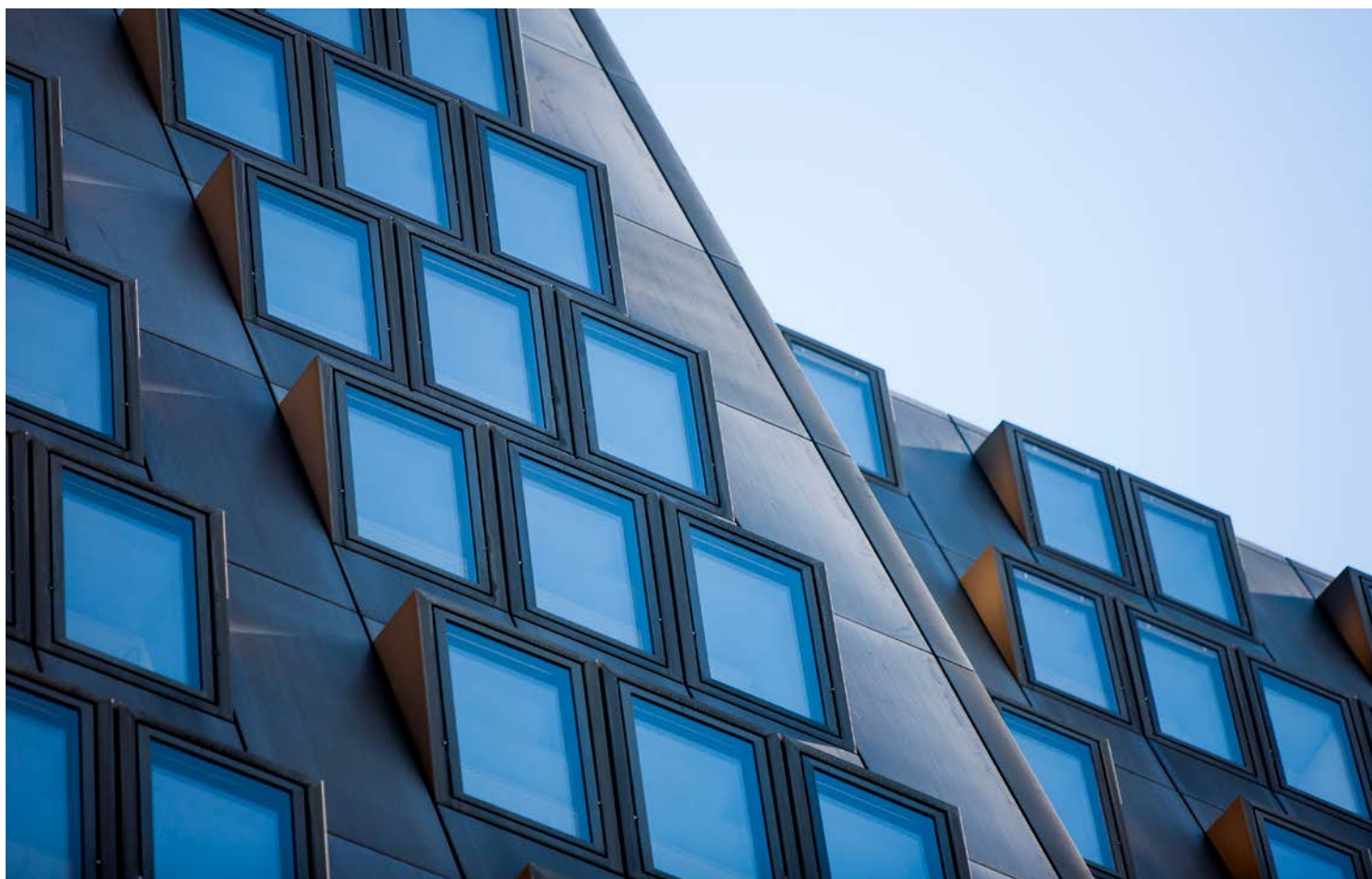




Reihe BUND 2021/41
Reihe NIEDERÖSTERREICH 2021/11
Reihe WIEN 2021/11

Flughafen Wien – Umbau und Erweiterung Terminal 3

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

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

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

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

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im November 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS
Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek
Seite 39: CC BY–SA 3.0
Seite 40: CC BY–SA 4.0

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Prüfungsziel	11
Kurzfassung	12
Resümee	16
Zentrale Empfehlungen	17
Zahlen und Fakten zur Prüfung	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	21
Exkurs	22
Überblick	33
Terminal 3 am Flughafen Wien	33
Rechtliche Grundlagen	34
Interne Vorgaben für die Genehmigung von Investitionen und die Abwicklung von Bauprojekten	35
Abwicklung ausgewählter Umbauprojekte im Terminal 3	37
Überblick über Umbauprojekte	37
Projekt Leitsystem	39
Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite	60
Konzeption der Süderweiterung des Terminals 3	71
Projektüberblick	71
Strategien und Ziele für die Terminalentwicklung	72
Entscheidungsgrundlagen für das Projekt Süderweiterung Terminal 3	76
Projektorganisation	86
Interne Genehmigungen und Freigaben	92
Weiterentwicklung des Projekts Süderweiterung Terminal 3	94
Auftragsvergaben und Ausschreibungen	101
Bewilligungsverfahren	110
Exkurs: Zuständigkeiten für die Raumordnung	117
Resümee	131
Schlussempfehlungen	136
Anhang A	138
Anhang B	141
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	141

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umbauprojekte im Terminal 3 im Zeitraum Juni 2012 bis Mai 2017 _____	37
Tabelle 2:	Projekt Leitsystem: Interne Genehmigungen und Freigaben _____	44
Tabelle 3:	Projekt Leitsystem: Kostenentwicklung _____	46
Tabelle 4:	Projekt Leitsystem: Terminentwicklung _____	48
Tabelle 5:	Projekt Leitsystem: Vergaben an den Leitsystemplaner im überprüften Zeitraum _____	51
Tabelle 6:	Projekt Leitsystem: abgerechnete Leistungen für die Leitsystemplanung _____	56
Tabelle 7:	Projekt Leitsystem: abgerechnete Leistungen für die Lieferung und Montage des Leitsystems _____	57
Tabelle 8:	Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Fakten und Errichtungskosten _____	61
Tabelle 9:	Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: interne Genehmigungen und Freigaben _____	63
Tabelle 10:	Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Kostenentwicklung Gesamtprojekt _____	64
Tabelle 11:	Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Terminentwicklung _____	65
Tabelle 12:	Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: ausgewählte Vergabefälle _____	68
Tabelle 13:	Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Auftragsentwicklung ausgewählter Gewerke _____	69

