherheitsanierung noch im Generalplanervertrag enthalten. Der ORF galt diese Leistungen dem Generalplaner durch Zusatzaufträge (Nachführung von offenen Standsicherheitsmaßnahmen und Schnittstellen zum Vorprojekt) mit rd. 85.000 EUR ab.



(3) Im Jahr 2015 hielt die Projektsteuerung in mehreren Berichten fest, dass der ORF für die Planung nicht alle Anforderungen vorgab. Der Generalplaner warf dem ORF bei seinem Rücktritt vom Vertrag vor (siehe [TZ 7](#)), dass der ORF nicht die für die Leistungserbringung erforderlichen und vertraglich geschuldeten Unterlagen und Informationen zur Verfügung habe stellen können.

Die Örtliche Bauaufsicht beanstandete im Jahr 2015 in ihren Berichten, dass ihr keine Massenermittlungen zu Leistungsverzeichnissen, keine Beauftragungen und keine Rechnungen vorliegen würden, und sie daher keine Soll–Ist–Vergleiche anstellen könne. Auch die Unterlagen zur Bauanzeige würden ihr nicht vorliegen. Der ORF teilte dem RH auf seine Anfrage hin mit, dass er diese Dokumente – nachdem sie ihm vorlagen – umgehend der Örtlichen Bauaufsicht übermittelt habe.

(4) Wie der RH bereits unter [TZ 8](#) ausführte, wiesen die Dokumente zur Projektorganisation Mängel auf. Sie waren daher nur eingeschränkt dazu geeignet, den aktuell gültigen Organisationsaufbau und die aktuell gültigen Regeln des Projekts den Projektbeteiligten zu kommunizieren.

- 10.2 Der RH anerkannte, dass der ORF mit der Beauftragung eines Generalplaners sowie der Vergabe der materiellen Leistungen in Teil–Generalunternehmer–Paketen die Anzahl der vom ORF zu steuernden Schnittstellen reduzierte.

Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass Verbesserungsbedarf beim Schnittstellen–Management bestand. So vereinbarte der ORF die Aufgaben des Generalplaners nicht vollständig, sodass Zusatzaufträge erforderlich wurden. Auch definierte der ORF – nach Ansicht der Projektsteuerung und des Generalplaners – Anforderungen als Vorleistung für die Planung nicht rechtzeitig und es bestanden Informations– bzw. Kommunikationsdefizite mit der Örtlichen Bauaufsicht.

Der RH empfahl dem ORF, bei künftigen Aufträgen verstärkt auf eine klare Definition von Aufgaben und Schnittstellen zu achten. Erforderliche Informationen und Unterlagen wären den Projektbeteiligten vollständig, rechtzeitig und nachweislich zu übermitteln, um deren Aufgabenerfüllung zu ermöglichen und Mehrkosten durch Verzögerungen zu vermeiden.

Hinsichtlich der Dokumentation der Projektorganisation verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 8](#). Zur Vermeidung von Know–how–Verlusten bei erforderlichen oder nicht vermeidbaren personellen Änderungen verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 7](#).

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

10.3 Laut Stellungnahme des ORF werde die Empfehlung des RH bereits umgesetzt. Aufgrund der Erfahrungen beim Objekt 1 sei ab der Planung des Objekts 2 der Schnittstellendefinition zwischen den Konsulenten, den Gewerken und dem bauherrnseitigen Projektteam besonderes Augenmerk geschenkt worden. Die Schnittstellen würden im Zuge der Besprechungen geklärt und dokumentiert, wodurch sich die Aufgabenverteilungen im Sinne einer abgestimmten Festlegung ergeben.

Auch die Schnittstellen zwischen der Medienstandort–Projektstruktur und der Dienststelle Facility–Management seien geschärft und in sogenannten Schnittstellenlisten sowohl hinsichtlich der damit verbundenen Verantwortungen als auch auf Leistungsebene definiert worden.

Herausforderungen in der Projektabwicklung

11.1 (1) Der ORF war während der Projektabwicklung u.a. mit folgenden Herausforderungen und Problemen konfrontiert:

- Ein vom ORF beauftragter Gutachter wies Ende 2011 auf einen unmittelbaren Handlungsbedarf hin, um die Standsicherheit des Objekts 1 sicherzustellen.
- Bei Inangriffnahme der Sanierung des Objekts 1 im Oktober 2012 war die Standortfrage noch offen. Der ORF erwog daher nach der Standsicherheitssanierung einen Rückbau des Objekts 1 in den ursprünglichen Zustand ohne zukunftsorientierten Ausbau.
- Der ORF musste sicherstellen, dass es durch die Bauarbeiten zu keiner Zeit zu Produktions– oder Sendeausfällen kam.
- Im November 2013 stimmte der Stiftungsrat einem zukunftsorientierten Ausbau des Objekts 1 – statt dem Rückbau in den ursprünglichen Zustand – zu. Wegen Einsprüchen im Vergabeverfahren der Generalplanerleistung konnte mit der Planung erst im September 2014 begonnen werden. Das Erarbeiten der Anforderungen an den zukunftsorientierten Ausbau des Objekts 1 durch den ORF wie auch die Planungen erfolgten unter Zeitdruck, um Vorhaltekosten für in Anspruch genommene Ausweichstandorte gering zu halten. Der ORF erarbeitete die Anforderungen für den zukunftsorientierten Ausbau auf Basis von Nutzervorgaben, bevor ein Gesamtkonzept für den Medienstandort vorlag.
- Aufgrund des Zeitdrucks schrieb der ORF die Leistungen zum zukunftsorientierten Ausbau des Objekts 1 im Jahr 2015 auf Basis eines in Überarbeitung befindlichen Entwurfs aus. Darin enthaltene Planungs– und Ausschreibungslücken sowie nachträgliche Änderungen durch den ORF führten zu zahlreichen Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer (siehe TZ 16).
- Im Jahr 2015 hielt die Projektsteuerung in mehreren Berichten fest, dass Vorgaben des ORF für die Planung fehlten.
- Die von der Projektsteuerung wahrzunehmende Kostensteuerung war nach Ansicht des ORF nicht zufriedenstellend und führte zu mangelhaften Kostenprognosen.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- Im Herbst 2015 – während der laufenden Sanierung – erkannte der ORF, dass der geplante Kostenrahmen beim Objekt 1 nicht eingehalten werden konnte. Zudem ergab die – auf Basis der Vergabeergebnisse zum Objekt 1 erstellte – Kostenschätzung des Generalplaners zum Gesamtprojekt, dass bei den Bauwerkskosten⁹ für das Gesamtprojekt von 156 Mio. EUR eine Überschreitung von 20 % bis 30 % drohte.
- Der Generalplaner erbrachte laut ORF seine Leistung unvollständig oder verspätet. Es fehlten Vorschläge zur wirtschaftlichen Optimierung der Sanierung.
- Die fehlende Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans für den Standort Küniglberg erforderte ein Abgehen vom geplanten Erweiterungsneubau, eine Neustrukturierung des Projekts und Neuplanungen (siehe [TZ 4](#)).

(2) Der ORF begegnete diesen Herausforderungen und Problemen u.a. mit folgenden Maßnahmen:

- Auf Verlangen des ORF tauschte die Projektsteuerung die für die Kostensteuerung zuständige Person im August 2015 aus.
- Aufgrund der drohenden Budgetüberschreitung verhängte der ORF im Dezember 2015 einen vorübergehenden Planungsstopp und suchte nach Einsparungsmöglichkeiten. Er beschloss u.a., die Sanierung der weiteren Objekte mit einer geringeren Sanierungstiefe auszuführen als beim Objekt 1. Mit dem Bundesdenkmalamt intensivierte der ORF seine Gespräche, um in Belangen des Denkmalschutzes kostensparende Varianten (Erhalt der symbolischen Rainer Architektur in öffentlichen Flächen, bspw. Außenflächen, und zurückhaltende Behandlung in weniger öffentlichen Flächen, bspw. Bürotrakte) zu finden.
- Unter anderem, um Defiziten bei der Festlegung der ORF–seitigen Vorgaben an die Planung zu begegnen, verstärkte der ORF ab Dezember 2015 die bestellerseitige Projektorganisation (siehe [TZ 7](#)) und trennte das Anforderungs– und das Umsetzungsmanagement. Eine neuerliche Veränderung der Projektorganisation – um die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion in den bevorstehenden Projektphasen weiter zu optimieren – war im Jahr 2017 – während der Gebarungsüberprüfung durch den RH – in Umsetzung begriffen.
- Der ORF und die Projektsteuerung wiesen den Generalplaner wiederholt auf seine Planungsdefizite hin. Ab Mai 2016 reduzierte der ORF die Zahlungen an den Planer und stellte sie mit Ende Mai 2017 ein. Nach ergebnislosen Verhandlungen zur Klärung der Mehrkostenforderungen des Generalplaners und der Gegenforderungen des ORF kündigte der Generalplaner Ende September 2017 seinen Vertrag auf.
- Um Verzögerungen infolge der ausstehenden Widmungsänderung für den Erweiterungsneubau am Standort Küniglberg zu reduzieren, entwickelte der ORF zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH einen „Plan B“ (siehe [TZ 4](#)).
- Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle kam es zu keinen durch die Bauarbeiten bedingten Produktions– und Sendeausfällen.

⁹ Die Bauwerkskosten setzten sich aus den Kosten für Bauwerk–Rohbau, Bauwerk–Technik und Bauwerk–Ausbau zusammen (ÖNORM B 1801–1).



- 11.2 Der RH hielt fest, dass mehrere der anfänglich bei der Bauabwicklung aufgetretenen Probleme (Planung vor Vorliegen eines Gesamtkonzepts, Ausschreibung von Leistungen auf Basis der Entwurfsplanung, zahlreiche Mehrkostenforderungen, fehlende Vorgaben für die Planung, Erkennen einer drohenden Budgetüberschreitung erst während der laufenden Bauarbeiten) auch Folgen des hohen Zeitdrucks waren. Er kritisierte, dass der ORF den Zeitdruck durch seine Entscheidungen mitverursachte.

Der ORF reagierte, sobald er Fehlentwicklungen erkannte, und nahm dann seine Bauherrnaufgaben aktiv wahr. Allerdings hatte es der ORF verabsäumt, trotz seit dem Jahr 2005 vorliegender Gutachten zum Bauzustand des ORF-Zentrums am Küniglberg bereits vor 2012 die Sanierung vorzubereiten bzw. in der Folge eine Standortentscheidung zu treffen.

Der RH empfahl dem ORF, künftig seine Vorgaben dem Planer zeitgerecht zu übermitteln und Ausschreibungen von Leistungen ausschließlich auf Basis ausgereifter Planungen und nicht basierend auf in Bearbeitung befindlichen Entwurfsplänen vorzunehmen. Dadurch können spätere Änderungen und damit verbundene wirtschaftliche Nachteile vermieden werden.

Der RH wies gegenüber dem ORF darauf hin, dass Leistungsänderungen nicht dem Wettbewerb unterliegen und daher erfahrungsgemäß zu höheren Preisen angeboten werden, als wenn sie bereits Teil der Ausschreibung gewesen wären.

Der RH empfahl dem ORF daher, die „Ausschreibungsreife“ der Planungen und die Richtigkeit der Leistungsverzeichnisse sowohl vom Planer als auch von der Örtlichen Bauaufsicht, einer eventuell begleitenden Kontrolle und der Projektleitung formal bestätigen zu lassen.

Hinsichtlich der Auseinandersetzung mit dem Generalplaner empfahl der RH dem ORF, die Leistungsmängel des Generalplaners so zu dokumentieren, dass sie bei Nichteinigung im Verhandlungswege in einem möglichen zukünftigen Gerichtsverfahren zweifelsfrei belegt werden können.

Der RH würdigte positiv, dass der ORF trotz des komplexen Bauvorhabens sicherstellte, dass es bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH zu keinen Produktions- und Sendeausfällen kam.

- 11.3 Laut Stellungnahme des ORF seien die Ausschreibungen der Leistungen zum Objekt 1 sehr umfangreich und mit Unterstützung erfahrener Juristen und Fachleute erstellt worden. Anforderungen seien immer im Kontext des Gesamtbildes hausintern auf Basis des Raum- und Funktionsprogramms und diverser Lastenhefte geklärt worden. Die parallel entwickelten organisatorischen Themen seien immer maßgebend für die baulichen Konzepte gewesen (schnelle Entwicklung des Kerngeschäfts).



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die anfänglichen Probleme im Projekt hätten vorwiegend aus dem Zeitdruck und aus Änderungen im Projektteam resultiert; dies sei entweder durch den ORF nicht beeinflussbar gewesen oder aus fachlichen Gründen veranlasst worden. Mittlerweile sei die Projektorganisation weitgehend stabil und die Empfehlung werde umgesetzt.

Betreffend die „Ausschreibungsreife“ der Planungen und die Bestätigung der Richtigkeit der Leistungsverzeichnisse würden nach erfolgter Entwurfsfreigabe u.a. die Ausschreibungsvorbereitungen gestartet. In den diesbezüglichen Vergabeterminplänen seien ausreichend Zeiten sowohl für die Erstellung als auch für die Kontrolle der Leistungsverzeichnisse inklusive sogenannter „Lesungen“ vorgesehen. Alle betroffenen Konsulenten seien angehalten, die Qualität der Unterlagen durch Einbringen von Korrektur- bzw. Änderungs- und Ergänzungswünschen zu verbessern und so die Ausschreibungsreife sicherzustellen. Die Projektsteuerung koordiniere diesen Prozess.

Künftig werde in den Protokollen der Lesungen schriftlich festgehalten, dass mit dem Einarbeiten der vom Konsulenten gemeldeten Anpassungswünsche die Ausschreibungsreife gegeben ist. Die Empfehlung sei daher umgesetzt.

Der Generalplaner sei immer wieder auf seine Planungsmängel hingewiesen worden. Dieses Spannungsfeld habe u.a. auch dazu geführt, dass der Generalplaner einseitig den Rücktritt von seinem Vertrag erklärte. Auch gegenwärtig würden allfällige Planungsmängel aufgezeigt und schriftlich dokumentiert. Diese Empfehlung sei daher umgesetzt.