Tabelle 14:	Zeitlicher Ablauf des Projekts Süderweiterung Terminal 3 _____	72
Tabelle 15:	Entwicklung der Passagierzahlen am Flughafen Wien _____	73
Tabelle 16:	Verkehrsszenarien laut Unternehmensplan 2016 – 2025 der Flughafen Wien AG _____	74
Tabelle 17:	Projekt Süderweiterung Terminal 3 – interne Genehmigungen und Freigaben _____	93
Tabelle 18:	Kosten für das Terminalentwicklungsprogramm und das Projekt Süderweiterung Terminal 3 (Stand 31. Mai 2017) _____	97
Tabelle 19:	Ablauf des luftfahrtrechtlichen Bewilligungsverfahrens für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 _____	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Lage des Terminals 3 am Flughafen Wien mit der geplanten Süderweiterung (Stand: April 2016)	33
Abbildung 2:	Besteller–Ersteller–Prinzip gemäß Bauhandbuch (Fassung Mai 2013)	36
Abbildung 3:	Leitsystem–Design des Terminals 3 im Jahr 2012	39
Abbildung 4:	Beispiel für das neue Leitsystem–Design	40
Abbildung 5:	Projektorganisation für die Terminalprojekte (Stand September 2016)	88
Abbildung 6:	Lage der Süderweiterung des Terminals 3 (Stand März 2017)	95

Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlgNR	Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMLFUW	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BVergG	Bundesvergabegesetz
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease
d.h.	das heißt
EASA	European Union Aviation Safety Agency (Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit)
EBRV	erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f(f).	folgend(e)
GBP	britisches Pfund
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber

IA	Initiativantrag
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
LED	light emitting diode (Leuchtdiode)
LFZ	Luftfahrzeug
LGBl.	Landesgesetzblatt
m	Meter
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch
ÖNORM	Österreichische Norm
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
Rz	Randziffer
S.	Seite
S.à.r.l.	Société à responsabilité limitée (Gesellschaft mit beschränkter Haftung)
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Sammlung ausgewählter Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg.	Sammlung ausgewählter Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Airpoint

Airpoint bezeichnet den Fluginformationsmonitor, der u.a. zur Anzeige von Flugsteigen und –zeiten für Passagiere dient.

Airside

Bei Flughäfen werden die Bewegungsflächen der Flugzeuge sowie die hinter den Sicherheitskontrollen angrenzenden Bereiche als Airside (Luftseite) bezeichnet.

Befeuerungsanlage

Die Befeuerungsanlage eines Flughafens stellt eine Orientierungshilfe für Piloten dar. Die verschiedenfarbigen Lichtsignale kennzeichnen etwa die unterschiedlichen Bereiche der Start- und Landebahnen oder den Vorfeldbereich. Die Befeuerungsanlage fällt unter den ICAO- und EASA-Regelungsbereich.

Bereich

Der RH verwendet den allgemeinen Begriff „Bereich“ für die verschiedenen Organisationseinheiten der Flughafen Wien AG (Geschäftsbereiche, Fachbereiche, Servicebereiche und Kostenstellen).

Beladerundlauf

Der Beladerundlauf ist Teil der Gepäckförderanlage.

Blastfence

Blastfence (Windschutzzaun) ist jenes Bauwerk auf Flugplätzen, das dazu dient, Personen, Fahrzeuge und Gegenstände vor schädlichen Wirkungen des Luftstrahls von Düsentriebflugfahrzeugen zu schützen.¹

Bodeneinrichtungen

Der Begriff Bodeneinrichtungen umfasst Bauten, Anlagen und sonstige ortsfeste Einrichtungen, die sich auf Flugplätzen befinden und deren Nutzung zum überwiegenden Teil für den ordnungsgemäßen Betrieb eines Flugplatzes notwendig oder zweckmäßig ist.²

Code Letter

Die Luftfahrzeug-Typen sind entsprechend den Abmessungen in Kategorien eingeteilt, die als Code Letter bezeichnet werden. Diese Gruppierungen dienen zum Planen der Bewegungsflächen und dort sind auch wichtige Vorgaben wie Sicherheitsabstände geregelt.

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Windschutzzaun> (abgerufen am 27. Mai 2020)

² § 59 Abs. 1 Luftfahrtgesetz, BGBl. 253/1957 i.d.g.F.

EASA

Die European Union Aviation Safety Agency (Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit) ist die Flugsicherheitsbehörde der Europäischen Union für die zivile Luftfahrt. Sie wurde am 15. Juli 2002 auf Grundlage einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union gegründet (Verordnung (EG) 1592/2002 in der Fassung der Verordnung (EU) 2018/1139).³

Großraumposition

Das ist die Abstellposition für Großraumflugzeuge, die durch die Code Letter definiert werden.

ICAO

Die International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation) wurde 1944 gegründet und erhielt 1947 den Status einer Unterorganisation der Vereinten Nationen. Mit Stand April 2019 gehörten ihr 193 Mitgliedstaaten an. Ihre Aufgabe ist, für Sicherheit und Wirtschaftlichkeit in der internationalen Zivilluftfahrt zu sorgen. Die wichtigsten Dokumente der ICAO sind das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom Dezember 1944 und seine laufend weiterentwickelten 19 Anhänge, die grundsätzliche Standards und Regelungen für den internationalen Luftverkehr enthalten.⁴

Landside

Bei Flughäfen werden alle Bereiche, die sich vor den Sicherheitskontrollen befinden, als Landside (Landseite) bezeichnet.

Non-Aviation

Darunter fallen alle Geschäftsfelder abseits der Luftfahrt (Aviation), wie z.B. Einzelhandel, Gastronomie, Parkierung, sonstige Vermietungen oder Ähnliches.

Non-Schengen-Gates

Non-Schengen-Gates sind Flugsteige mit Destinationen in jene Staaten, die nicht Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens und mit denen Grenzkontrollen verpflichtend sind.

Operations

Operations war jener Geschäftsbereich der Flughafen Wien AG, der u.a. für sicherheitsrelevante Aufgaben des Flughafenbetriebs verantwortlich zeichnete (z.B. Airside Operations, Terminalbetrieb, Winterdienst, Kehrdienst, Flughafenfeuerwehr, Notfalldienste).

³ <https://www.easa.europa.eu> (abgerufen am 10. November 2021)

⁴ <https://www.icao.int>; <https://www.klimaschutz-portal.aero/glossar/international-civil-aviation-organization-2> (abgerufen am 10. November 2021)

Retail

Retail ist die englischsprachige Bezeichnung für Einzelhandel.

Schengen–Gates

Schengen–Gates sind Flugsteige mit Destinationen in Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens, zwischen denen Grenzkontrollen an den Binnengrenzen entfallen.

Sektorenauftraggeber gemäß §§ 163 ff. Bundesvergabegesetz 2006⁵

Für bestimmte Tätigkeiten sieht das Bundesvergabegesetz 2006 eine größere Flexibilität bei der Auftragsvergabe vor. Diese sogenannten Sektorentätigkeiten sind in den §§ 167 bis 172 Bundesvergabegesetz 2006 aufgezählt. Dazu gehört auch das Bereitstellen von Flughäfen für Beförderungsunternehmen im Luftverkehr.

Triplerollgasse

Eine Rollgasse ist ein Bereich auf den Bewegungsflächen des Flughafens, auf dem die Luftfahrzeuge (**LFZ**) rollen und/oder geschleppt bzw. gepusht werden. Diese Rollgassen werden nach der Lage und den angrenzenden Positionen für verschiedene LFZ–Typen entsprechend den Code Lettern ausgelegt. Eine Triplerollgasse definiert sich so, dass entweder ein Großraum–LFZ (Code Letter E und F) in der Mitte rollen kann oder zwei Kurz– bzw. Mittelstrecken–LFZ (Code Letter C oder kleinere LFZ) auf jeweils einer halben Rollgassenbreite der größeren Kategorie.

⁵ Das BVergG 2006 (BGBl. I 17/2006) war im überprüften Zeitraum in Geltung. Am 21. August 2018 trat das Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG 2018, BGBl. I 65/2018) in Kraft.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
- Land Niederösterreich
- Stadt Wien

Flughafen Wien – Umbau und Erweiterung Terminal 3

Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Gebarung der Flughafen Wien Aktiengesellschaft hinsichtlich des Umbaus und der Erweiterung des Terminals 3 des Flughafens Wien sowie das vormalige Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. Der RH holte weiters beim Land Niederösterreich Auskünfte zur Bau- und Raumordnungskompetenz ein. Ziele der Überprüfung waren die Darstellung wesentlicher Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen beim Terminal 3 seit dessen Inbetriebnahme im Jahr 2012 sowie die Darstellung und Beurteilung der Entscheidungsgrundlagen, der Projektorganisation, ausgewählter Auftragsvergaben und der Kosten von Umbauprojekten bzw. der Erweiterung des Terminals 3.

Gemäß Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (**VfGH**) vom 11. Dezember 2018 verneinte dieser eine Prüfständigkeit des RH für die Flughafen Wien Aktiengesellschaft ab 1. Juni 2017. Damit waren die Prüfungshandlungen des RH auf den Zeitraum bis einschließlich 31. Mai 2017 beschränkt. Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich bezogen auf die Flughafen Wien Aktiengesellschaft von 2012 bis Ende Mai 2017, beim Ministerium darüber hinaus bis Mai 2020.

Kurzfassung

Die Flughafen Wien Aktiengesellschaft (in der Folge: **Flughafen Wien AG**) hatte seit der Eröffnung des Terminals 3 – vormals „Skylink“ – im Juni 2012 bis Ende Mai 2017 sechs Umbauprojekte um 5,57 Mio. EUR abgeschlossen und sechs weitere Projekte mit einem Budget von 11,08 Mio. EUR begonnen, aber bis dahin noch nicht abgeschlossen. Sechs Projekte mit einem Budget von 5,06 Mio. EUR waren in Planung. Der RH wählte für seine Überprüfung zwei Umbauprojekte aus: das abgeschlossene Projekt Leitsystem und das offene Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite. (TZ 5)

Projekt Leitsystem

Die Flughafen Wien AG musste das Leitsystem im Terminal 3 kurze Zeit nach dessen Inbetriebnahme im Juni 2012 grundlegend überarbeiten. Grund dafür waren u.a. von Passagieren, aber auch von Behindertenverbänden aufgezeigte Mängel bei Inhalten, Erkennbarkeit, Lesbarkeit und Logik des neuen Leitsystem-Designs. Die Flughafen Wien AG reagierte unmittelbar auf diese Kritik und richtete eine Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des Leitsystems ein. (TZ 6)

Die Projektdokumentation war teilweise mangelhaft. So war etwa die Entscheidungsfindung zur Wahl der Ausführungsvariante des Leitsystems nicht nachvollziehbar dokumentiert, insbesondere weil mit Ausnahme der Schätzung der Errichtungskosten keine Gegenüberstellung der Varianten vorlag. Damit fehlte eine gesamthafte Beurteilung der Varianten inklusive einer Abschätzung der voraussichtlich in der Betriebsphase anfallenden Kosten. (TZ 7, TZ 9)

Die Flughafen Wien AG hielt beim Projekt Leitsystem das genehmigte Budget von 2,15 Mio. EUR mit abgerechneten Kosten von 1,66 Mio. EUR ein. Die zuvor erbrachten Leistungen für die Planung und Herstellung für das Leitsystem des Projekts „Skylink“ sowie für die Anpassung des Altbestands an dieses Projekt stellten jedoch zumindest teilweise einen verlorenen Aufwand dar. (TZ 8, TZ 9)

Die Flughafen Wien AG vergab Planungsleistungen für das Projekt Leitsystem in Höhe von 592.000 EUR unter Ausschluss des Wettbewerbs an einen einzigen Auftragnehmer. Bei der Lieferung und Montage des Leitsystems unterlagen in Summe Leistungen im Wert von rd. 299.000 EUR – das waren 38 % des Leistungsumfangs – keinem Wettbewerb, weil die Flughafen Wien AG diese aufgrund gesonderter Angebote des Leitsystemherstellers beauftragte. (TZ 12, TZ 14, TZ 15)

Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite

Das Projekt „Großraumpositionen Pier Nord Nordseite“ sollte das Abstellen von Großraumflugzeugen am Pier Nord ermöglichen. Die Flughafen Wien AG wickelte dieses Projekt im Wesentlichen ordnungsgemäß ab. (TZ 17, TZ 45)

Umfangreichere Abstimmungen und bauherrnseitige Änderungen der Anforderungen in der Planungsphase sowie zusätzliche Leistungen in der Bauphase führten zu Terminverschiebungen und aus diesem Titel zu Mehrkosten von rd. 81.000 EUR. (TZ 21)

Die voraussichtlichen Errichtungskosten des Gesamtprojekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite unterschritten laut der Kostenprognose vom 31. Mai 2017 mit 3,39 Mio. EUR das genehmigte Budget von 5,92 Mio. EUR. Die Auftragssummen für den Generalplaner in Höhe von rd. 110.000 EUR und für den Baumeister in Höhe von 1,33 Mio. EUR wurden aufgrund der Höhe der Zusatzaufträge voraussichtlich überschritten. Eine abschließende Aussage darüber war für den RH mangels Prüfzuständigkeit jedoch nicht möglich. (TZ 20, TZ 23)

Konzeption der Süderweiterung des Terminals 3

Mit der Terminalentwicklung und dem Projekt „Süderweiterung Terminal 3“ zielte die Flughafen Wien AG insbesondere darauf ab, zeitgerecht die erforderlichen Kapazitäten für den Terminalbetrieb bereitzustellen, operative Funktionen weitestgehend zu zentralisieren, Transferverbindungen zu optimieren und hochwertige Retail- und Gastronomieflächen zu schaffen. Der Handlungsbedarf im Retail- und Gastronomiebereich war vor allem auch auf Mängel in der ursprünglichen Planung des Projekts „Skylink“ zurückzuführen. (TZ 26, TZ 27)

Die Flughafen Wien AG untersuchte bis März 2016 eine Vielzahl von Varianten für die Entwicklung der Terminals in einem schrittweisen Prozess. Es bestand kein durchgängiges Bewertungssystem für die Variantenauswahl. (TZ 28)

Die im März 2016 geschätzten Gesamtkosten für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 beliefen sich auf 301,70 Mio. EUR. Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Süderweiterung des Terminals 3 standen, waren in den ermittelten Kosten nicht enthalten, wie Projekte zur Inbetriebnahme und zur Medienversorgung. Es lag keine gesamthafte Abschätzung der in der Betriebsphase anfallenden Kosten und damit der Lebenszykluskosten vor. (TZ 29)