Vergabe von Leistungen

Vergabecontrolling und –dokumentation

- 12.1 (1) Der ORF verfügte über keine Aufstellung sämtlicher von ihm im Zusammenhang mit dem Projekt Medienstandort ORF vergebenen Leistungen und konnte eine solche auch nicht auf einfache Weise erstellen. Eine auf Nachfrage des RH vom ORF in mehreren Schritten dazu erstellte Tabelle war unvollständig und enthielt Mängel. So betrug darin die Summe der Hauptaufträge über Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärleistungen beim Objekt 1 rd. 11,91 Mio. EUR, während die Projektsteuerung in ihrer Kostenprognose als Hauptauftragssumme rd. 7,24 Mio. EUR auswies. Der Unterschied war laut ORF u.a. durch die zweimalige Berücksichtigung eines Auftrags (jedoch mit unterschiedlichen Daten für die Bezeichnung des Auftrags und der Auftragnehmer, den Zeitpunkt der Vergabe, die Auftragssumme und die Schlussrechnungssumme) in der ORF-Tabelle begründet. Für die Einrichtung (Büromöbel, Sitzmöbel etc.) betrug die Summe der Hauptaufträge laut ORF rd. 0,40 Mio. EUR, die Kostenprognose der Projektsteuerung zum Objekt 1 jedoch rd. 3,04 Mio. EUR, u.a. weil in der ORF-Aufstellung über Rahmenverträge beschaffte Leistungen nur teilweise berücksichtigt waren.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(2) Der ORF legte im Handbuch „Medienstandort ORF, Prozess–Standard“ und im Organisationshandbuch fest, dass sämtliche Unterlagen (u.a. auch Ausschreibungs– und Vergabeunterlagen) auf der digitalen Projektplattform strukturiert abzulegen sind, um bei Bedarf eine schnelle Datenerhebung zu ermöglichen. Für die Umsetzung und Einhaltung der Ordnerstruktur war die Projektleitung verantwortlich.

Auf Anforderung des RH konnte der ORF Unterlagen zu zehn ausgewählten Vergabeverfahren (Planung, Projektsteuerung, Örtliche Bauaufsicht, Beratungsleistungen) nur unvollständig und teilweise unstrukturiert übermitteln. Auch nach mehrmaliger Urgenz des RH gelang es dem ORF nicht, die geforderten Unterlagen zu vervollständigen. So lagen nur in zwei von zehn Fällen Berechnungen des geschätzten Auftragswerts entsprechend dem Bundesvergabegesetz 2006 (**BVergG 2006**) vor. Vier der zehn Fälle waren Direktvergaben. Bei keiner der vier Direktvergaben waren der Gegenstand und Wert des Auftrags, der Namen des Auftragnehmers und die Prüfung der Preisangemessenheit entsprechend BVergG 2006 schriftlich dokumentiert.

12.2 (1) Der RH beurteilte das Vergabe–Controlling des ORF als mangelhaft, weil der ORF über keine Übersicht zu seinen Vergabeverfahren verfügte und er keine vollständige und richtige Übersichtstabelle in angemessener Zeit erstellen konnte. Der RH erachtete eine solche Übersichtstabelle u.a. für die Wahl der Vergabeverfahren (Anwendung der Losregelung) als unabdingbar.

Der RH empfahl dem ORF, sein Vergabecontrolling so zu verbessern, dass ihm stets ein vollständiger und richtiger Überblick über die laufenden und durchgeführten Vergabeverfahren verfügbar ist.

(2) Der RH kritisierte, dass der ORF die Unterlagen zu den Vergabeverfahren unstrukturiert und unvollständig abgelegt hatte, sodass eine rasche und ressourcenschonende Datenerhebung nicht möglich war bzw. nach dem BVergG 2006 zu erstellende Unterlagen fehlten.

Der RH empfahl dem ORF, eine strukturierte und vollständige Ablage der Vergabeverunterlagen sicherzustellen. Ferner wären alle vergaberelevanten Unterlagen sieben Jahre lang aufzubewahren, auch wenn damit die Minimalfrist von drei Jahren ab Zuschlagserteilung gemäß Bundesvergabegesetz 2018 verlängert wird. Damit soll nach Ansicht des RH sichergestellt werden, dass der ORF die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner Vergabeentscheidungen – insbesondere für eventuelle Vertragsverletzungsverfahren bzw. interne und externe nachgängige Kontrollen – auch längerfristig nachweisen kann.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Zudem empfahl der RH dem ORF, künftig in jedem Vergabefall die im Bundesvergabegesetz vorgesehene Dokumentationsverpflichtung einzuhalten; insbesondere wäre die Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren, um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen.

- 12.3 Laut Stellungnahme des ORF seien die Vergaben im Zusammenhang mit dem Objekt 1 und die strategischen Überlegungen dazu im Zeitraum 2012 bis März 2014 aus dem jeweiligen Entscheidungsstand zur Standortfrage abzuleiten gewesen. Diesbezügliche Übersichtslisten – zu diesem Zeitpunkt noch gut überschaubar – habe das Projektcontrolling erstellt. Nach Beauftragung der Projektsteuerung sei das Vergabecontrolling vom Konsulenten in Abstimmung mit der Projektleitung wahrgenommen worden. Fragen der Vergabestruktur und die daraus abgeleiteten Volumina, die Wahl des Vergabeverfahrens und insbesondere das diesbezügliche Termincontrolling seien intensiv – auch unter Einbeziehung externer Rechtsberatungen – bearbeitet bzw. durchgeführt worden. In Bezug auf das Objekt 1 hätten sich allein aus den schon zeitlich versetzten Beauftragungen der Konsulenten und Gewerke mehrere Stellen ergeben, bei denen die „Vergabeakte“ archiviert gewesen seien. Zur Zeit der Gebarunsüberprüfung durch den RH hätten diese erst zusammengeführt werden müssen, woraus sich aufgrund der bestehenden Medienbrüche Schwierigkeiten bei der Erstellung der vom RH gewünschten Auswertungen ergeben hätten. Daraus könne aber nicht geschlossen werden, dass die Vergaben nicht professionell abgewickelt worden seien.

Mittlerweile seien auch die vom RH gewünschten Übersichtslisten konzipiert und würden, bezogen auf das Objekt 2 und die noch zu sanierenden Objekte, vorliegen. Damit werde der jeweils aktuelle Status der notwendigen Vergaben ab Festlegung der Vergabestrategie über die Vergabephasen und die Beauftragung bis hin zur Abrechnung abgebildet. Die Vergaben in Bezug auf das Objekt 1 würden nachgeführt. Die Empfehlung sei daher umgesetzt.

Die sehr umfangreichen Dokumentationen zu den durchgeföhrten Vergaben seien von den zuständigen Dienststellen – bei den großen Vergaben auch unter Beiziehung von externen Vergabeexperten – durchgeführt worden. Zu den durchgeföhrten Vergabeverfahren habe es nur einzelne Einsprüche gegeben. Bei den dazu durchgeföhrten und teilweise schwierigen Verhandlungen und Terminen bei Gericht seien weder die Dokumentation der Vergabeverfahren noch die Ablage der Unterlagen beanstandet worden.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die mitunter sehr umfangreichen Vergabeakte lege die Projektsteuerung auf einer webbasierten Projektplattform strukturiert ab, wodurch die Anforderungen in Bezug auf die Aufbewahrungsfristen erfüllt seien. Nach Abschluss des Vergabeprozesses führe der ORF–Einkauf die formale Beauftragung durch. Dazu würden die Vergabeakte mittels Datenträger in das Einkaufssystem hochgeladen und dort zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung gestellt bzw. archiviert. Die Empfehlung werde somit umgesetzt.

Betreffend die Dokumentationsverpflichtung gemäß Bundesvergabegesetz 2018 habe der ORF die Projektsteuerung schriftlich angewiesen, die notwendigen Informationen, insbesondere den „Vergabevermerk“, in geeigneter Weise zu dokumentieren und dem Einkauf zeitgerecht zur Vervollständigung des Vergabeaktes zu übermitteln. Die Empfehlung werde somit umgesetzt.

- 12.4 Der RH entgegnete dem ORF, dass ein funktionierendes Vergabecontrolling sehr wohl Voraussetzung für eine professionelle – dem Bundesvergabegesetz entsprechende – Abwicklung der Vergabeverfahren ist. So ist eine vollständige und richtige Übersichtstabelle über alle Vergabeverfahren, wie sie der RH beim ORF vermisste, u.a. für die Wahl der Vergabeverfahren (Anwendung der Losregelung) unabdingbar.

Zur strukturierten und vollständigen Ablage der Vergabeunterlagen wies der RH darauf hin, dass der ORF bereits im September 2013 im Handbuch „Medienstandort ORF, Prozess–Standard“ festgelegt hatte, dass die Vergabeverfahren lückenlos und nachvollziehbar zu dokumentieren sind; u.a. wies der ORF dezidiert auf die nachvollziehbare Ermittlung des geschätzten Auftragswerts hin. Bei den vom RH überprüften Vergabefällen lagen jedoch nur in zwei von zehn Fällen Berechnungen des geschätzten Auftragswerts vor. Um eine strukturierte und vollständige Ablage der Vergabeunterlagen sicherzustellen, wird es daher künftig erforderlich sein, dass der ORF vermehrt überprüft, ob die Auftragnehmer seine Vorgaben auch umsetzen.

Direktvergaben

- 13.1 (1) Der ORF vergab Leistungen mit Auftragswerten von über 100.000 EUR (siehe Tabelle 4) direkt. Gemäß BVergG 2006¹⁰ war eine Direktvergabe jedoch nur zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR nicht erreichte.

¹⁰ § 41 und § 141 BVergG 2006 (BGBl. I 17/2006) i.V.m. der Schwellenwerteverordnung 2009 (BGBl. II 125/2009) bzw. der Schwellenwerteverordnung 2012 (BGBl. II 95/2012) in den jeweils geltenden Fassungen



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Tabelle 4: Direktvergaben mit Auftragswerten größer 100.000 EUR

Nr.	Auftragsbezeichnung	Datum der Auftragsvergabe	Auftragswert	Abrechnungssumme bzw. Kostenprognose
in EUR				
1	Beratung und Projektkoordination	Oktober 2012 ¹	über 216.000 ²	1.951.550 ³
2	Tragwerksplanung	27. August 2013 ⁴	414.648 ⁵	422.997 ⁶
3	Beratung und Projektmanagement	30. September 2013 ²	678.000 ²	890.415 ³
4	Leiter Büro Lenkungskreis Medienstandort	14. Dezember 2015 ⁷	105.000 ⁸	366.668 ³
5	Rechtsleistung und Vergabeverfahren (Auftragnehmer 1)	12. November 2014 ⁸	802.777 ⁸	793.745 ⁸
6	Rechtsleistung und Vergabeverfahren (Auftragnehmer 2)	29. Juli 2016 ⁸	354.533 ⁸	324.200 ⁸
7	Wege– und Leitsystem Objekt 1	17. März 2017 ⁸	182.000 ⁸	376.418 ⁸

¹ Angabe des ORF, der Dienstleistungsvertrag ist nicht datiert² laut Dienstleistungsvertrag³ Abrechnungssumme laut Aufstellung des ORF mit Stand 19. September 2017⁴ laut Bestellschein⁵ Summe der Hauptaufträge laut Kostenprognose der Projektsteuerung, Stand 10. August 2017⁶ Kostenprognose der Projektsteuerung, Stand 10. August 2017⁷ laut Schriftverkehr⁸ laut „Übersicht Ausschreibungen und Beauftragungen“

Quelle: ORF

Auch die Möbeltischlerarbeiten vergab der ORF in zwei Losen am selben Tag an dasselbe Unternehmen direkt. Der geschätzte Auftragswert der Lose war in den Unterlagen unterschiedlich – mit jeweils 100.000 EUR bzw. mit jeweils unter 100.000 EUR – angegeben (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Direktvergaben von Möbeltischlerarbeiten

Nr.	Auftragsbezeichnung	Datum der Auftragsvergabe ¹	geschätzter Auftragswert ²	Auftragswert ¹	Kostenprognose ³
in EUR					
6	Möbeltischler Teeküchen	12. Juli 2016	100.000	49.033	48.940
7	Möbeltischler CoffeePoints	12. Juli 2016	100.000	60.484	90.814

¹ laut „Übersicht Ausschreibungen und Beauftragungen“² Betrag Kostenanschlag laut Kostenprognose der Projektsteuerung, Stand 10. August 2017³ Kostenprognose der Projektsteuerung, Stand 10. August 2017

Quelle: ORF

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(2) Der ORF begründete die Direktvergaben der Leistungen Nr. 1 bis 3 in Tabelle 4 mit der Gefahrenlage, die die Durchführung von Vergabeverfahren zeitlich nicht zugelassen habe. Weiters seien Schlüsselpersonen der beauftragten Unternehmen wegen vorangegangener Konsulententätigkeit für den ORF bereits mit dem Projekt vertraut gewesen bzw. habe im Falle der Beratung und Projektkoordination die Schlüsselperson (der spätere Projektleiter des Projekts Medienstandort ORF) bereits Erfahrungen in einem ähnlichen Großprojekt für einen deutschen Privatsender gesammelt.

(3) Ferner argumentierte der ORF hinsichtlich der Leistungen Nr. 1 bis 4 in Tabelle 4, dass er gestützt auf Expertisen namhafter Vergaberechtsexperten, Literaturmeinungen und eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Frage, ob die westfälische Ärztekammer ein öffentlicher Auftraggeber sei, der Ansicht war, dass er als Medienunternehmen kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des BVergG 2006 sei und demgemäß auch nicht dessen Vorgaben unterliege. Seiner Ansicht nach übe er die ihm übertragenen Aufgaben im Allgemeininteresse in einem intensiven Wettbewerb gewerblich aus. Der ORF habe daher – mangels anderslautender höchstgerichtlicher Rechtsprechung sowie mangels Befassung des Europäischen Gerichtshofs mit dem ORF selbst – begründet davon ausgehen dürfen, nicht dem BVergG 2006 zu unterliegen.

(4) Das BVergG 2006¹¹ sah bei Dienstleistungsaufträgen im Falle dringlicher, zwingender Gründe, die nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben sind, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der Auftraggeber nicht voraussehen konnte, eine Ausnahme vor. Demnach können bei Vorliegen dieser Umstände Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn es die Dringlichkeit nicht zulässt, die im offenen Verfahren, im nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder im Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung vorgeschriebenen Fristen einzuhalten. Ebenso sah das BVergG 2006 als Ausnahme das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vor, wenn der Dienstleistungsauftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann.¹²

(5) Die Bundes–Vergabekontrollkommission, das Bundesvergabeamt und das Bundesverwaltungsgericht stellten ab dem Jahr 1999 wiederholt fest, dass der ORF dem Bundesvergabegesetz unterliegt. Auch in seiner Begründung vom 23. November 2016 hielt der Verwaltungsgerichtshof fest, dass der ORF eine Einrichtung öffentlichen Rechts im Sinne des BVergG 2006 ist und folglich dieses einzuhalten hat.

¹¹ BGBl. I 17/2006 i.d.g.F.