Die Wirtschaftlichkeit der gewählten Variante war auf Basis der angesetzten Kosten und Erlöse in allen vorliegenden Szenarien und nach Maßgabe der von der Flughafen Wien AG angewandten Berechnungsmethoden gegeben. Es lag aber keine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts vor, weil sich die Berechnung nur auf den für das Retail-, Gastronomie- und Lounge-Geschäft angenommenen Projektanteil bezog und die Lebenszykluskosten nicht vollständig berücksichtigt waren. (TZ 30)

Die Flughafen Wien AG war sich der Bedeutung einer starken Bauherrnfunktion bewusst. Die von ihr gesetzten und geplanten organisatorischen Maßnahmen waren grundsätzlich geeignet, um diese Aufgabe stärker wahrzunehmen. (TZ 31)

Bei zwei überprüften Vergabeverfahren verhandelte die Flughafen Wien AG auf der Grundlage von Ausnahmebestimmungen des Bundesvergabegesetzes nur mit jeweils einem Bieter und engte dadurch die Entscheidungsgrundlagen ein. (TZ 39, TZ 40, TZ 41)

Aufgrund der nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit konnte der RH die weitere Projektabwicklung nicht überprüfen und beurteilen. Dies betraf vor allem die Anpassung der Masterplanung an die geänderten Passagierzahlen ab dem Jahr 2017, die Umsetzung der geplanten organisatorischen Maßnahmen, die Einhaltung des genehmigten Planungsbudgets von 26,70 Mio. EUR, die zeitgerechte Definition der Anforderungen an das Projekt, die Vergabe von Planungs- und Bauleistungen sowie die Auswirkungen allfälliger Projektänderungen auf die Errichtungskosten. (TZ 45)

Exkurs: Zuständigkeiten für die Raumordnung

Beim Masterplan der Flughafen Wien AG handelte es sich nicht um eine hoheitliche Planung, sondern um ein Planungsinstrument eines privatrechtlich eingerichteten Unternehmens. Im Luftfahrtgesetz fanden sich keine Bestimmungen für die Ausübung eines raumplanerischen Gestaltungswillens des Bundesgesetzgebers. Die planungsrechtliche Zuständigkeit des Landes und der Gemeinden war auf „luftfahrtfremde“ Gebäude beschränkt. Für letztere musste die Flächenwidmung laut niederösterreichischem Landesrecht jedoch nicht beachtet werden. (TZ 44)

Es bestanden damit keine hoheitsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten, um auf die planmäßige und vorausschauende Gestaltung des Gebiets des Flughafens Einfluss zu nehmen. Dies war insbesondere für Bauten und Nutzungen, die nicht für den Luftverkehr erforderlich waren (z.B. allgemeine Verkaufsflächen, Büros), relevant. (TZ 44)

Der Begriff der „Bodeneinrichtungen“ im Luftfahrtgesetz ließ Interpretationsspielraum zu. Es ergaben sich dabei divergierende Rechtsauffassungen zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Land Niederösterreich. Das Ministerium beabsichtigte, den Begriff „Bodeneinrichtungen“ für eine Novelle des Luftfahrtgesetzes klarer zu definieren. (TZ 44)

RESÜMEE

Vor dem Hintergrund des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes, wodurch dieser die Prüfständigkeit des RH für die Flughafen Wien AG ab 1. Juni 2017 verneinte, sah der RH von Empfehlungen an die Flughafen Wien AG ab.

Dennoch waren für den RH aus den bis 31. Mai 2017 überprüften Sachverhalten die nachstehenden, wesentlichen Ansatzpunkte abzuleiten, die dem genannten Unternehmen Möglichkeiten für die Behebung der vom RH im überprüften Zeitraum festgestellten Schwächen geben können. Derartige Ansatzpunkte für sachgerechte Maßnahmen stellten sich insbesondere in den folgenden Bereichen dar:

- Art der Anwendung von Bewertungskriterien im Rahmen der Entscheidungsfindung bei künftigen Entwicklungsprojekten (TZ 28),
- Ermittlung und Darstellung von projektbezogenen Kosten und Gesamtkosten sowie Kostenverfolgung (TZ 29),
- Schätzung und Darstellung der erwarteten Kosten in der Betriebsphase (Objekt-Folgekosten) bzw. der Lebenszykluskosten (TZ 29).

Auf Basis seiner Feststellungen im Zusammenhang mit der Raumordnung hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Gemeinsam mit den Ländern wären die Grundlagen für eine hoheitliche Raumplanung im Bereich von Flugplätzen unter Berücksichtigung des luftverkehrlichen Bedarfs zu erarbeiten. (TZ 44)
- Die Begriffe „Bodeneinrichtungen“ bzw. „luftfahrtfremde Nutzungen“ wären eindeutig zu definieren, um eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften im Bau- und Planungsrecht für Flugplätze und Flughäfen sicherzustellen. (TZ 44)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Flughafen Wien – Umbau und Erweiterung Terminal 3							
Die Flughafen Wien AG und ihre Tochterunternehmen sind Dienstleistungsunternehmen im Bereich Betrieb, Bau und Instandhaltung von Zivilflugplätzen mit allen hiermit in Zusammenhang stehenden Einrichtungen. Sitz der Gesellschaft ist die Stadtgemeinde Schwechat. Das Unternehmen ist börsennotiert.							
Gemäß Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Dezember 2018, KR 1/2018–30 und KR 2/2018–28, endet die Prüfzuständigkeit des RH mit Ablauf des 31. Mai 2017.							
Aktionäre	Land Niederösterreich		Stadt Wien	Mitarbeiter- beteiligungs- Privatstiftung	Airports Group Europe S.à.r.l.		Streubesitz
	Anteile in %						
	20,0		20,0	10,0	39,8		10,2
Rechtsgrundlagen ¹	Aktiengesetz (AktG), BGBl. 98/1965 i.d.g.F. ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (ASchG), BGBl. 450/1994 i.d.g.F. Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006), BGBl. I 17/2006 (außer Kraft gesetzt mit Bundesvergabegesetz 2018, BGBl. I 65/2018) Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), BGBl. 194/1994 i.d.g.F. Luftfahrtgesetz (LFG), BGBl. 253/1957 i.d.g.F. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP–G 2000), BGBl. 697/1993 i.d.g.F. NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014), LGBl. 3/2015 i.d.g.F.						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2012 bis 2016 ⁸
	Anzahl in Mio.						in %
Passagiere insgesamt ²	22,17	22,00	22,48	22,78	23,35	24,39	5,4
davon							
Transferpassagiere	7,05	6,79	6,53	6,30	6,17	6,44	-12,5
	Anzahl						
Flugbewegungen ²	244.650	231.179	230.781	226.811	226.395	224.568	-7,5
	in Mio. EUR						
Gesamtumsatz	607,37 ³	621,99 ³	630,16 ³	654,39 ³	741,60	753,18	22,1
EBIT	108,03 ³	112,08 ³	119,78 ³	142,90 ³	172,00	191,85	59,2
	in Köpfen						
Personalstand (Standort Wien) ⁴	4.806	4.613	4.693	4.806	4.769	4.872	-0,8

Flughafen Wien – Umbau und Erweiterung Terminal 3			
Umbau und Erweiterung Terminal 3			
Umbauprojekte ⁵	Budget	Gesamtkosten ⁶ per 31. Mai 2017	
	in Mio. EUR		
abgeschlossen	8,84	5,57	
begonnen	11,08	7,89 ⁷	
noch nicht begonnen	5,06	–	
Projekt Süderweiterung	Planungsbudget	Gesamtkosten ⁶ per 31. Mai 2017	geschätzte Gesamtkosten des Projekts
	in Mio. EUR		
	26,70	0,63	301,70

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

EBIT = earnings before interest and taxes (Ergebnis vor Zinsen und Steuern)

S.à.r.l. = Société à responsabilité limitée (Gesellschaft mit beschränkter Haftung)

¹ Die Abkürzung „i.d.g.F.“ bezieht sich im Berichtstext auf die jeweilige Fassung des betreffenden Gesetzes zum Zeitpunkt der zu beurteilenden Sachverhalte. Dies gilt sinngemäß auch für das im Jahr 2018 außer Kraft gesetzte Bundesvergabegesetz 2006.

² am Standort Flughafen Wien

³ gemäß Jahresfinanzbericht Flughafen Wien AG; Werte gemäß Jahresfinanzberichten zum Berichtsjahr (ohne nachträgliche Vergleichswertanpassungen)

⁴ Basis: vollkonsolidierte Unternehmen der Flughafen Wien Gruppe am Standort Wien; Stichtag jeweils 31. Dezember; im Jahr 2017: Stichtag 31. Mai

⁵ bis zum 31. Mai 2017

⁶ inklusive sonstiger Kosten wie interne Leistungsverrechnungen, Gebühren, Spesen etc.

⁷ Kostenprognose

⁸ Da die Prüfständigkeit des RH mit 31. Mai 2017 endete, stellte er die Veränderungen für die Jahre 2012 bis 2016 dar.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juli 2019 bis Juni 2020 die Gebarung der Flughafen Wien Aktiengesellschaft (in der Folge: **Flughafen Wien AG**) hinsichtlich des Umbaus und der Erweiterung des Terminals 3 sowie das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. Der RH holte weiters beim Land Niederösterreich Auskünfte zur Bau- und Raumordnungskompetenz ein.

Die Angelegenheiten der Luftfahrt ressortierten bis zur Bundesministeriengesetz-Novelle 2020⁶ zum Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und seit Jänner 2020 zum Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, die Empfehlungen richteten sich aber an das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge beide: **Ministerium**).

(2) Vor dem Hintergrund der in den Jahren 1998, 2009 und 2010 bei Gebarungsüberprüfungen der Flughafen Wien AG im Bereich Auftragsvergaben sowie beim Projekt Skylink⁷ durch den RH festgestellten Schwachstellen und Mängel sowie des am Flughafen Wien bestehenden öffentlichen Interesses, der wesentlichen Versorgungsfunktion und des staatlichen Vermögenswerts des Flughafens Wien sowie nicht zuletzt wegen der zu erwartenden Höhe des Mitteleinsatzes bei aktuellen Investitionsvorhaben überprüfte der RH im Sinne der bestmöglichen Sicherstellung der Transparenz der Gebarung die Flughafen Wien AG hinsichtlich des Umbaus und der Erweiterung des Terminals 3. Ziele der Überprüfung waren die Darstellung wesentlicher Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen beim Terminal 3 seit dessen Inbetriebnahme im Jahr 2012 sowie die Darstellung und Beurteilung der Entscheidungsgrundlagen, der Projektorganisation, ausgewählter Auftragsvergaben und der Kosten ausgewählter Umbauprojekte bzw. der Erweiterung des Terminals 3.

Zumal im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Dezember 2018⁸ dieser eine Prüfständigkeit des RH für die Flughafen Wien AG ab 1. Juni 2017 verneinte, waren die Prüfungshandlungen des RH bei der Flughafen Wien AG auf den Zeitraum von 2012 bis einschließlich 31. Mai 2017 beschränkt (siehe im Einzelnen den nachstehenden Exkurs). Beim Ministerium erstreckte sich der überprüfte Zeitraum darüber hinaus bis Mai 2020.

⁶ BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

⁷ RH-Berichte „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Niederösterreich 2011/1, Reihe Wien 2011/1), „Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Niederösterreich 2015/4, Reihe Wien 2015/3) sowie „Flughafen Wien AG, Auftragsvergaben“ (Reihe Bund 2001/2)

⁸ KR 1/2018–30, KR 2/2018–28

(3) Die Flughafen Wien AG übermittelte die ab Juli 2019 angeforderten Unterlagen zum Teil mit Verzögerung. Schwierigkeiten in der Übermittlung lagen etwa darin, dass für die Flughafen Wien AG aufgrund des bis 31. Mai 2017 eingeschränkten überprüften Zeitraums zum Teil gesonderte stichtagsbezogene Auswertungen erforderlich waren. Darüber hinaus führte nicht zuletzt die COVID-19-Pandemie zu Verzögerungen in der Abwicklung der Gebarungsüberprüfung.⁹

(4) Die im Bericht angeführten Beträge sind gerundet und beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer.

(5) Zu dem im Juni 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Flughafen Wien AG im Juli 2021, das Ministerium im August 2021 und das Land Niederösterreich im September 2021 Stellung. Die Stadt Wien verzichtete auf eine Stellungnahme, weil sich die Empfehlungen des RH nicht an sie richteten. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die Flughafen Wien AG, das Ministerium und das Land Niederösterreich im November 2021.

Exkurs

(6) Meinungsverschiedenheit betreffend Prüfkompetenz des RH

Dem vorliegenden Bericht vorgelagert rief der RH infolge einer Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 126a Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**) über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des RH regeln, den Verfassungsgerichtshof (**VfGH**) an.

Im Folgenden gibt der RH einen Überblick über die Ausgangslage, das Ergebnis und dessen Auswirkungen auf die externe öffentliche Finanzkontrolle:

(a) Am 25. November 2016 informierte der RH die Flughafen Wien AG und die in ihrem Alleineigentum stehende Tochtergesellschaft Vienna Airport Technik GmbH über die beabsichtigte Durchführung einer Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle hinsichtlich der Instandhaltung von Anlagen- und Gebäudetechnik. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2016 lehnte der Vorstand der Flughafen Wien AG die angekündigte Gebarungsüberprüfung ab, weil sich in den Jahren 2015 und 2016 die Eigentümerstruktur der Flughafen Wien AG gravierend geändert habe. Infolge von Zukäufen aus dem Streubesitz besitze die Airports Group Europe S.à.r.l. mittlerweile

⁹ Die Belegschaft des Flughafens befand sich in Kurzarbeit.

39,8 % der Anteile an der Flughafen Wien AG, weswegen keine faktische Beherrschung der Flughafen Wien AG durch die öffentliche Hand (Land Niederösterreich und Stadt Wien mit Anteilen von jeweils 20 %) mehr vorliege.

Gestützt auf Art. 127 Abs. 3 zweiter Satz i.V.m. Art. 126b Abs. 2 zweiter Satz B-VG beabsichtigte das Prüfteam des RH, am 30. Jänner 2017 mit den Prüfungs- und Einschauhandlungen in den Räumlichkeiten der Flughafen Wien AG zu beginnen. Die Vertreter der Flughafen Wien AG bestritten die Prüfständigkeit des RH ausdrücklich.