¹² § 30 Abs. 2 Z 2 und 3 BVergG 2006



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der ORF verblieb trotzdem bei seiner Auffassung. Er unterwarf sich seiner Ansicht nach jedoch – wie bereits zuvor (jedenfalls teilweise ab 2012) – „freiwillig“ den Regelungen des BVergG 2006. Er führte seine Auffassung, kein öffentlicher Auftraggeber zu sein und nur freiwillig die Regeln des Vergaberechts anzuwenden, regelmäßig in seinen Bekanntmachungen zu Vergabeverfahren und in den Ausschreibungunterlagen an.

Der ORF untermauerte seinen Standpunkt gegenüber dem RH zudem durch einen Zeitschriftenartikel aus dem Jahr 2014.¹³

- 13.2 (1) Ungeachtet der divergierenden Rechtsansicht des ORF hielt der RH kritisch fest, dass der ORF Leistungen mit Auftragswerten größer oder gleich 100.000 EUR entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes direkt vergeben hatte. In der direkten Vergabe der Möbeltischlerarbeiten in zwei Losen sah der RH eine Umgehung des Bundesvergabegesetzes durch unzulässiges Auftragssplitting.

Der RH erachtete in den überprüften Fällen die Ausnahmetatbestände (Gefahrenlage, Vertrautheit mit dem Projekt), die der ORF dazu ins Treffen führte und die Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachungen – nicht jedoch Direktvergaben – ermöglicht hätten, als nicht gegeben. Dem ORF war die Sanierungsbedürftigkeit seiner Gebäude seit 2004 bekannt (siehe [TZ 2](#)). Die vergebenen Leistungen Nr. 1 bis 3 in Tabelle 4 umfassten Planungs-, Projektsteuerungs- und Projektleitungsfunktionen für das Projekt Medienstandort ORF und gingen über eine bloße Abwehr einer akuten Gefahr (wie die Beschaffung von Containern als Ersatzquartier oder die provisorische Absicherung des Gebäudes) hinaus. Zudem waren sie nicht so beschaffen, dass sie nur von einem bestimmten Unternehmen hätten ausgeführt werden können.

Der RH erachtete die Rechtsmeinung des ORF – er sei kein öffentlicher Auftraggeber – vor dem Hintergrund der zahlreichen österreichischen Entscheidungen seit 1999 durch die Bundes–Vergabekontrollkommission, das Bundesvergabeamt, das Bundesverwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichtshof als nicht stichhaltig. Solange der Europäische Gerichtshof nicht eine ausdrückliche, der Rechtsmeinung des ORF folgende Entscheidung trifft, ist der ORF nach Ansicht des RH ein öffentlicher Auftraggeber und hat das Bundesvergabegesetz einzuhalten.

Der RH empfahl dem ORF, die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes uneingeschränkt anzuwenden, solange nicht zweifelsfrei entschieden ist, dass der ORF kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Bundesvergabegesetzes ist; dies nicht zuletzt, um das Risiko wirtschaftlicher Schäden, die Verzögerungen infolge Anfechtungen rechtswidriger Vergabeverfahren nach sich ziehen können, abzuwenden.

¹³ Zeitschrift für Vergaberecht, Recht und Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe, 2014/3, S. 119 ff.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Wie der RH bereits mehrmals in seinen Berichten, u.a. „Stadt Wien – Projekt Neubau Krankenhaus Nord“, Reihe Wien 2018/6, und „Ausgewählte Themen betreffend Stadt Wien – Wiener Wohnen und Wiener Wohnen Haus- und Außenbetreuung GmbH“, Reihe Wien 2018/14, festhielt, sind Rahmenvereinbarungen oder –verträge zweckmäßige und geeignete Instrumente für ressourcenschonende Beschaffungsvorgänge.

Für regelmäßig benötigte Leistungen wie Rechtsberatungsleistungen empfahl der RH dem ORF daher, Rahmenvereinbarungen oder –verträge unter Beachtung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes abzuschließen; damit unterliegen die Leistungen dem Wettbewerb und es sind ressourcenschonende Leistungsabrufe möglich.

- 13.3 Laut Stellungnahme des ORF vertrete er in der Tat die Rechtsmeinung – untermauert durch Expertisen namhafter Juristen und einschlägige Judikatur –, dass der ORF den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes nicht unterliege. Es gebe noch keine abschließende letztinstanzliche Judikatur zu dieser Frage; die vom RH angeführten Meinungen stellten keine derartige Judikatur dar, vielmehr handle es sich diesbezüglich um Feststellungen im Rahmen der Begründung. Bekanntlich sei jedoch nur der rechtskräftige Spruch einer Behörde oder eines Gerichts bindend. Auch der Verwaltungsgerichtshof habe wiederholt ausgesprochen, dass die Begründung einer Entscheidung lediglich zur Auslegung des Spruchs heranziehen sei, aber keine über den Anlassfall hinausgehende Rechtswirkung entfalte.

Unabhängig davon werde von vielen Experten das Bundesvergabegesetz in einem Bauprojekt als kein geeignetes Instrument angesehen, um eine möglichst zielstrebige Projektrealisierung umzusetzen. Durch Einsprüche und Rechtsmittel könnten Bauprojekte aufgehalten und Mehrkosten für den Bauherrn verursacht werden. Der Bauherr komme dadurch immer wieder in Situationen, wo er eigentlich wirtschaftlich nachteilige Entscheidungen treffen müsse, um alle Bestimmungen des Vergabewesens einhalten zu können. Das habe sich im laufenden Bauprojekt bereits mehrfach gezeigt (z.B. Anfechtung des Vergabeverfahrens Generalplaner, Vertragsrücktritt des Generalplaners).

Dessen ungeachtet wende der ORF in fast allen Fällen freiwillig das Bundesvergabegesetz an. Nur zu Beginn des Projekts sei es zum Teil notwendig gewesen, rasch zu reagieren und direkt zu vergeben. Mittlerweile seien aber sämtliche Prozesse und Planungen auf die vollinhaltliche Anwendung des Bundesvergabegesetzes ausgelegt und auch entsprechende Zeit- und Kostenreserven in die Planung aufgenommen worden. Auch die Dokumentation entspreche mittlerweile den Anforderungen des RH. Die Empfehlung werde daher – ungetacht der weiterhin bestehenden Rechtsposition des ORF – weitestgehend umgesetzt.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Gemäß bisheriger Praxis habe es sich laut Stellungnahme des ORF erwiesen, dass die Erfahrung und Kenntnis der beauftragten Unternehmen einen wesentlichen Mehrwert darstelle. Deshalb sei die Geschäftsbeziehung zu einem Rechtsanwalt üblicherweise von Dauer. Dessen ungeachtet übe der ORF erheblichen Druck auf die Beauftragungsentgelte aus, die meist – und vor allem im Falle der Betreuung des Medienstandort-Projekts – deutlich unter dem Marktschnitt liegen würden, was auch regelmäßig überprüft werde. Derzeit bestehe kein Anwendungsfall für diese Empfehlung, weil regelmäßig benötigte Leistungen (insbesondere Rechtsberatungsleistungen) bereits über Rahmenvereinbarungen abgerufen würden.

- 13.4 Der RH erwiderte dem ORF, dass die Qualifikation des ORF als öffentlicher Auftraggeber vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs sowie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der öffentlichen Auftraggebereigenschaft der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten¹⁴ nicht von vornherein von der Hand zu weisen, sondern sehr wohl vertretbar ist. In diesem Sinne betonte der RH, dass – entgegen der Ansicht des ORF – Auftragsvergaben mittels transparenter und unter Wettbewerbsbedingungen stattfindender Verfahren wesentlich für eine erfolgreiche Projektabwicklung sind.

Der RH sah es grundsätzlich positiv, dass der ORF nunmehr regelmäßig benötigte Leistungen über Rahmenvereinbarungen bezog und nicht mehr direkt vergab, wie das bei den vom RH überprüften Rechtsleistungen der Fall war. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Rahmenvereinbarungen – entsprechend seiner Empfehlung – unter Beachtung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes abgeschlossen sein sollten.

Weitere Feststellungen

- 14.1 (1) Der ORF hatte in seinen Verträgen mit der Projektsteuerung, dem Generalplaner und dem Architekten des Erweiterungsneubaus die Entgelthöhen variabel – abhängig vom Erreichen, Übertreffen oder Verfehlen von später genauer zu definierenden Termin-, Kosten- und Qualitätszielen – vereinbart, sogenannte **Bonus–Malus–Regelungen**. Die genauen Ziele sollten einvernehmlich (ORF und Generalplaner) bis 31. Jänner 2015, spätestens jedoch mit Vorliegen des Vorentwurfs zwischen ORF und allen drei Auftragnehmern, vereinbart werden.

¹⁴ EuGH, 13. Dezember 2007 – C-337/06

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Bis zum November 2017 lagen noch keine Vereinbarungen dazu vor. Zu diesem Zeitpunkt war die Sanierung des Objekts 1 – bis auf die vorerst zurückgestellte Sanierung des Erdgeschoßes – fertiggestellt und die Sanierung des Objekts 2 im Gange. Der Generalplaner hatte seinen Vertrag im September 2017 mit dem ORF einseitig aufgekündigt. Der ORF argumentierte das Fehlen der Zielkonkretisierungen gegenüber dem RH damit, dass noch nicht zu allen Objekten Vorentwürfe vorgelegen seien.

(2) Der ORF vergab Bauleistungen zur **Sanierung des Objekts 2** in zweistufigen Verhandlungsverfahren und nicht wie beim Objekt 1 in offenen Verfahren. Er beabsichtigte damit, Risiken (Massenrisiko, Vollständigkeitsrisiko, Bestandsrisiko) an die Auftragnehmer zu übertragen und Pauschalverträge abzuschließen, um Mehrkostenforderungen zu vermeiden.

Das BVergG 2006 schränkte die Möglichkeit der Risikoübertragung auf Bieter auf kalkulierbare Risiken ein und sah Verhandlungsverfahren für die Vergabe von Bauleistungen nur in eng geregelten Ausnahmefällen vor. Der ORF ging basierend auf einer dazu eingeholten Rechtsmeinung davon aus, dass durch die beabsichtigte Risikoüberwälzung auf die Auftragnehmer der Ausnahmetatbestand des BVergG 2006 erfüllt sei; demnach können Bauaufträge im Verhandlungsverfahren nach vorheriger Bekanntmachung vergeben werden, wenn es sich um Bauleistungen handelt, die ihrer Natur nach oder wegen der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen. In dieser Rechtsmeinung wurde auch auf Nachteile und Risiken des Verhandlungsverfahrens, u.a. auf die größere Zahl von Anfechtungsmöglichkeiten für Bieter, hingewiesen.

Im Protokoll des Lenkungsausschusses vom 26. Juli 2017 war festgehalten, dass sich die Wahl der Verhandlungsverfahren beim Objekt 2 als richtig erwiesen habe, weil im Zuge der Verhandlungen Planungslücken im Wert von rd. 2 Mio. EUR aufgedeckt und beseitigt werden konnten.

(3) Der ORF beauftragte Leistungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Medienstandort ORF“ nach eigener Aussage nur in Ausnahmefällen über bestehende, für Instandhaltungsarbeiten abgeschlossene, gewerkeweise **Rahmenverträge** (z.B. Baumeister-, Elektroinstallations- oder Malerarbeiten), wenn Leistungen dringend zu erledigen waren und/oder besondere Hauskenntnisse erforderlich waren. Der ORF rechnete u.a. bis zum Oktober 2017 Baumeisterleistungen in der Höhe von rd. 1,26 Mio. EUR über einen Rahmenvertrag mit jenem Unternehmen ab, das er auch für die statische und bauphysikalische Sanierung, die Erdbebenertüchtigung und als Teil-Generalunternehmer für den Roh- und Ausbau des Objekts 1 beauftragt hatte. Die Gesamtsumme der vom ORF über Rahmenverträge abgerechneten Leistungen zum Projekt „Medienstandort ORF“ betrug bis Oktober 2017 rd. 3,57 Mio. EUR.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(4) Die Örtliche Bauaufsicht wies in ihren monatlichen Berichten im Zeitraum Oktober 2015 bis Mai 2016 wiederholt darauf hin, dass **Beauftragungen** einzelner Gewerke oder von zusätzlich erforderlichen Leistungen durch den ORF zu spät erfolgt seien. Bei der Sanierung des Objekts 1 sei es dadurch zu Stillständen und Verschiebungen des Bauablaufs gekommen, von den Auftragnehmern zu erstellende Werks- und Montageplanungen seien dadurch im Rückstand und Leistungen würden teilweise bis zu drei Monate lang ohne schriftlichen Auftrag und lediglich auf Basis einer mündlichen Anordnung der Teilprojektleitung Bau erbracht.

Laut Angaben des ORF gegenüber dem RH merkte die Örtliche Bauaufsicht fehlende Beauftragungen solange in ihren Berichten an, als das Auftragsschreiben nicht bei ihr eingelangt war. Die Örtliche Bauaufsicht sei jedoch durch wöchentlich abgehaltene Besprechungen jederzeit über den Stand der Beauftragungen informiert gewesen. Auch die teilweise schlechte Planqualität hätte zu den aufgetretenen Schwierigkeiten geführt. In Einzelfällen sei es zu Verzögerungen gekommen, weil der ORF Bestellungen noch intern abgestimmt habe oder das Projektbudget vor der Bestellung aufzustocken gewesen wäre.

- 14.2 (1) Hinsichtlich der Bonus–Malus–Regelungen in den Verträgen mit der Projektsteuerung, dem Generalplaner und dem Architekten des Erweiterungsneubaus kritisierte der RH, dass der ORF trotz des fortgeschrittenen Umsetzungsstands noch keine Konkretisierungen der Termin-, Kosten- und Qualitätsziele vorgenommen hatte. Der ORF hatte dadurch den Sinn der Regelungen, die Auftragnehmer zum Erreichen oder Übertreffen der Ziele zu motivieren, bei der Sanierung der Objekte 1 und 2 verwirkt. Zudem erhöhte der ORF durch das Fehlen von Zielkonkretisierungen das Risiko späterer Auseinandersetzungen zur Entgelthöhe infolge möglicher unterschiedlicher Auslegungen der Verträge und der vereinbarten Ziele.

Der RH empfahl dem ORF, die Termin–, Kosten– und Qualitätsziele zur Anwendung der Bonus–Malus–Regelungen mit seinen Auftragnehmern künftig objektweise – mit Vorliegen des jeweiligen Vorentwurfs – zu vereinbaren.

(2) Der RH verwies – betreffend die Wahl des Verhandlungsverfahrens für die Vergabe von Bauleistungen und die dabei beabsichtigte Risikoüberwälzung auf die ORF–Auftragnehmer – auf das erhöhte Risiko von Anfechtungen durch Bieter sowie darauf, dass nur kalkulierbare Risiken auf die Bieter übertragen werden können.