(b) Der RH stellte daraufhin am 4. Juli 2017 den – seine gegebene Prüfständigkeit näher begründenden – Antrag gemäß Art. 126a B-VG an den VfGH, die vorliegende Meinungsverschiedenheit über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des RH regeln, zu entscheiden. Der VfGH wies den Antrag zurück, ohne die Meinungsverschiedenheit inhaltlich zu entscheiden. Er begründete dies damit, dass ihm die Umschreibung des Prüfungsgegenstandes („Instandhaltung von Anlagen- und Gebäudetechnik“) keine sachliche Eingrenzung des Prüfungsumfanges ermögliche und daher „der Anlassfall in diesem Fall auch durch den Prüfungszeitraum bestimmt werden“ müsse, der Antrag sohin „nicht ausreichend bestimmt“ sei.¹⁰

(c) In der Folge kündigte der RH mit Schreiben vom 16. Februar 2018 der Flughafen Wien AG (und deren 100 %iger Tochtergesellschaft Vienna Airport Technik GmbH) eine Gebarungsüberprüfung hinsichtlich Instandhaltung und Wartung der Infrastruktur an. Die Vorstandsdirektoren der Flughafen Wien AG teilten dem Prüfteam des RH in einem Gespräch am 27. Februar 2018 in den Räumlichkeiten der Flughafen Wien AG mit, dass sie die Durchführung der angekündigten Gebarungsüberprüfung verweigerten. Sie wiesen auf die Beteiligung der Airports Group Europe S.à.r.l. an der Flughafen Wien AG in Höhe von 39,8 %, eine aufgrund der nunmehrigen Eigentümerstruktur fehlende faktische Beherrschung der Flughafen Wien AG durch die öffentliche Hand sowie auf die schon bisher vorliegenden Rechtsgutachten zur Frage der Prüfständigkeit des RH hinsichtlich der Gebarung der Flughafen Wien AG hin, denen zufolge auch eine freiwillige Tolerierung einer Prüfung durch den RH aus rechtlichen Gründen nicht zulässig sei.

¹⁰ VfGH 30. November 2017, KR 1/2017

(d) Auch unter Berücksichtigung der vorliegenden Gutachten sah sich der RH – gestützt auf seine Zuständigkeit gemäß Art. 127 Abs. 3 zweiter Satz i.V.m. Art. 126b Abs. 2 zweiter Satz B–VG – veranlasst, seine Prüfungsverantwortung wahrzunehmen; dies

- aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe, die gesamte Staatswirtschaft zu prüfen,
- aufgrund der ausdrücklichen Intention des Verfassungsgesetzgebers der Novelle 2009¹¹ sicherzustellen, dass trotz einer Beteiligung der Gebietskörperschaften von unter 50 % jedenfalls dann eine Prüfzuständigkeit des RH besteht, wenn im Hinblick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten bei der betreffenden Unternehmung¹² ein tatsächlicher Einfluss dieser Gebietskörperschaften möglich ist und auch ausgeübt werden kann (wie bei der Flughafen Wien AG),¹³
- aufgrund der Gebarungsrelevanz der Flughafen Wien AG und
- aufgrund aktueller Anhaltspunkte im Hinblick auf finanziell bedeutsame Vorgänge im Gebarungsbereich der Flughafen Wien AG und des sich daraus ergebenden Risikopotenzials für die öffentlichen Anteilseigner.

(e) Der RH stellte deshalb am 3. Juli 2018 gemäß Art. 126a B–VG den Antrag, der VfGH möge

- feststellen, dass der RH befugt ist, zum Zwecke der Gebarungsüberprüfung der Flughafen Wien AG sowie der Vienna Airport Technik GmbH bezüglich Instandhaltung und Wartung der Infrastruktur in sämtliche Unterlagen der genannten Unternehmen, soweit diese Gegenstand von gebarungsrelevanten Handlungen dieser Unternehmen sind und soweit dies zur Überprüfung ihrer Gebarung hinsichtlich der Instandhaltung und Wartung der Infrastruktur notwendig ist, betreffend den Zeitraum von 1. Jänner 2017 bis zur Prüfungsverweigerung am 27. Februar 2018, Einsicht zu nehmen, und
- aussprechen, dass die Flughafen Wien AG sowie die Vienna Airport Technik GmbH schuldig sind, diese Einsicht bei sonstiger Exekution zu ermöglichen.

¹¹ BGBl. I 106/2009

¹² Das B–VG und das RHG sprechen von „Unternehmung(en)“, der VfGH gebraucht den Begriff „Unternehmen“; beide Begriffe werden im Bericht synonym verwendet.

¹³ IA 746/A 24. GP 2

Der RH begründete seine Prüfständigkeit im gegenständlichen Antrag vom 3. Juli 2018 zusammenfassend wie folgt:

- Die Beteiligung der Gesellschafter Land Niederösterreich und Stadt Wien am Grundkapital der Flughafen Wien AG betrug jeweils 20 %. Die zusammen mit einem Anteil von 40 % an der Flughafen Wien AG beteiligten Gebietskörperschaften schlossen im Jahr 1992 einen Syndikatsvertrag¹⁴ ab. Im Syndikatsvertrag legten die Syndikatspartner (Land Niederösterreich, Stadt Wien) ihre Vorgangsweise bei der Besetzung der gesellschaftsrechtlichen Organe (Vorstand, Aufsichtsrat) der Flughafen Wien AG verbindlich fest. Infolge dieser Vorgangsweise der Syndikatspartner lag nach Ansicht des RH eine rechtlich abgesicherte, nachhaltige Maßnahme vor, die insgesamt betrachtet zu einer Beherrschung der Flughafen Wien AG durch das Land Niederösterreich und die Stadt Wien führte.¹⁵
- Am 18. Dezember 2000 errichtete die Flughafen Wien AG gemäß Privatstiftungsgesetz die „Flughafen Wien Mitarbeiterbeteiligungs–Privatstiftung“ (in der Folge: **Stiftung**) und brachte eigene Aktien, die insgesamt 10 % des Grundkapitals der Flughafen Wien AG repräsentieren, durch Nachstiftung ein. Zu diesem Zeitpunkt hielt die öffentliche Hand noch insgesamt 52,142857 % der Aktien an der Flughafen Wien AG. Stiftungszweck war und ist es, Beteiligungserträge aus der Beteiligung der Stiftung an der Flughafen Wien AG ausschließlich und unmittelbar im Jahr ihres Zuflusses an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Flughafen Wien AG weiterzugeben. Die Stiftung stimmte in den Hauptversammlungen der Flughafen Wien AG fast ausnahmslos¹⁶ mit dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien.