(3) Der RH kritisierte, dass der ORF Leistungen zum Projekt „Medienstandort ORF“ in erheblichem Umfang (3,57 Mio. EUR) über bestehende Rahmenverträge für Instandhaltungsarbeiten abwickelte und damit mögliche wirtschaftliche Nachteile gegenüber einer Vergabe der konkreten Leistungen in Kauf nahm. Die Einheitspreise in den Rahmenverträgen für Instandhaltungsarbeiten sind – wie die Prüferfahrungen des RH zeigen – im Allgemeinen höher als jene, die bei der Vergabe von Leistungen



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

für ein konkretes Bauvorhaben erzielt werden können. In Rahmenverträgen finden u.a. die Kleinteiligkeit von Instandhaltungsarbeiten und Verfügbarkeitsanforderungen Berücksichtigung. Die vom ORF nach eigenen Angaben nur in Ausnahmefällen beauftragten Leistungen auf Basis der Rahmenverträge wiesen teilweise jedoch nicht diese Eigenschaften (Kleinteiligkeit, Verfügbarkeitsanforderungen) auf, die die gewöhnlich höheren Preise in Rahmenverträgen für die Instandhaltung rechtfertigten. Die vom ORF ins Treffen geführte Dringlichkeit der Arbeiten wäre durch eine entsprechend vorausschauende Planung zumindest zum Teil vermeidbar gewesen.

Der RH empfahl dem ORF, für Leistungen bei Bauvorhaben nur in begründeten Ausnahmefällen und nur dann auf bestehende Rahmenverträge für Instandhaltungsarbeiten zurückzugreifen, wenn dies wirtschaftliche Vorteile gegenüber einer getrennten Vergabe der konkreten Leistung oder einer Zusatzbeauftragung der Leistung bei einem Auftragnehmer für das gegenständliche Bauvorhaben bringt.

(4) Der RH kritisierte, dass der ORF Leistungen teilweise aufgrund interner Abstimmungen und Budgetrestriktionen verspätet beauftragte, sodass der Bauablauf beeinträchtigt war; die Örtliche Bauaufsicht kann nur in Kenntnis sämtlicher rechtsgültiger Vertragsunterlagen ihre Aufgaben im Sinne des Bauherrn optimal wahrnehmen.

Der RH empfahl dem ORF, künftig Leistungen zeitgerecht zu vergeben, um die Umsetzung geplanter Bauabläufe zu ermöglichen und Zusatzkosten durch Verzögerungen oder Störungen zu vermeiden. Dazu wären auch ORF-interne Abläufe zu evaluieren und zu optimieren. Sämtliche für die Bauabwicklung erforderlichen Unterlagen, insbesondere auch sämtliche rechtsgültigen Verträge mit ausführenden Unternehmen bzw. deren Änderungen (z.B. Zusatzaufträge), wären umgehend und nachvollziehbar der Örtlichen Bauaufsicht zur Kenntnis zu bringen.

14.3 Laut Stellungnahme des ORF sei im Rahmen der Abstimmungen zu den Konsulentenverträgen bald klar geworden, dass die intendierten Bonus–Malus–Regelungen aufgrund der Komplexität des Medienstandort–Projekts nicht sinnvoll durchsetzbar waren. Aus diesem Grund seien diese Regelungen bei den Vertragsklärstellungen (Generalplaner, Projektsteuerung, Architekt Plan B) gestrichen worden. Derzeit gebe es keinen Anwendungsfall, um die Empfehlung des RH umzusetzen, weil sich alle vom Projekt umfassten Objekte bereits zumindest in der Entwurfsphase befänden.

Der Einsatz von Rahmenvertragsunternehmen habe schnell und vergleichsweise unbürokratisch Defizite aus den Ausschreibungen kompensiert. Dadurch sei potentiellen Terminverzögerungen entgegengewirkt worden. Die Empfehlung sei daher umgesetzt.

In Umsetzung der Erfahrungen beim Objekt 1 sei beim Objekt 2 die zeitgerechte Vergabe von Leistungen bereits geschehen und werde bei den künftigen Bauphasen

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

berücksichtigt. Dazu seien die ORF-internen Abläufe und Strukturen optimiert worden; die Zusammenführung bzw. –arbeit mit Betriebsführungsorganisationen auf der Basis von durch den Lenkungsausschuss beschlossenen bzw. zu beschließenden Schnittstellenlisten sei gewährleistet.

Die festgelegten Besprechungskreise würden nicht nur die umfassende Information aller Beteiligten sichern, insbesondere der Konsulenten, sondern auch durch den gültigen Prozessstandard sei sichergestellt, dass sämtliche Projektunterlagen die jeweils zu Informierenden erreichen würden und dauerhaft auf der webbasierten Projektplattform zugänglich seien. Die Empfehlung werde daher umgesetzt.

- 14.4 Der RH entgegnete dem ORF, dass der Verzicht auf die in den Verträgen mit der Projektsteuerung, dem Generalplaner und dem Architekten des Erweiterungsneubaus vereinbarten Bonus–Malus–Regelungen dem ursprünglichen Zweck der Regelung – die Auftragnehmer zum Erreichen oder Übertreffen der Ziele des ORF zu motivieren – entgegenwirkte. Er vertrat die Ansicht, dass bei zeitgerechter Formulierung dieser Ziele die Anwendung der Bonus–Malus–Regelungen möglich und sinnvoll gewesen wäre.

Der RH entgegnete weiters, dass der ORF bis zum Oktober 2017 Baumeisterleistungen in der Höhe von rd. 1,26 Mio. EUR über einen Rahmenvertrag für Instandhaltungsarbeiten abrechnete. Die Abwicklung dieser Leistungen über die bestehenden projektbezogenen Verträge wäre nach Ansicht des RH in diesem Fall jedenfalls wirtschaftlicher gewesen.

Im Übrigen betonte der RH neuerlich die Bedeutung einer ausgereiften Planung, um wirtschaftliche Nachteile und Verzögerungen zu vermeiden und verwies auf seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen in TZ 11, TZ 17 und TZ 18.



Sanierung Objekt 1

Objekt 1 – Überblick

- 15.1 (1) Aus Gründen der Übersichtlichkeit stellte der RH die Projektabwicklung des Objekts 1 in zwei Bauabschnitten dar. „Bauabschnitt 1“ betraf die Sanierung der Tragstruktur und Gebäudehülle (Standsicherheitssanierung) sowie die Asbestsanierung. Diese Sanierungsmaßnahmen begannen im Oktober 2012 unter der Bedingung einer weitgehenden Nutzungsneutralität, weil zum damaligen Zeitpunkt das Raum- und Funktionsprogramm noch nicht definiert war. Es sollten dabei bis zur Standortentscheidung nur die zwingend erforderlichen Baumaßnahmen durchgeführt werden, um das Gebäude für die nächsten zehn Jahre ohne Gefahr für Leib und Leben nutzbar zu erhalten (siehe TZ 2).

Nach der Entscheidung für die Konsolidierung am Standort Küniglberg im März 2014 und der Beauftragung eines Generalplaners im September 2014 erweiterte der ORF die Sanierung um die Erdbebenertüchtigung und den Ausbau; die Arbeiten dazu endeten im Herbst 2017 („Bauabschnitt 2“).

Tabelle 6: Kenndaten Objekt 1

	Bauabschnitt 1	Bauabschnitt 2
Baumaßnahmen	Standsicherheitssanierung und Asbestsanierung	Erdbebenertüchtigung und Ausbau
Bauzeit	Oktober 2012 bis Juni bzw. Oktober 2014	April 2015 bis März bzw. September 2017
in Mio. EUR		
Kosten	rd. 14,71 (abgerechnet)	rd. 46,19 (laut Kostenprognose)
Gesamtkosten ¹ laut Kostenprognose Stand November 2017		rd. 60,90

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive der Kosten (1,5 Mio. EUR) für die Sanierung der Technischen Gebäudeausrüstung im 7. Obergeschoß (siehe TZ 16)

Quelle: ORF

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- 15.2 Der RH anerkannte die stufenweise Vorgehensweise des ORF bei der Sanierung des Objekts 1, um verlorenen Aufwand durch die anfänglich ausstehende Standortentscheidung zu vermeiden. Er hielt jedoch fest, dass die ausstehende Standortentscheidung die Komplexität des Projekts erhöhte und dass die Sanierung des Objekts 1 unter hohem Zeitdruck erfolgte, was zu Mehrkosten führte (siehe [TZ 16](#)). Eine frühere Entscheidung des ORF hinsichtlich der Sanierung und des Standorts – zumal dem ORF die Schäden an den Gebäuden des ORF-Zentrums seit 2004 bekannt waren (siehe [TZ 2](#)) – hätte dazu beigetragen, den Zeitdruck zu vermindern, Kostenrisiken zu senken und die Projektabwicklung zu vereinfachen.
- 15.3 Laut Stellungnahme des ORF hätten die Gutachten zu den Schäden an den Gebäuden des ORF-Zentrums entsprechende Fristen für die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen vorgesehen. Die intern Verantwortlichen der ORF-Bauabteilung hätten sogar noch im Jahr 2011 einen Zeitraum von drei Jahren für die Umsetzung genannt. Erst im Jahr 2012 sei dann in einem weiteren Gutachten, das Basis für die durchzuführenden Sanierungen sein sollte, unmittelbarerer Handlungsbedarf entstanden, dem der ORF sofort nachgekommen sei und daher diverse Schritte beschleunigt setzen musste.
- 15.4 Der RH entgegnete dem ORF, dass ein Gutachten vom April 2007 bereits zeigte, dass durch punktuelle Mängelbehebungen der Betrieb längstens bis 2012 hätte aufrecht erhalten werden können. Nur mittels einer systematischen Sanierung hätte eine Nutzung über 2020 hinaus sichergestellt werden können. Eine Entscheidung über die langfristige Nutzung wäre daher nach Ansicht des RH bis Ende 2012 zu treffen gewesen.



Kostenentwicklung

- 16.1 (1) Nachstehend sind die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Kostenentwicklung des Objekts 1 chronologisch dargestellt:

Tabelle 7: Chronologie Kostenentwicklung Objekt 1

Zeitpunkt/-raum	Gesamt-kosten	Ereignis
	in Mio. EUR	
April 2012		Sonderbericht zum Sanierungsbedarf im ORF-Zentrum: Sanierungsbedarf aufgrund wesentlicher Mängel in der Bausubstanz
28. Juni 2012	23,8	Beschluss Stiftungsrat: Kostenrahmen Sanierungsmaßnahmen am Objekt 1 rd. 23,8 Mio. EUR für die Standsicherheitssanierung auf Basis einer Kostenschätzung eines externen Konsulenten
13. September 2012		Beschluss Stiftungsrat: „größtmögliche Zusammenführung zentraler Unternehmensfunktionen am primären Standort Küniglberg“ inklusive Ausarbeitung eines Raum- und Funktionsprogramms
Oktober 2012		Baubeginn Standsicherheitssanierung
Jänner 2014		definiertes ORF-Ziel des Prozess-Standards: „die Projektkosten in allen Projektphasen aktiv zu gestalten und nicht nur nachträglich auf die tatsächlichen Kosten zu reagieren.“
6. März 2014	53,0	Beschluss Stiftungsrat: Konsolidierung der Wiener Standorte am Standort Küniglberg Gesamtkosten Objekt 1 rd. 53,0 Mio. EUR (Grundlage Studien); die darin getroffenen Annahmen zu den Baukosten (Flächenbedarf nach Kategorien bzw. Baukosten je Kategorie pro m ²) überprüfte der ORF gemeinsam mit seinen externen Konsulenten im Zuge der Machbarkeitsstudie
Februar bis Juli 2015		Erstellung und Freigabe der Entwurfsunterlagen
Mai bis Juli 2015		Ausschreibung der Gewerke, u.a. Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau, Elektrotechnik sowie Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik
Oktober 2015		Kostenwarnung des Generalplaners
Februar 2016	55,8	Statusbericht der Klausur der ORF-Geschäftsführung
17. November 2016	59,0 (62,6)	Sitzung Stiftungsrat: Gesamtkosten Objekt 1 realistisch bei rd. 59,0 Mio. EUR; Worst Case rd. 62,6 Mio. EUR
Februar 2017	60,9	Kostenprognose laut Statusbericht zur Sondersitzung des Ausschusses für Finanzen und Technik des Stiftungsrats ¹
November 2017	59,4	Kostenprognose laut Statusbericht zur Sondersitzung des Ausschusses für Finanzen und Technik des Stiftungsrats ¹

¹ exklusive der Kosten für die Sanierung der Technischen Gebäudeausrüstung im 7. Obergeschoß (siehe TZ 16)

Quelle: ORF

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(2) Nach dem Beschluss des Stiftungsrats vom März 2014 zur Konsolidierung der Wiener Standorte am Küniglberg – mit Gesamtkosten für das Objekt 1 von rd. 53,0 Mio. EUR, basierend auf Studien und nicht auf Basis einer entsprechenden Vorentwurfs- oder Entwurfsplanung – sollte der Generalplaner im Februar 2015 die Entwurfspläne samt Kostenbericht der Projektsteuerung zur Prüfung vorlegen. Die Projektsteuerung wies aufgrund der unvollständigen Ausarbeitung der Entwurfspläne diese zur Überarbeitung an den Generalplaner zurück. Zur Aufklärung der Kosten fanden mehrere Besprechungen zwischen der Projektsteuerung und dem Generalplaner statt. Der ORF als Bauherr definierte im Zuge der Detaillierung der Planung im April 2015 Einsparungspotenziale. Er gab den Entwurf am 8. Juli 2015 frei. Der ORF hatte bereits ab Mai 2015 wesentliche Gewerke wie Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau, Elektrotechnik sowie Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik auf Basis eines sich damals in Überarbeitung befindlichen Entwurfs ausgeschrieben und vergab im August und September 2015 die Leistungen.

(3) Im Oktober 2015 führte der Generalplaner eine Kostenhochrechnung durch, die eine wesentliche Überschreitung (20 % bis 30 % der Bauwerkskosten für das Gesamtprojekt von 156 Mio. EUR) der geplanten Kosten zeigte, weshalb er eine Kostenwarnung aussprach. Daraufhin verhängte der ORF einen vorläufigen Planungsstopp und analysierte alle Bestandsobjekte erneut. Mitte Februar 2016 beschloss der ORF in einer Klausur der Geschäftsführung u.a.

- die Neuausrichtung der Projektstruktur (u.a. Verstärkung der Bauherrn–Vertretung und im Projektcontrolling, siehe [TZ 7](#)),
- die Prüfung der Sanierungstiefen und die Feststellung der tatsächlichen Erfordernisse in den Objekten 2 bis 10 und
- die Redimensionierung des Neubaus auf das ursprünglich geplante Niveau der Machbarkeitsstudie (nachdem der ORF zwischenzeitlich überlegte, den Neubau größer zu errichten).