¹⁴ Zum Zeitpunkt des Antrags des RH beim VfGH galt – in den für die Beurteilung des beherrschenden Einflusses nach Ansicht des RH ausschlaggebenden Punkten (z.B. Organisation des Syndikats, Bestellung von Organen der Flughafen Wien AG) im Wesentlichen unverändert – der Syndikatsvertrag in der Fassung vom 20. April 1999. Die Präambel des Syndikatsvertrags hielt fest: „Die Flughafen Wien AG ist ein Unternehmen mit einem besonderen öffentlichen Auftrag. Hiedurch ist sie unmittelbar und mittelbar verpflichtet, für die allgemeine Daseinsvorsorge und die Gewährung der verkehrsmäßigen Infrastruktur öffentliche Aufgaben wahrzunehmen.“

¹⁵ So wurden die Organe der Flughafen Wien AG seit dem Jahr 1992 ununterbrochen und ausnahmslos gemäß den Vorschlägen der nach dem Syndikatsvertrag vorschlagsberechtigten Gebietskörperschaften (Land Niederösterreich, Stadt Wien; früher auch Bund bzw. Österreichische Industrieholding AG) bestellt. Die syndizierten Kapitalvertreter waren in der Lage, die übrigen Kapitalvertreter bei der Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder zu blockieren und gegen diese – aufgrund der bei Stimmengleichheit entscheidenden Stimme des Leiters der Sitzung (§ 9 der Satzung der Flughafen Wien AG zum Stand vom 31. Mai 2016) – auch ihren Willen durchzusetzen.

¹⁶ Die einzige Ausnahme im zu überprüfenden Zeitraum betraf die Beschlussfassung der Hauptversammlung vom 31. Mai 2017 über den Erwerb und die Veräußerung eigener Aktien. Antragsgemäß standen neue Wertgrenzen für den Gegenwert je Stückaktie zur Beschlussfassung. Die Vertreter der Stiftung und der Airports Group Europe S.à.r.l. stimmten in der Hauptversammlung gegen den Beschlussantrag und somit mehrheitlich gegen die syndizierten Gebietskörperschaften. Im Übrigen blieb die Ermächtigung des Vorstands, eigene Aktien zu erwerben und zu veräußern, gegenüber einem früheren Beschluss der Hauptversammlung vom 31. Mai 2016 unverändert.

- In wesentlichen Bereichen bestand eine (wirtschaftliche) Abhängigkeit der Stiftung von der Flughafen Wien AG. So war etwa der Stiftungszweck (z.B. Gewinnausschüttungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) vom Bestehen der Flughafen Wien AG abhängig (z.B. wegen laufender Nachstiftungen zur Abdeckung von Auslagen der Stiftung).¹⁷ Nach Ansicht des RH manifestierte sich diese Abhängigkeit im tatsächlichen Stimmverhalten der Stiftung in der Hauptversammlung der Flughafen Wien AG.
- Der (weitere) Erwerb von Aktien aus dem Streubesitz an der Flughafen Wien AG durch die Airports Group Europe S.à.r.l.¹⁸, welche per 1. Jänner 2017 mit einem Anteil von 39,8 % an der Flughafen Wien AG beteiligt war, brachte keine Änderung am syndizierten 40 %-Anteil der Gebietskörperschaften Niederösterreich und Wien. Insbesondere hinsichtlich des zu überprüfenden Zeitraums (1. Jänner 2017 bis 27. Februar 2018) übte die Airports Group Europe S.à.r.l. keinen Einfluss auf die Bestellung des Vorstands der Flughafen Wien AG aus, weil sie am 23. Juni 2015, als der Aufsichtsrat zwei Personen des Vorstands für eine weitere Fünfjahresperiode bis 4. September 2021 – sohin auch für den zu überprüfenden Zeitraum – bestellte, nicht im Aufsichtsrat vertreten war.¹⁹
- Die Airports Group Europe S.à.r.l. erklärte in einem freiwilligen öffentlichen Angebot am 31. März 2016 ausdrücklich ihre Absicht, derzeit keinen Einfluss auf das Tagesgeschäft oder die zukünftige Strategie der Flughafen Wien AG auszuüben, jedoch durchaus bereit zu sein, ihr Know-how im Flughafensektor zur Verfügung zu stellen, soweit dies vom Management und den kontrollierenden Gesellschaftern gewünscht werde. Tatsächlich übte der neu hinzugekommene Aktionär im zu überprüfenden Zeitraum (1. Jänner 2017 bis 27. Februar 2018) keinen Einfluss auf die Flughafen Wien AG aus.

¹⁷ Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Stiftung von der Flughafen Wien AG manifestierte sich auch in der Höhe der Gewinnausschüttungen, in den laufenden Nachstiftungen zur Abdeckung der Auslagen und der Möglichkeit der nachträglichen Abänderung der Stiftungserklärung durch die Flughafen Wien AG.

¹⁸ Die Airports Group Europe S.à.r.l. ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung nach dem Recht des Großherzogtums Luxemburg mit Sitz in Luxemburg. Die Airports Group Europe S.à.r.l. ist mittelbar mit den Investoren (größtenteils institutionelle Pensionsfonds) des IFM Global Infrastructure Fund, einem „multi-series unit trust“ nach dem Treuhandgesetz der Cayman Islands, verbunden. Der IFM Global Infrastructure Fund besitzt keine Rechtspersönlichkeit und ist daher nicht in der Lage, Vereinbarungen abzuschließen oder Verpflichtungen einzugehen bzw. Beteiligungen oder Vermögenswerte zu halten.

¹⁹ Dass in der Hauptversammlung vom 31. Mai 2017 zwei Vertreter des IFM Global Infrastructure Fund – auf Antrag jenes Aufsichtsrats, der mehrheitlich aus Vertretern des Landes Niederösterreich und der Stadt Wien zusammengesetzt war – in den Aufsichtsrat der Flughafen Wien AG gewählt wurden, ändert nichts am fehlenden Einfluss der Airports Group Europe S.à.r.l.: Diese hätte eine Besetzung des Aufsichtsrats mit ihren Vertretern aufgrund ihrer Beteiligung von lediglich 39,8 % an der Flughafen Wien AG nicht durchsetzen können, weil Beschlüsse der Hauptversammlung der Flughafen Wien AG bezüglich der Wahl von Aufsichtsratsmitgliedern laut Satzung (in Verbindung mit dem Aktiengesetz) der einfachen Mehrheit bedurften.

(f) Der Entscheidung des VfGH über die gegenständliche Meinungsverschiedenheit lagen folgende Erwägungen zugrunde:²⁰

- Laut den Materialien zur B–VG–Novelle 2009 sollte die Neuformulierung des Beherrschungstatbestands in Art. 126b Abs. 2 zweiter Satz („tatsächliche Beherrschung“) insbesondere die Prüfkompetenz des RH hinsichtlich jener Unternehmen, die durch Gebietskörperschaften faktisch beherrscht werden, klarer regeln. Die neue Formulierung sollte insbesondere sicherstellen, dass auch bei einer Beteiligung von weniger als 50 % am Grund– oder Stammkapital des betreffenden Unternehmens jedenfalls dann eine Prüfständigkeit des RH bestehe, wenn im Hinblick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten bei der betreffenden Unternehmung ein tatsächlicher Einfluss dieser Gebietskörperschaften möglich sei und auch ausgeübt werden könne. Dazu führen die Materialien die Flughafen Wien AG beispielhaft an.²¹ Eine tatsächliche Beherrschung solle laut den Materialien zum Bundesgesetz BGBl. I 105/2009 dann vorliegen, wenn aufgrund der finanziellen, rechtlichen und faktischen Gegebenheiten klar sei, dass der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern die Unternehmung dominiere.
- Laut VfGH bestand im Lichte der zur Zeit des Inkrafttretens der B–VG–Novelle 2009 (19. Oktober 2009) gegebenen Beteiligungsstruktur²² sowie der damals üblichen Präsenz in der Hauptversammlung eine tatsächliche Beherrschung der Flughafen Wien AG durch das Land Niederösterreich und die Stadt Wien auch unterhalb der laut B–VG vorgesehenen Beteiligungsschwelle von 50 % und insofern eine Prüfständigkeit des RH für das Unternehmen. Seither und betreffend den vom RH zur Prüfung beabsichtigten Zeitraum vom 1. Jänner 2017 bis 27. Februar 2018 habe sich die Beteiligungsstruktur der Flughafen Wien AG gewandelt.²³
- Bereits vor der B–VG–Novelle 2009 sprach der VfGH zum Beherrschungstatbestand des Art. 127 Abs. 3 i.V.m. Art. 126b Abs. 2 zweiter Satz B–VG aus, dass eine Prüfungsbefugnis des RH nur dann besteht, wenn die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand mit jener eines mit mindestens 50 % am Grund– bzw. Stammkapital Beteiligten durch andere Maßnahmen vergleichbar gegeben ist.²⁴ Nach Auffassung des VfGH hat sich an dieser Auslegung des Beherrschungstatbestands auch nach der