Für das Objekt 1 wurden Gesamtkosten von rd. 55,8 Mio. EUR angesetzt. Die Reserven wurden an die Sanierungsnotwendigkeit angepasst und auf die übrigen Objekte neu verteilt, sodass die budgetäre Vorgabe von rd. 303,7 Mio. EUR für das Gesamtprojekt Medienstandort Küniglberg gleich blieb.

(4) Die ORF–Geschäftsführung präsentierte dem Stiftungsrat in der Sitzung vom 17. November 2016 Kosten für das Objekt 1 von rd. 59 Mio. EUR und ein Worst-Case–Szenario mit rd. 62,6 Mio. EUR. Sie begründete diese Erhöhungen mit bereits bestehenden Nachtragsforderungen externer Auftragnehmer, u.a. des Generalplaners.



(5) Der Statusbericht des Ausschusses für Finanzen und Technik vom Februar 2017 wies aufgrund weiterer angemeldeter Nachtragsforderungen eine Kostenprognose für das Objekt 1 von rd. 60,9 Mio. EUR aus.

Der ORF erkannte als Ursachen für die Kostenerhöhungen laut diesem Statusbericht u.a.:

- zu geringe Planansätze in der Kostenschätzung; die Kostenansätze beruhten nicht auf einer vollständigen Anforderungsplanung bzw. einer entsprechenden Vorentwurfs- und Entwurfsplanung;
- Terminverzug von rund einem Jahr verbunden mit Erhöhungen der zeitabhängigen Kosten und Mehrkostenforderungen aus einem gestörten Bauablauf (bauwirtschaftliche Nachträge);
- Änderungswünsche des Bauherrn.

(6) Der Statusbericht des Ausschusses für Finanzen und Technik vom November 2017 wies eine Kostenprognose für das Objekt 1 von rd. 59,4 Mio. EUR aus; dies entsprach einer Steigerung von rd. 6,4 Mio. EUR bzw. rd. 12 % gegenüber dem Standortbeschluss des Stiftungsrats vom März 2014.

Dieser Statusbericht listete folgende Gründe für die Kostenerhöhung von rd. 6,4 Mio. EUR auf:

- bauwirtschaftliche Nachträge (rd. 3,0 Mio. EUR),
- Änderungswünsche des Bauherrn (rd. 1,8 Mio. EUR),
- zu geringe Planansätze in der Kostenschätzung (rd. 1,1 Mio. EUR) und
- Sonstiges (rd. 0,5 Mio. EUR).

Zu den rd. 59,4 Mio. EUR waren weitere rd. 1,5 Mio. EUR für die Sanierung der Zentralen für die Technische Gebäudeausrüstung hinzuzurechnen. Diese waren zum Zeitpunkt des Standortbeschlusses in der Budgetvorgabe nicht berücksichtigt. Somit ergaben sich für das Objekt 1 prognostizierte Gesamtkosten von rd. 60,9 Mio. EUR. Die Steigerung zum vorgegebenen Wert im Standortbeschluss (ohne Sanierung der Zentralen für die Technische Gebäudeausrüstung) betrug somit rd. 6,4 Mio. EUR bzw. rd. 12 %.

- 16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der ORF das selbst vorgegebene Kostenziel von rd. 53 Mio. EUR voraussichtlich um rd. 6,4 Mio. EUR überschreiten wird. Das Festlegen des Budgets bzw. Kostenziels durch den ORF für das Objekt 1 im März 2014, basierend auf Studien und nicht auf Basis einer entsprechenden Vorentwurfs- oder Entwurfsplanung, war nach Ansicht des RH verfrüht.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der RH anerkannte das Bestreben des ORF, die Ursachen der Kostenerhöhungen zu erarbeiten und ihnen entgegenzuwirken. Der RH vermerkte jedoch kritisch, dass der ORF das selbst gesteckte Ziel, „die Projektkosten in allen Projektphasen aktiv zu gestalten und nicht nur nachträglich auf die tatsächlichen Kosten zu reagieren“, nicht erreichen konnte. Der ORF setzte zwar Maßnahmen zur Kostenreduktion in der Entwurfsphase, jedoch wurde er nach Ansicht des RH erst nach der Kostenwarnung des Generalplaners im Herbst 2015, also während der Ausführungsphase, tätig und versuchte, als Bauherr proaktiv die Kosten zu minimieren.

Der RH empfahl dem ORF, seine Interessen als Bauherr in der Projektabwicklung der zukünftigen Objekte 2 bis 10 verstärkt wahrzunehmen, um weitere Kostensteigerungen zu vermeiden.

Der RH verwies hinsichtlich der Notwendigkeit des Aufbaus von Know-how beim ORF, um das Kostenmanagement bei Bauvorhaben selbst aktiv gestalten zu können, auf seine Empfehlungen in TZ 7.

- 16.3 Laut Stellungnahme des ORF sei die verstärkte Wahrnehmung seiner Interessen als Bauherr in hohem Ausmaß durch die mittlerweile umgesetzte Projektstruktur sichergestellt. Die Empfehlung werde daher umgesetzt.

Qualität der Ausschreibungen

- 17.1 (1) Der Kostenbericht mit Stand April 2017 der Projektsteuerung wies eine Hauptauftragssumme (ohne Zusatzaufträge) von rd. 44,03 Mio. EUR, eine Abrechnungssumme von rd. 44,23 Mio. EUR und eine Kostenprognose von rd. 60,74 Mio. EUR aus. Somit waren erst rd. 73 % der Kosten geprüft und rd. 27 % beruhten auf Prognosen, obwohl bereits am 27. März 2017 die Abgabe der Teil–Fertigstellungsanzeige für das Objekt 1 erfolgte. Die Hauptauftragssumme wird somit voraussichtlich um rd. 16,71 Mio. EUR überschritten werden. Vor allem die Kostenbereiche Bauwerk Rohbau und Bauwerk Technik wiesen erhebliche Kostenerhöhungen aus. Der ORF begründete die Differenz von rd. 16,71 Mio. EUR mit:

- Zusatzaufträgen und beantragte bzw. erwartete Mehrkostenforderungen von rd. 14,81 Mio. EUR sowie
- der Vorsorge für den zeitlich zurückgestellten Ausbau des Erdgeschoßes von rd. 1,90 Mio. EUR.

(2) Die ORF–Projektleitung nahm selbst eine Analyse der Kostenprognose der Projektsteuerung und eine Risikobewertung vor und nannte dem Ausschuss für Finanzen und Technik des Stiftungsrats bereits im Februar 2017 eine Kostenprognose unter der Berücksichtigung der Sanierungskosten der Zentrale für die Technische Gebäudeausrüstung von rd. 60,90 Mio. EUR.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- 17.2 Der RH kritisierte, dass der ORF Leistungen vergab, die auf einer nicht ausschreibungsreifen Planung basierten, was zu erheblichen Mehrkosten – wie der hohe Anteil an Zusatzaufträgen und beantragten bzw. erwarteten Mehrkostenforderungen von rd. 14,81 Mio. EUR zeigte – führte. Die Ausschreibungen bzw. die Leistungsverzeichnisse waren daher nach Ansicht des RH mangelhaft und von unzureichender Qualität; zusätzlich eröffnete der ORF damit Spekulationspotenziale für die Bieter.

Leistungsänderungen während der Bauabwicklung unterliegen nicht dem Wettbewerb und führen nach den Erfahrungen des RH gewöhnlich zu höheren Preisen, als wenn sie bereits Teil der Ausschreibung gewesen wären.

Der RH betonte den Stellenwert einer ausgereiften und vollständigen Planung sowie deren Umsetzung in die Leistungsverzeichnisse. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen und Empfehlungen in der TZ 18.

- 17.3 Laut Stellungnahme des ORF stelle der ausgewiesene Betrag von 14,81 Mio. EUR keine Mehrkosten dar, sondern weitgehend „Sowieso-Kosten“, die aus der gestaffelten Beauftragung sowie dem Planungsstand entsprechenden Unsicherheiten, die durch Reserven gedeckt waren, resultierten. So habe auch der RH bestätigt (siehe TZ 18), dass durch die gestaffelte Beauftragung bspw. beim Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau kein „Bietersturz“ verursacht würde.

Dessen ungeachtet nehme der ORF die vom RH ausgeführte Kritik sehr ernst. Der ORF habe bereits notwendige Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung gesetzt. In Bezug auf den Anteil der Zusatzaufträge (aus gestaffelten Beauftragungen) an den prognostizierten Gesamtkosten könne beim Objekt 2 der Prozentsatz trotz der Umsetzung des Plan B und der damit verbundenen Verortung des Radiosenders FM4 um fast 40 % gesenkt werden.

Der ORF verweise darauf, dass bei der vom RH angestellten Rechnung mögliche Risiko-positionen im Ausgangswert (Summe der Hauptaufträge) nicht berücksichtigt seien und üblicherweise auch nicht würden. Im Vergleichswert auf Basis der Kostenprognose seien diese aber sehr wohl enthalten, wodurch sich eine Verzerrung ergebe.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Die vom ORF beauftragte Begleitende Kontrolle ergänzte im Rahmen der Stellungnahme:

„.... in der Literatur wird von Risikoansätzen für die Ausführungsphase von 5 bis 10 % der Basiskosten ausgegangen. Bei besonders komplexen Bauvorhaben können diese auch höher sein. Diese Risikoansätze dienen der Abdeckung von Kosten

- aus Änderung der Art der vereinbarten Leistung,
- zufolge Änderung der Umstände der Leistungserbringung,
- aufgrund von Zusatzleistungen und Mengenmehrungen und
- aufgrund sonstiger erforderlicher Vertragsanpassungen.“

Das Vertragswerk (Hauptauftrag) könne diese Kostenbestandteile nicht abdecken, weil einerseits nicht alle Rahmenbedingungen restlos bekannt sein könnten und andererseits für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses und der weiteren Vertragsunterlagen aus bauwirtschaftlicher Sicht ein realistischer Basisfall herangezogen werden sollte. Es könnten darin nicht alle möglichen Abweichungen abgebildet werden, um Spekulationen hintanzuhalten und die Kalkulierbarkeit zu gewährleisten.

Schließlich seien bei der vom RH angestellten Rechnung auch Valorisierungsvorhalte im Ausgangswert (= Summe der Hauptauftragssumme) nicht enthalten.

- 17.4 Der RH erwiderte dem ORF, dass er die Qualität der Leistungsverzeichnisse stets auf einem aussagekräftigen Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen – unter Berücksichtigung der Zusatzaufträge und allfälliger Preissteigerungen – beurteilt. In diesem Zusammenhang verwies er auf den durchgeföhrten Vergleich des Gewerks Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau (siehe [TZ 18](#)) und seine dazu getroffenen Feststellungen und Empfehlungen sowie auf die Berichte der Projektsteuerung des ORF und die darin enthaltenen Kostenvergleiche von Auftragssumme, Abrechnungsstand und Kostenprognose.

Im Übrigen hatte der ORF im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Differenz von rd. 14,81 Mio. EUR mit Zusatzaufträgen sowie beantragten bzw. erwarteten Mehrkostenforderungen begründet. Auch die in den Statusberichten (siehe [TZ 16](#)) aufgezählten Gründe für die Kostenerhöhung untermauerten die ursprüngliche Begründung des ORF. Ergänzend betonte der RH zu den Zusatzaufträgen, dass bei Änderungen des Bauvertrags erst während der Bauabwicklung die entsprechenden Leistungen nicht dem Wettbewerb der Bieter unterworfen sind.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Zu den von der Begleitenden Kontrolle angeführten Risikoansätzen von 5 % bis 10 % der Basiskosten betonte der RH, dass die Mehrkosten von rd. 14,81 Mio. EUR – rd. 33 % der Auftragssumme – diese Bandbreite deutlich überschritten. Schließlich wies der RH darauf hin, dass der ORF in seiner Stellungnahme nicht die aktuellen Schlussrechnungssummen zum Objekt 1 angab und somit die tatsächliche Höhe der Überschreitung der Auftragssummen nicht darstellte.

Qualität des Leistungsverzeichnisses Teil–Generalunternehmer Roh– und Ausbau

18.1 (1) Nach Erstellung der Leistungsverzeichnisse vom Planer kam es zu deren Lesung, bei der der Bauherr, die Projektsteuerung, die Örtliche Bauaufsicht und der Planer vertreten waren. Die Anmerkungen aus den Lesungen arbeitete der Planer ein. Die Projektsteuerung erstellte für den Bauherrn eine Entscheidungsvorlage zur Freigabe der Leistungsverzeichnisse.

(2) Im Mai 2015 empfahl die Projektsteuerung die Freigabe des vom Generalplaner erstellten Leistungsverzeichnisses für das Gewerk Teil–Generalunternehmer Roh– und Ausbau, in dem die Anmerkungen des Bauherrn und der Örtlichen Bauaufsicht bereits eingearbeitet waren.

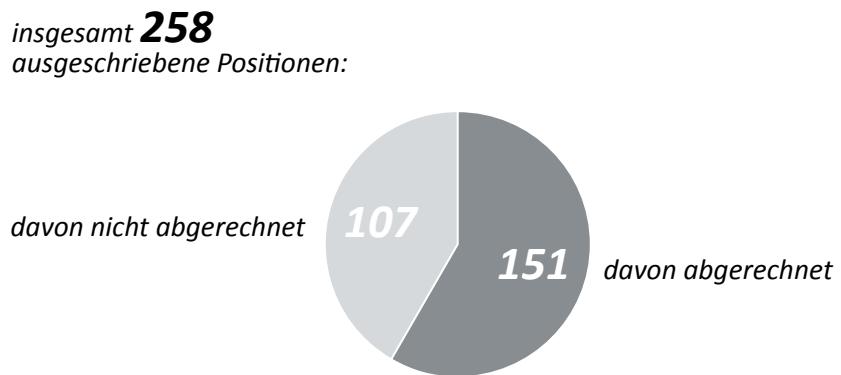
(3) Nach der Bekanntmachung der Ausschreibung im Mai 2015 und der Durchführung eines Vergabeverfahrens beauftragte der ORF im August 2015 den Bestbieter mit rd. 4,85 Mio. EUR (Hauptauftrag).

Parallel dazu gab der ORF als Bauherr die Entwurfspläne im Juli 2015 frei.

(4) Leistungsbeginn des Auftragnehmers war der 24. August 2015. Im Mai 2017 stand der Auftragssumme eine Teilrechnungssumme von rd. 9,09 Mio. EUR gegenüber. Der Monatsbericht der Projektsteuerung vom Juli 2017 wies eine Kostenprognose von rd. 10,76 Mio. EUR (Steigerung von rd. 5,91 Mio. EUR gegenüber Hauptauftrag) aus.

(5) Zur Überprüfung der Qualität des Leistungsverzeichnisses verglich der RH beim Gewerk Teil–Generalunternehmer Roh– und Ausbau die Positionen gemäß Hauptauftrag mit jenen der 19. Teilrechnung (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die letzte von der Örtlichen Bauaufsicht geprüfte Teilrechnung) und berücksichtigte dabei die Zusatzaufträge. Dies ergab folgendes Bild:

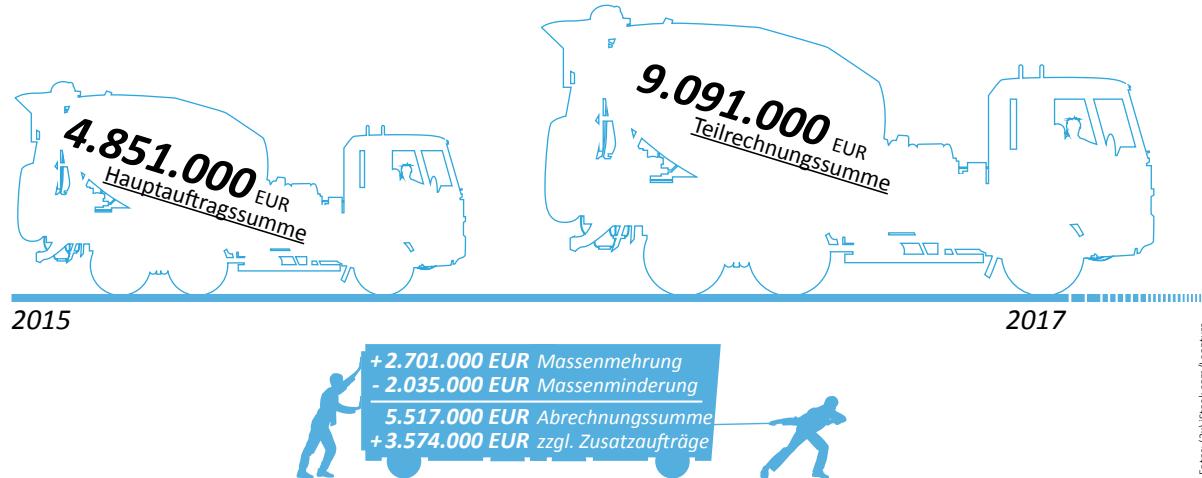
Abbildung 7: Qualität des Leistungsverzeichnisses Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau



Leistungsänderung:

Kostenprognose 10,76 Mio. EUR

(Steigerung von rd. **5,91 Mio. EUR** gegenüber Hauptauftragssumme)



zzgl. = zuzüglich

Quelle: ORF; Darstellung: RH

Die wesentlichsten Ursachen für die Zusatzaufträge von rd. 3,57 Mio. EUR (rd. 74 % der Hauptauftragssumme) waren:

- Planungs- bzw. Ausschreibungslücken des Generalplaners mit rd. 1,52 Mio. EUR,
 - höherer Sanierungsbedarf als ursprünglich angenommen mit rd. 1,50 Mio. EUR,
 - Bauablaufänderungen und Bauzeitverlängerung mit rd. 0,29 Mio. EUR,
 - Sanierung des Gremiensaals mit rd. 0,05 Mio. EUR und
 - Nutzerwünsche des Bauherrn mit rd. 0,21 Mio. EUR.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(6) Ein Bietersturz trat nicht auf; keiner der anderen Bieter hätte die ausgeführten und mit dem Hauptauftrag beauftragten Leistungen – unter der Voraussetzung sonst gleicher Rahmenbedingungen – billiger ausführen können als der Auftragnehmer.

- 18.2 Der RH wies kritisch auf die beim Teil-Generalunternehmer Roh- und Ausbau aufgetretenen gravierenden Kostenerhöhungen zwischen Hauptauftragssumme und Prognosekosten von rd. 5,91 Mio. EUR und auf den bedeutenden Anteil der Zusatzaufträge (rd. 3,57 Mio. EUR bzw. rd. 74 % der Auftragssumme) hin.

Nach Ansicht des RH waren die Kostenerhöhungen zusammenfassend auf

- eine Ausschreibung bzw. ein Leistungsverzeichnis (siehe [TZ 17](#)), welche nicht auf einer abgeschlossenen Ausführungsplanung, sondern lediglich auf einer sich in Bearbeitung befindlichen Entwurfsplanung beruhten, sowie
- auf Änderungswünsche durch den Bauherrn (Nutzer)

zurückzuführen.

Der RH empfahl daher dem ORF,

- künftig für eine höhere Planungstiefe bei den Ausschreibungen zu sorgen (baureife Planung),
- wegen der Qualitätsmängel im Leistungsverzeichnis entsprechende Rückforderungsansprüche gegenüber dem Planer zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen sowie
- Nutzerwünsche vor Baubeginn zu definieren, um Umplanungen und Mehrkostenforderungen in der Bauphase zu vermeiden.

- 18.3 Laut Stellungnahme des ORF erfolge – im Gegensatz zu Objekt 1, bei dem die angeführten schwierigen Rahmenbedingungen (Gefahr in Verzug, Termindruck, Projektkomplexität) zu einer forcierten Vorgehensweise in Bezug auf die notwendigen Teil-Generalunternehmer-Vergaben führten – die Planung, Ausführungsvorbereitung (Vergaben etc.) und Ausführung in den anderen Objekten in ambitionierter, dennoch aber konsequenter Umsetzung der objektweisen fixierten Rahmenterminpläne. Um nachträgliche Änderungen zu minimieren, würden im Vorfeld zu den Vorentwurfs- bzw. Entwurfsfreigaben die zum Projektstand notwendigen Abstimmungen mit den Nutzern vorgenommen.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Mit Ausnahme von einzelnen vorgezogenen Maßnahmen würden Vergaben grundsätzlich nach gemeinsam mit den Konsulenten abgestimmten Vergabeterminplänen und nach der Entwurfsfreigabe vorgenommen. Hierdurch seien auf einer baureifen Planung aufsetzende Ausschreibungen gewährleistet. Darüber setze der ORF auch qualitätssichernde Maßnahmen (siehe TZ 9).

Betreffend die Rückforderungsansprüche gegenüber dem Planer habe die Gesamtprojektleitung Planungsmängel im Detail auch unter Einbeziehung der Konsulenten (Projektsteuerung, örtliche Bauaufsicht) analysiert und in der Folge auch in die Verhandlungen mit dem Generalplaner eingebbracht. Damit würden die bewerteten Rückforderungsansprüche einen wichtigen Teil des ORF-seitigen Verhandlungstandpunktes darstellen. Im ersten Quartal des Jahres 2018 sei nach langwierigen Verhandlungen eine Anpassung des Generalplanervertrags erzielt worden, in der auch der Vergleich in Bezug auf die Planungsdefizite insbesondere im Objekt 1 Berücksichtigung fand.

Die Empfehlung werde daher in Zukunft umgesetzt.

Terminentwicklung

19.1 (1) Mit dem Standortbeschluss im März 2014 plante der ORF die Fertigstellung der Sanierung des Objekts 1 Mitte des Jahres 2015 und die Rückübersiedlung daran anschließend im zweiten Halbjahr 2015.

(2) Zur Zeit der Geburungsüberprüfung des RH stellte sich die Terminentwicklung wie folgt dar:

Tabelle 8: Ist-Termine

Baumaßnahmen	Baubeginn	Bauende
Standsicherheitssanierung	Oktober 2012	Juni 2014 bzw. Oktober 2014
Asbestsanierung	Mai 2013	Februar 2014
Erdbebenertüchtigung	April 2015	September 2015
Ausbau	August 2015	März 2017 (ohne zentrale Sitzungsräume im 6. Obergeschoß) bzw. September 2017 (Gesamt fertigstellung)

Quelle: ORF

Baubeginn mit den Maßnahmen der Standsicherheitssanierung war im Oktober 2012. Im März 2017 erfolgte die Teilstellungsanzeige (ausgenommen waren die zentralen Sitzungsräume im 6. Obergeschoß) und im September 2017 die Fertstellungsanzeige hinsichtlich dieser Sitzungsräume. Die Übersiedlung in das sanierte Objekt war im Oktober 2017 abgeschlossen.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(3) Die Fertigstellung des Objekts 1 verschob sich somit für den Großteil der Sanierungsmaßnahmen (ausgenommen zentrale Sitzungszimmer im 6. Obergeschoß) um rund eineinhalb Jahre bzw. für die Gesamtfertigstellung um rund zwei Jahre. Die maßgeblichen Gründe dafür waren laut ORF:

- Unklarheiten über die Sanierungstiefe,
- Verzögerung u.a. aufgrund von Einsprüchen im Vergabeverfahren des Generalplaners Vergabe–Soll Oktober 2013, Vergabe–Ist September 2014),
- fehlende Nutzervorgaben,
- weitere Verzögerung aufgrund von Einsprüchen in Vergabeverfahren (bspw. beim Gewerk Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik),
- Lücken in der Planung des Generalplaners,
- Bauen im denkmalgeschützten Bestand sowie
- Bauen bei laufendem Betrieb.

Weiters beeinflusste nach Ansicht des ORF die Wechselwirkung – insbesondere hinsichtlich der Kosten der einzelnen Objekte – mit den übrigen Bestandsobjekten bzw. dem Erweiterungsbau die Fertigstellung des Objekts:

- Zwischen Mai und Oktober 2014 führte der ORF den Architektenwettbewerb für den Erweiterungsbau durch. Der Wettbewerbssieger wurde im Juni 2015 vom ORF mit den Planungsleistungen beauftragt.
- Im Oktober 2015 wurde ein erster Vorentwurfsstand für die Bestandsobjekte 2 bis 9 mit entsprechender Maßnahmenbeschreibung und Kostenschätzung vom Generalplaner vorgelegt. Die darin erwogenen Lösungsvorschläge und –varianten entsprachen nicht den budgetären Vorgaben, sodass der Prozess der Aufarbeitung der Grundlagen, wie auch der nutzerseitigen Anforderungen, großteils neu gestartet wurde.
- Wegen der fehlenden Umwidmung für den Neubau am Standort Küniglberg konnte mit den Arbeiten für den Erweiterungsneubau nicht begonnen werden und die Planung für die verbleibenden Bestandsobjekte musste entsprechend adaptiert werden (siehe TZ 4).

19.2 Der RH vermerkte, dass sich bei der Sanierung des Objekts 1 wesentliche Projektrisiken wie Defizite in

- der Entscheidungsfindung,
- der Vergabe,
- der Planung und der Ausschreibung sowie
- der Genehmigung der begehrten Änderungen der Flächenwidmung

verwirklichten.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Nach Ansicht des RH gelang es dem ORF nicht, die Abläufe so zu gestalten und zu steuern, dass die geplanten Termine eingehalten werden konnten. Die Folge war beim Objekt 1 – neben der voraussichtlichen Kostenüberschreitung von rd. 6,4 Mio. EUR (siehe [TZ 16](#)) – eine Terminüberschreitung beim Großteil der Sanierungsmaßnahmen (ausgenommen zentrale Sitzungszimmer im 6. Obergeschoß) von rund eineinhalb Jahren bzw. bei der Gesamt fertigstellung von rund zwei Jahren.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen und Empfehlung in [TZ 4](#).

Projektcontrolling

- 20.1 (1) Die Projektorganisation beim **Bauabschnitt 1** (Baubeginn Oktober 2012 bis Standortbeschluss im März 2014) beruhte auf der vom Generaldirektor im Oktober 2012 verlautbarten – und später zweimal adaptierten – „Projektorganisation Medienstandort ORF“ (siehe [TZ 7](#)).

Das Projektcontrolling nahm der ORF in der ORF-internen „Projektsteuerung“ bzw. im „Projektmanagement“ (in der Projektleitung und unmittelbar unter dem Lenkungsausschuss angesiedelt) selbst wahr. Eine konkrete Aufgabenbeschreibung des Projektcontrollings fehlte (Form der Analysen, Reporting, IT-Unterstützung etc.).

Der ORF zog zur Unterstützung in der Projektabwicklung eine externe Projektsteuerung (Projektsteuerung 1) heran; deren Aufgaben umfassten u.a. die Kosten- und Terminsteuerung, Planung der Kosten, Durchführung der Kostenkontrolle, Kontrolle des Baufortschritts und der Termineinhaltung, monatliche Berichterstattung samt Darstellung der Kostenentwicklung an den Bauherrn (Projektmanagement und Zentrales Controlling).

(2) Die Projektsteuerung 1 erstellte beginnend mit November 2012 Statusberichte und ab März 2013 Kostenberichte. Der ORF erstattete ab Juni 2013 monatlich schriftlich Bericht an den Lenkungsausschuss. Diese Monatsberichte gaben einen Überblick über die Tätigkeiten während des vergangenen Monats und informierten u.a. über die Kosten- und Terminentwicklung.

(3) Im März 2013 begann der ORF mit der Erstellung eines Prozess-Standards. Dieser sollte einen verbindlichen Leitfaden für die Projektleitung sowie für weitere Projektbeteiligte, wie Projektsteuerung, Planer und Örtliche Bauaufsicht, darstellen. Ziel war es, einen geregelten und standardisierten Ablauf zur Vorbereitung und Durchführung des Projekts „Medienstandort ORF“ zu ermöglichen.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(4) Nach dem Standortbeschluss im März 2014 vergab der ORF beim **Bauabschnitt 2** die Leistung der Projektsteuerung (Projektsteuerung 2) neu, weil sich der Projektumfang sowohl im Leistungsbild als auch in ökonomischer Dimension wesentlich verändert hatte.

(5) Der ORF adaptierte die Projektorganisation mit „Interner Mitteilung“ vom 7. Juli 2014. Er war weiterhin für das Projektcontrolling zuständig. Eine konkrete Aufgabenbeschreibung des Projektcontrollings war auch hier nicht enthalten.

(6) Die Form der Dokumentation, das Berichtswesen, die Kostensystematik und –verfolgung sowie die Terminplanung waren im

- Prozess–Standard (Erstversion Jänner 2014),
- Organisationshandbuch (Erstversion Februar 2015) und
- Projekthandbuch (Erstversion Juli 2015)

geregelt.

Gemäß dem Organisationshandbuch waren verschiedene Besprechungskreise, wie bspw. ein Kosten–Jour–fixe, einzurichten. Daran nahmen grundsätzlich ORF–intern die „Gesamuprojekt Projektleiter“, der „Teilprojektleiter Bau“, die Kaufmännische Steuerung und die externe Projektsteuerung teil. In diesen Besprechungen erörterten die Teilnehmenden die aktuelle Kostensituation. Darüber lagen entsprechende Berichte vor.

Die Projektsteuerung 2 erstellte u.a. beginnend mit Mai 2014 Monats– bzw. Quartalsberichte.

Der ORF berichtete weiterhin monatlich schriftlich dem Lenkungsausschuss (Monatsberichte). Dabei bediente er sich der Daten, Berechnungen und Prüfungen seiner Konsulenten, insbesondere der Projektsteuerung, und unterzog diese einer Plausibilisierung.

(7) Die von der Projektsteuerung 2 wahrgenommene Kostensteuerung war nach der Ansicht des ORF nicht zufriedenstellend und führte zu mangelhaften Kostenprognosen. Er verlangte daher im August 2015 einen Austausch der bei der Projektsteuerung 2 für die Kostensteuerung zuständigen Person.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(8) Seit Ende 2012 verstärkte der ORF die Ressourcen im Bereich Controlling. Insbesondere im Herbst 2015 erhöhte er die Anzahl der Beschäftigten im Bereich Controlling – aufgrund einer Kostenwarnung des Generalplaners – durch folgende Maßnahmen:

- Zwei Personen wurden aus dem „Zentralen Controlling des ORF“ in das Projekt Medienstandort ORF entsandt.
- Bauherrseitige Verstärkung zur Abwehr von Mehrkostenforderungen (Anti–Claim–management) durch eine Neuaufnahme mit Anfang Mai 2017.

Die im Bereich Controlling eingesetzten Personalressourcen stiegen somit von Ende 2012 von rd. 1,1 Vollzeitäquivalenten auf insgesamt rd. 5,2 Vollzeitäquivalente Ende 2017.

(9) Die Aufgaben des Bereichs Controlling zur Zeit der Geburungsüberprüfung umfassten laut ORF für das Projekt insbesondere

- das operative Projektcontrolling,
- das Anti–Claim– und Vertragsmanagement,
- den Aufbau und die Führung des übergreifenden Kostenmanagements,
- die Führung des kaufmännischen Berichtswesens (Monats– und Quartalsberichte, Informationen an Geschäftsführung und Stiftungsrat) und
- die Zusammenarbeit mit der ORF–internen Projektleitung und der externen Projektsteuerung im Rahmen der Kostensteuerung und Terminüberwachung.

20.2 Nach Ansicht des RH erkannte der ORF u.a. aufgrund des zu geringen eigenen Personaleinsatzes im Bereich Controlling nicht rechtzeitig die bei der Abwicklung aufgetretenen Probleme – Kostenentwicklung, Sanierungstiefe etc. – und konnte somit auch nicht zeitgerecht gegensteuern. Der RH anerkannte, dass der ORF die Personalressourcen im Bereich Controlling entsprechend aufstockte und das System des Projektcontrollings weiterentwickelte.

Der RH anerkannte weiters, dass der ORF die Leistungen der externen Projektsteuerung plausibilisierte und bei einer mangelhaften Leistungserbringung Maßnahmen (Personalaustausch beim Auftragnehmer) setzte, um Verbesserungen zu erzielen.

Trotz der gesetzten Maßnahmen konnte der ORF jedoch die geplanten Kosten– und Terminziele beim Objekt 1 nicht einhalten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen und Empfehlungen in [TZ 16](#).

Der RH bemängelte, dass der ORF die Aufgaben des Projektcontrollings in beiden Bauabschnitten nicht näher definierte und verwies dazu auf seine Empfehlung in [TZ 8](#).



Nachhaltigkeit des Medienstandorts

21.1 (1) Unter dem Titel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (**Agenda 2030**) verabschiedeten die Staats– und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Ende September 2015 eine umfangreiche globale Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre.¹⁵ Ziel der Agenda war die kontinuierliche Verbesserung der Lebensqualität sowohl der heutigen als auch der künftigen Generation.

Kernstück der Agenda 2030 sind die mit 1. Jänner 2016 in Kraft getretenen 17 nachhaltigen Entwicklungsziele („Sustainable Development Goals“), welche durch insgesamt 169 Unterziele näher ausgeführt werden.

Auf nationaler Ebene definierte die Bundesregierung im Jänner 2016 die Implementierung und Umsetzung der Agenda 2030 durch einen Ministerratsbeschluss¹⁶ näher. Für den ORF gab es keine speziellen Vorgaben, die Agenda 2030 umzusetzen.

Für die Messbarkeit der Fortschritte bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele in Österreich erarbeitete die Bundesanstalt Statistik Österreich ein an den globalen Indikatoren der Vereinten Nationen orientiertes nationales Indikatorenset.

(2) Gemäß Nachhaltigkeits– und Diversitätsverbesserungsgesetz hatten große Kapitalgesellschaften¹⁷ von öffentlichem Interesse für Geschäftsjahre, die nach dem 31. Dezember 2016 beginnen, in den Lagebericht eine nichtfinanzielle Erklärung aufzunehmen. Diese hatten u.a. jene Angaben zu enthalten, die für das Verständnis der Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit erforderlich sind und sich mindestens auf Umwelt–, Sozial– und Arbeitnehmerbelange, auf die Achtung der Menschenrechte und auf die Bekämpfung von Korruption und Bestechung beziehen.¹⁸ Das ORF–Gesetz legte nicht explizit fest, dass der ORF ein Unternehmen von öffentlichem Interesse im Sinne des Nachhaltigkeits– und Diversitätsverbesserungsgesetzes ist.

¹⁵ Resolution (A/RES/70/1) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015

¹⁶ Ministerratsbeschluss 86/11 der Bundesregierung „Annahme der 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung, Umsetzung durch Österreich“ vom 12. Jänner 2016

¹⁷ § 243 Abs. 5 Unternehmensgesetzbuch gilt für große Kapitalgesellschaften (§ 221 Abs. 3: dafür müssen zwei der drei folgenden Merkmale überschritten werden: 20 Mio. EUR Bilanzsumme; 40 Mio. EUR Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag und/oder im Jahresdurchschnitt mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt.)

¹⁸ Die Pflicht zur Aufnahme der nichtfinanziellen Erklärung ist im Bundesgesetz, mit dem zur Verbesserung der Nachhaltigkeits– und Diversitätsberichterstattung das Unternehmensgesetzbuch, das Aktiengesetz und das GmbH–Gesetz geändert werden – im Speziellen in § 243 Unternehmensgesetzbuch – verankert.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

(3) Für den ORF zählten Klimaschutz und Nachhaltigkeit zu den Unternehmensschwerpunkten. Er entwickelte diesbezüglich auch ein Nachhaltigkeitsprogramm und beabsichtigte, die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu unterstützen. In seinem Nachhaltigkeitsbericht 2016/2017¹⁹ stellte der ORF Angaben über die Auswirkungen seiner Tätigkeit in Bezug auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft dar. Anhand der Indikatoren der Global Reporting Initiative–Leitlinien (G4) zur Nachhaltigkeitsberichterstattung – bspw. zu den Treibhausgas–Emissionen – erläuterte der ORF die wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Organisation. So führte der ORF entsprechend der Richtlinie u.a. Umweltkennzahlen wie den Stromverbrauch und die Eigenproduktion von Wärme aus Solarenergie an und zeigte auch die CO₂–Emissionen des ORF–Zentrums am Küniglberg. Eine Verbindung mit den internationalen Indikatoren für die Messbarkeit der Fortschritte bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen enthielt der Nachhaltigkeitsbericht nicht.

Der ORF beabsichtigte, sich zukünftig stärker mit den nachhaltigen Entwicklungszielen zu befassen – insbesondere mit den Entwicklungszielen 4 (hochwertige Bildung), 5 (Geschlechter–Gleichstellung), 9 (Industrie, Innovation und Infrastruktur) und 13 (Klimaschutz). Der ORF plante in diesem Zusammenhang auch einen regen Austausch mit den in Österreich damit befassten Organisationen.

Der Jahresabschluss des ORF für das Geschäftsjahr 2017 – mitsamt dem nichtfinanziellen Lagebericht gemäß Nachhaltigkeits– und Diversitätsverbesserungsgesetz – lag dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Anfang 2018) noch nicht vor. Der ORF beabsichtigte jedoch, seinen Nachhaltigkeitsbericht – im Einklang mit den Erläuterungen zum Nachhaltigkeits– und Diversitätsverbesserungsgesetz – als nichtfinanziellen Lagebericht heranzuziehen.

(4) Für das Medienstandortprojekt Küniglberg gab der ORF in Bezug auf die Nachhaltigkeit für die Sanierungsmaßnahmen und den Neubau vor, dass für die Energieeffizienz das „maximale Maß“ erreicht werden sollte. Für die Sanierung des Objekts 1 orientierte sich der ORF dabei an den Kriterien des „österreichischen klimaaktiv Gebäude–standards“ des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, weil sie – für den ORF – klare Vorgaben zur Energieeffizienz und zu den Baustoffen enthielten. Im Juni 2017 erhielt die Sanierung von Objekt 1 vom Ministerium die klimaaktiv Gold Auszeichnung. Mit den beim Objekt 1 gesetzten Maßnahmen kann der ORF nach Berechnung eines externen Beraters die CO₂–Emissionen künftig um über 140 Tonnen pro Jahr reduzieren.

¹⁹ Der ORF–Nachhaltigkeitsbericht wurde entsprechend den Global Reporting Initiative–Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichterstattung erstellt.

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Der ORF wollte – vor Plan B (siehe [TZ 4](#)) – für den Neubau eine Zertifizierung nach den Standards der Österreichischen Gesellschaft für Nachhaltige Immobilienwirtschaft oder eine gleichwertige Zertifizierung erreichen, die neben Energie- und Materialkriterien u.a. auch die Wirkungen auf globale und lokale Umwelt, die Lebenszykluskosten sowie die Standortqualität in die Bewertung miteinbezogen. Der ORF sah dafür Auswahl- und Zuschlagskriterien im Architekturwettbewerb vor. Von einer derartigen Zertifizierung bei der Sanierung der Bestandsobjekte sah der ORF u.a. auch aus Kostengründen ab. Bei zukünftigen Neubauten und Generalsanierungen beabsichtigte der ORF, die Anforderungen des klimaaktiv Gold Standards in die Planungsvorgaben aufzunehmen.

- 21.2 (1) Der RH bewertete die Schwerpunktsetzung des ORF in der Unternehmenspolitik auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit positiv, weil der ORF damit ökonomische, ökologische und soziale Interessen sowie die Bedürfnisse künftiger Generationen bei der Ausübung seiner Unternehmensaktivität mitberücksichtigte. Der RH erachtete es zusätzlich – wegen der öffentlichen Bedeutung des ORF – als angemessen, dass der ORF beabsichtigte, einen nichtfinanziellen Lagebericht gemäß Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz zu erstellen und dafür den ORF-Nachhaltigkeitsbericht heranzuziehen, obwohl die geltende Rechtslage (Unternehmensgesetzbuch, ORF-Gesetz etc.) diese verstärkte Anforderung an die Rechenschaftspflicht für den ORF nicht explizit vorsah.

Der RH empfahl dem ORF, – bei der von ihm geplanten vertieften Auseinandersetzung mit den nachhaltigen Entwicklungszielen und beim Austausch mit den in Österreich damit befassten Organisationen – Indikatoren zur Messung der Zielerreichung aus dem Indikatorenset der Bundesanstalt Statistik Österreich – bei Bedarf gemeinsam mit der Bundesanstalt Statistik Österreich oder im Wissensaustausch mit anderen Organisationen – herauszuarbeiten und in den Nachhaltigkeitsbericht aufzunehmen, um die Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele zu unterstützen.

(2) Ferner bewertete der RH die Umsetzung der Schwerpunktsetzung auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit durch die klimaaktiv Gold Auszeichnung des klimaaktiv Gebäudestandards bei der Sanierung des Objekts 1 und die Absicht, weitere Neubauten und Generalsanierungen gemäß klimaaktiv Gebäudestandard abzuwickeln, ebenfalls positiv.

- 21.3 Laut Stellungnahme des ORF werde die Empfehlung hinsichtlich Ausarbeitung eines Indikatorensets und dessen Aufnahme in den Nachhaltigkeitsbericht geprüft.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend empfahl der RH:

Österreichischer Rundfunk (ORF)

- (1) Es sollten Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu den beiden Varianten des Plan B angestellt, dem Stiftungsrat zur Zustimmung vorgelegt und dabei auch die Auswirkungen unterschiedlicher Sanierungstiefen auf die gesamte Nutzungsdauer der Gebäude mitberücksichtigt werden, um nicht kurzfristig Kosten durch die geringere Sanierungstiefe einzusparen, obwohl langfristig betrachtet, eine größere Sanierungstiefe wirtschaftlicher sein könnte. (TZ 4)
- (2) Liegenschaftsverkäufe wären erst zu initieren, nachdem alle Eckdaten, wie Zeitpunkt und Umfang für den eigenen Flächen- und Raumbedarf, bekannt sind und alle Voraussetzungen, wie erforderliche Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans, vorliegen. (TZ 6)
- (3) Für die weitere Projektabwicklung sollten dem Projekt die der Komplexität angemessenen Personalressourcen – in Hinblick auf Know-how sowie auf die Anzahl der Personen – zur Verfügung gestellt werden, um alle in der künftigen Projektorganisation vorgesehenen Funktionen zu besetzen und die Bauherrnaufgaben in vollem Umfang und zeitgerecht wahrnehmen zu können. (TZ 7)
- (4) Um den Know-how-Verlust bei erforderlichen oder nicht vermeidbaren personellen Änderungen gering zu halten, wäre entsprechend vorzusorgen, z.B. durch die Verpflichtung zum kontinuierlichen Informationsaustausch im Projektteam, zur umfassenden Dokumentation und zur geordneten Ablage der Unterlagen. (TZ 7)
- (5) Die Dokumente zur Projektorganisation sollten zeitnah aktualisiert werden, sodass darin stets der aktuell gültige Organisationsaufbau und die aktuell gültigen Regeln abgebildet sind, um sinnvolle Arbeitsmittel für die Projektbeteiligten zur Verfügung zu stellen. (TZ 8)



(6) Es wären

- getrennte Abläufe für die Prüfung von Zusatzaufträgen der ORF–Konsulenten unter Berücksichtigung der Befangenheiten und unter Beachtung des Vier–Augen–Prinzips für die Prüfung dem Grunde und der Höhe nach festzulegen sowie
- die Einhaltung der festgelegten Prozesse und der maximalen Bearbeitungszeiten nachvollziehbar sicherzustellen, um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit im Projekt und damit den Projekterfolg zu fördern sowie mögliche wirtschaftliche Nachteile für den ORF hintanzuhalten. (TZ 9)

(7) Bei künftigen Aufträgen sollte verstärkt auf eine klare Definition von Aufgaben und Schnittstellen geachtet werden. Erforderliche Informationen und Unterlagen wären den Projektbeteiligten vollständig, rechtzeitig und nachweislich zu übermitteln, um deren Aufgabenerfüllung zu ermöglichen und Mehrkosten durch Verzögerungen zu vermeiden. (TZ 10)

(8) Künftig wären die ORF–Vorgaben dem Planer zeitgerecht zu übermitteln und Ausschreibungen von Leistungen ausschließlich auf Basis ausgereifter Planungen und nicht basierend auf in Bearbeitung befindlichen Entwurfsplänen vorzunehmen. Dadurch können spätere Änderungen und damit verbundene wirtschaftliche Nachteile vermieden werden. (TZ 11)

(9) Die „Ausschreibungsreife“ der Planungen und die Richtigkeit der Leistungsverzeichnisse sollten sowohl vom Planer als auch von der Örtlichen Bauaufsicht, einer eventuell begleitenden Kontrolle und der Projektleitung formal bestätigt werden. (TZ 11)

(10) Hinsichtlich der Auseinandersetzung mit dem Generalplaner sollten die Leistungsmängel des Generalplaners so dokumentiert werden, dass sie bei Nichteinigung im Verhandlungswege in einem möglichen zukünftigen Gerichtsverfahren zweifelsfrei belegt werden können. (TZ 11)

(11) Das Vergabecontrolling wäre so zu verbessern, dass stets ein vollständiger und richtiger Überblick über die laufenden und durchgeföhrten Vergabeverfahren verfügbar ist. (TZ 12)

ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

- (12) Eine strukturierte und vollständige Ablage der Vergabeunterlagen sollte sichergestellt werden. Ferner wären alle vergaberelevanten Unterlagen sieben Jahre lang aufzubewahren, auch wenn damit die Minimalfrist von drei Jahren ab Zuschlagserteilung gemäß Bundesvergabegesetz 2018 verlängert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass der ORF die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner Vergabeentscheidungen – insbesondere im Fall von eventuellen Vertragsverletzungsverfahren sowie Fällen nachgängiger interner und externer Kontrollen – längerfristig nachweisen kann. (TZ 12)
- (13) Künftig wäre in jedem Vergabefall die im Bundesvergabegesetz vorgesehene Dokumentationsverpflichtung einzuhalten, insbesondere wäre die Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren, um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen. (TZ 12)
- (14) Die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes sollten uneingeschränkt angewendet werden, solange nicht zweifelsfrei entschieden wurde, dass der ORF kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Bundesvergabegesetzes ist; dies nicht zuletzt deswegen, um das Risiko wirtschaftlicher Schäden, die Verzögerungen infolge Anfechtungen rechtswidriger Vergabeverfahren nach sich ziehen können, abzuwenden. (TZ 13)
- (15) Für regelmäßig benötigte Leistungen, wie Rechtsberatungsleistungen wären Rahmenvereinbarungen oder –verträge unter Beachtung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes abzuschließen; damit unterliegen die Leistungen dem Wettbewerb und es sind ressourcenschonende Leistungsabrufe möglich. (TZ 13)
- (16) Die Termin–, Kosten– und Qualitätsziele zur Anwendung der Bonus–Malus–Regelungen sollten mit den Auftragnehmern künftig objektweise – mit Vorliegen des jeweiligen Vorentwurfs – vereinbart werden. (TZ 14)
- (17) Für Leistungen bei Bauvorhaben sollte nur in begründeten Ausnahmefällen und nur dann auf bestehende Rahmenverträge für Instandhaltungsarbeiten zurückgegriffen werden, wenn dies wirtschaftliche Vorteile gegenüber einer getrennten Vergabe der konkreten Leistung oder einer Zusatzbeauftragung der Leistung bei einem Auftragnehmer für das gegenständliche Bauvorhaben bringt. (TZ 14)



- (18) Künftig wären Leistungen zeitgerecht zu vergeben, um die Umsetzung geplanter Bauabläufe zu ermöglichen und Zusatzkosten durch Verzögerungen oder Störungen zu vermeiden. Dazu wären auch ORF-interne Abläufe zu evaluieren und zu optimieren. Sämtliche für die Bauabwicklung erforderlichen Unterlagen, insbesondere auch sämtliche rechtsgültigen Verträge mit ausführenden Unternehmen bzw. deren Änderungen (z.B. Zusatzaufträge), wären umgehend und nachvollziehbar der Örtlichen Bauaufsicht zur Kenntnis zu bringen. (TZ 14)
- (19) Die ORF-Interessen als Bauherr sollten in der Projektabwicklung der zukünftigen Objekte 2 bis 10 verstärkt wahrgenommen werden, um weitere Kostensteigerungen zu vermeiden. (TZ 16)
- (20) Künftig
- wäre für eine höhere Planungstiefe bei den Ausschreibungen zu sorgen (baureife Planung),
 - wären wegen der Qualitätsmängel im Leistungsverzeichnis entsprechende Rückforderungsansprüche gegenüber dem Planer zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen sowie
 - wären Nutzerwünsche vor Baubeginn zu definieren, um Umplanungen und Mehrkostenforderungen in der Bauphase zu vermeiden. (TZ 18)
- (21) Bei der geplanten vertieften Auseinandersetzung mit den nachhaltigen Entwicklungszielen und beim Austausch mit den in Österreich damit befass-ten Organisationen sollten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung aus dem Indikatorenset der Bundesanstalt Statistik Österreich – bei Bedarf gemeinsam mit der Bundesanstalt Statistik Österreich oder im Wissensaustausch mit anderen Organisationen – herausgearbeitet und in den Nachhal-tigkeitsbericht aufgenommen werden, um die Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele zu unterstützen. (TZ 21)



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Stadt Wien

(22) Das Verfahren für die Änderung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans des Wiener Stadtentwicklungs–, Stadtplanungs– und Baugesetzbuchs sollte evaluiert und weiterentwickelt werden, um die Verfahrensdauer zu verkürzen und folglich die Verwaltungseffizienz und den Nutzen zu steigern. In die Überlegungen sollten insbesondere die Vor– und Nachteile von Fristen

- innerhalb derer entschieden werden sollte – ähnlich den gesetzlichen Regelungen in den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg –, ob ein Verfahren zur Änderung eingeleitet oder der bestehende Flächenwidmungs– und Bebauungsplan beibehalten wird, und
- innerhalb derer einer Grundeigentümerin bzw. einem Grundeigentümer ein Recht auf Befassung der Gemeindevertretung mit einem Antrag auf Widmungsänderung, wie in Vorarlberg, zusteht,

miteinbezogen werden. (TZ 4)

Stadt Wien; Österreichischer Rundfunk (ORF)

(23) Die Stadt Wien (zuständige Stadträtin und Bezirksvertretung des 13. Wiener Gemeindebezirks) und der ORF sollten die Gespräche zur Ausarbeitung eines umsetzungsreifen Verkehrs– und Mobilitätskonzepts am Küniglberg wieder aufnehmen, um so die Voraussetzungen zu schaffen, dass bei der Umsetzung des Plan B die von der Bezirksvertretung befürchtete „totale Verparkung“ verhindert sowie den übergeordneten Verkehrskonzepten der Stadt Wien (insbesondere Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs um 7 %) und den Verkehrsbedürfnissen der Bevölkerung wie auch der Wirtschaft entsprochen wird. (TZ 4)



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase



Wien, im April 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Anhang A

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

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

Österreichischer Rundfunk

Stiftungsrat

Vorsitz

Brigitte Kulovits–Rupp	(22. April 2010 bis 7. Mai 2014)
Prof. KR Mag. Dietmar Hoscher	(7. Mai 2014 bis 17. Mai 2018)
Dr. Norbert Steger	(seit 17. Mai 2018)

Stellvertretung

Dr. Franz Medwenitsch	(seit 22. April 2010)
------------------------------	-----------------------

Geschäftsführung

Mag. Richard Grasl	(1. Jänner 2010 bis 31. Oktober 2016)
Mag. Karl Amon	(1. Oktober 2010 bis 31. Dezember 2016)
Dr. Alexander Wrabetz	(seit 1. Jänner 2007)
Mag. Kathrin Zechner	(seit 1. Jänner 2012)
Ing. Michael Götzhaber	(seit 1. Jänner 2012)
Dr. Andreas Nadler	(seit 1. Jänner 2017)
Monika Eigensperger	(seit 1. Jänner 2017)



Anhang B

Vorgeschichte und Chronologie der Abwicklung der Bauphase 1

Zeitpunkt/-rahmen	Ereignis
ab 1968	Errichtung des ORF-Zentrums in Wien am Küniglberg nach den Plänen des Architekten Roland Rainer (Stahlbeton-Fertigteilbauweise) auf dem Gelände der im 2. Weltkrieg zerstörten Flak-Kaserne Küniglberg.
1972 bis 1975	schrittweise Inbetriebnahme
ab 1980er Jahre	ebenfalls von Roland Rainer geplante Erweiterungsbauwerke
ab 2004	Zahlreiche vom ORF beauftragte Untersuchungen zeigen Schäden an den Gebäuden des ORF-Zentrums auf, insbesondere am zwölfgeschossigen Hauptgebäude „Objekt 1“, die die Standfestigkeit beeinträchtigen; zeitnahe Behebung akuter statischer Mängel durch den ORF
20. Juni 2005	erste gutachterliche Stellungnahme zu den Korrosionsschäden an der Tragkonstruktion beim ORF-Zentrum am Küniglberg
2006	ORF-Zentrum unter Denkmalschutz
April 2007	Gutachterfeststellungen zu den Schäden: – Punktuelle Mängelbehebungen können den Betrieb bis 2012 aufrechterhalten. – Nutzung über 2020 hinaus nur nach systematischer Sanierung. – Entscheidung über die langfristige Nutzung wäre daher bis Ende 2012 zu treffen.
ab 2008	Prüfung von Standortalternativen parallel zu Sanierungsüberlegungen
April 2012	Sanierungsplan für das Objekt 1 mit drei Bauabschnitten (Bauabschnitt 1 statische Sanierung, Bauabschnitt 2 bauphysikalische Sanierung, Bauabschnitt 3 Rückbau; Umsetzung teilweise nur im Falle der Entscheidung für den Verbleib am Küniglberg vorgesehen) und geschätzten Kosten von insgesamt rd. 23,83 Mio. EUR
13. September 2012	Der Stiftungsrat genehmigt die Ausarbeitung eines Raum- und Funktionsprogramms auf Basis der größtmöglichen Zusammenführung der zentralen Unternehmensfunktionen am Standort Küniglberg.
Oktober 2012	Beginn Sanierung Objekt 1
März 2013	Kenntnisnahme Stiftungsrat: Bauabschnitt 2 beim Objekt 1 in reduzierter Form unabhängig von noch zu treffenden Entscheidungen für den nachhaltigen Sanierungserfolg des Bauabschnitts 1 erforderlich
Juni 2013	Zustimmung Stiftungsrat zu neuem Rahmenterminplan Immobilien und Standort sowie beim Objekt 1 auch zur Erdbebenertüchtigung und Asbestsanierung parallel zum Bauabschnitt 2
November 2013	Zustimmung Stiftungsrat zur Änderung Bauabschnitt 3 (zukunftsorientierter Ausbau des Objekts 1 anstatt Rückbau in den ursprünglichen Zustand; Erhöhung Sanierungskosten für das Objekt 1 von 23,83 Mio. EUR auf 47,2 Mio. EUR)
6. März 2014	Zustimmung Stiftungsrat zu Antrag der ORF-Geschäftsleitung (Standortbeschluss): Szenario Sanierung konsolidiert, mit Baukosten von 303,7 Mio. EUR, soll als einzige Variante weiterverfolgt werden
Mai bis Oktober 2014	Architekturwettbewerb zum Erweiterungsneubau
9. Februar 2015	Der ORF reicht das Ansuchen um Widmungsänderung bei der Magistratsabteilung 21 (MA 21) ein.



ORF: Standortkonsolidierung – 1. Bauphase

Zeitpunkt/-rahmen	Ereignis
19. Mai 2015	Der ORF schreibt die Leistungen zum zukunftsorientierten Ausbau des Objekts 1 auf Basis eines in Überarbeitung befindlichen Entwurfs aus.
Juni 2015	Beauftragung des Wettbewerbssiegers mit der Planung des Erweiterungsneubaus
September 2015	Beschluss Stiftungsrat zur teilweisen (maximal 185 Mio. EUR) Finanzierung des Projekts „Sanierung des Medienstandorts Küniglberg“ durch die Platzierung einer Anleihe, die gegenüber den ebenfalls vom ORF geprüften Varianten Hypothekardarlehen und Leasing wirtschaftliche Vorteile aufwies
September 2015	Der ORF reicht Änderung des Ansuchens um Widmungsänderung bei der MA 21 ein.
Oktober 2015	Start Verkaufsprozess des ORF–Funkhauses Wien
Oktober 2015	Kostenwarnung des Generalplaners hinsichtlich der Bauwerkskosten für das Gesamtprojekt
Dezember 2015	Der ORF installiert ein „Büro des Lenkungsausschusses“.
4. November 2016	Die MA 21 leitet den Entwurf des geänderten Flächenwidmungs– und Bebauungsplans an die zuständige amtsführende Stadträtin für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung (Stadträtin) weiter.
23. November 2016	Der Verwaltungsgerichtshof hält fest, dass der ORF eine Einrichtung öffentlichen Rechts im Sinne des Bundesvergabegesetzes 2006 ist und folglich dieses einzuhalten hat.
März 2017	Der ORF besetzt die Stelle eines Baumanagers zur Unterstützung des Teilprojektleiters Bau.
März 2017	Der ORF lässt ein Beratungsunternehmen einen Vorschlag für eine künftige Projektorganisation ausarbeiten.
Anfang Mai 2017	Der ORF besetzt die Stelle eines Anti–Claimmanagers.
Juni 2017	klimaaktiv Gold Auszeichnung für Sanierung Objekt 1 vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus gemäß den „österreichischen klimaaktiv Gebäudestandards“
Anfang Juli 2017	Grundsatzvereinbarung ORF mit dem Käufer des ORF–Funkhauses Wien (Änderung in modularen Teilverkauf)
September 2017	Der Generalplaner kündigt einseitig seinen Vertrag.
Oktober 2017	Abschluss Übersiedlung in das sanierte Objekt 1
November 2017	Kostenprognose Objekt 1 rd. 60,9 Mio. EUR
ab Ende 2017	Prüfung neuer Alternative für den Medienstandort Küniglberg (sogenannter Plan B)
bis Anfang Februar 2018	Die Stadträtin legt dem Gemeinderat den Entwurf der Widmungsänderung nicht zur Beschlussfassung vor.

Quelle: ORF

R
—
H