²⁰ siehe Erkenntnis vom 11. Dezember 2018, VfSlg. 20.302/2018 (Rz 46 bis Rz 84)

²¹ siehe IA 746/A 24. GP 2 und AB 329 BlgNR 24. GP 1 sowie die Materialien zur Novelle des RHG 1948 (BGBl. 144/1948) mit BGBl. I 105/2009 (in Kraft getreten am 19. Oktober 2009): IA 766/A 24. GP 2 und AB 338 BlgNR 24. GP 1; Anlassfall für die B–VG–Novelle 2009 war eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem RH und der Flughafen Wien AG über die Zuständigkeit des RH zur Prüfung des Bauprojekts „Skylink“, das die Erweiterung des Flughafens Wien–Schwechat betraf (siehe VfGH 30. November 2009, KR 1/09, und den einschlägigen Bericht des RH (Reihe Niederösterreich 2011/1 und Reihe Wien 2011/1)).

²² Land Niederösterreich 20 %, Stadt Wien 20 %, Stiftung 10 % am Grundkapital der Flughafen Wien AG, die übrigen 50 % der Aktien befanden sich im Streubesitz.

²³ Anteile am Grundkapital der Flughafen Wien AG: 20 % NÖ Beteiligungsholding GmbH (im Alleineigentum des Landes Niederösterreich), 20 % Wien Holding GmbH (im Alleineigentum der Stadt Wien), 39,8 % Airports Group Europe S.à.r.l., 10 % Stiftung, 10,2 % Streubesitz

²⁴ VfSlg. 13.346/1993 und 17.489/2005 m.w.N.

B–VG–Novelle 2009 nichts geändert, denn der (Verfassungs–)Gesetzgeber bezweckte, auch jene Unternehmen von der Rechnungshofkontrolle zu umfassen, in denen eine Beherrschung durch die öffentliche Hand wegen tatsächlicher Umstände gegeben ist. Die Schwelle, ab der ein Unternehmen im tatsächlichen Einflussbereich der öffentlichen Hand der parlamentarischen Kontrolle unterliegen soll, lag für den VfGH nach wie vor dort, wo die Stellung des Bundes bzw. der Gebietskörperschaften jener eines zumindest mit 50 % am Grund– oder Stammkapital Beteiligten gleichzuhalten ist.²⁵ Bei der Beurteilung, ob eine tatsächliche Beherrschung vorliegt, war neben der (insbesondere gesellschafts– und zivil–)rechtlichen Betrachtung der Verhältnisse zwischen den beteiligten Rechtsträgern auf die faktischen Umstände des Einzelfalls Bedacht zu nehmen. Der VfGH ging hierbei – wie bereits vor der B–VG–Novelle 2009 – von einer Gesamtbetrachtung der finanziellen, sonstigen wirtschaftlichen und organisatorischen Maßnahmen aus.

- Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen entnahm der RH dem Erkenntnis des VfGH im Einzelnen folgende Entscheidungsgründe:²⁶
 - Die Anteile des Landes Niederösterreich und der Stadt Wien vermittelten diesen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der im vom RH zur Prüfung beabsichtigten Zeitraum üblichen Anwesenheit von durchschnittlich rd. 93 % des Grundkapitals in der Hauptversammlung der Flughafen Wien AG keine Mehrheit der Stimmrechte.²⁷ Im verfassungsgerichtlichen Verfahren kamen auch keine faktischen Umstände hervor, aus denen der VfGH ein koordiniertes Stimmverhalten anderer Aktionäre entsprechend dem Willen der beiden Gebietskörperschaften folgern konnte.
 - Das Änderungsrecht der Flughafen Wien AG hinsichtlich der Stiftungserklärung der Stiftung erkannte der VfGH der Sache nach als grundsätzlich nicht geeignet, eine tatsächliche Beherrschung der Flughafen Wien AG zu begründen. Ein zustimmungspflichtiges Abänderungsrecht alleine sicherte noch keinen Einfluss auf die Stimmrechte durch die Stiftung. Selbst (weitgehend) einstimmige Beschlussfassungen in Hauptversammlungen hinsichtlich wiederkehrender, wenig kontroverser Beschlussvorschläge vermochten laut VfGH eine tatsächliche Beherrschung durch bestimmte Aktionäre der Flughafen Wien AG nicht zu begründen. Eine Beherrschung auf Ebene der Hauptversammlung durch die beiden Gebietskörperschaften Niederösterreich und Wien lag im zur Prüfung beabsichtigten Zeitraum insofern nicht vor.

²⁵ VfSlg. 19.834/2013 unter Hinweis auf VfSlg. 10.609/1985

²⁶ VfSlg. 20.302/2018 Rz 62 bis Rz 83

²⁷ Die syndizierten Gebietskörperschaften konnten deshalb ihren Willen ohne die Stimmen anderer Aktionäre nicht durchsetzen oder eine Majorisierung durch die übrigen Aktionäre verhindern. Vielmehr waren das Land Niederösterreich und die Stadt Wien zur Durchsetzung ihrer Beschlussvorschläge auf das Zusammenwirken mit anderen Aktionären angewiesen, wollten sie die Flughafen Wien AG tatsächlich beherrschen. Zudem band der Syndikatsvertrag in dem vom RH zur Prüfung beabsichtigten Zeitraum nur das Land Niederösterreich und die Stadt Wien als Vertragspartner, räumte ihnen jedoch gegenüber den übrigen Aktionären keine Stellung ein, die einem zumindest mit 50 % am Grundkapital der Flughafen Wien AG beteiligten Aktionär gleichkam.

- Die dominierende Einflussnahme auf die personelle Besetzung des Aufsichtsrats stellt eine organisatorische Maßnahme im Sinne des Art. 126b Abs. 2 zweiter Satz B-VG dar, die tatsächlichen Einfluss auf die Unternehmung vermittelt. Die Bestellung der Mehrheit der Aufsichtsratsmitglieder als zentrales Aufsichtsorgan über die Geschäftsführung der Aktiengesellschaft begründet für sich bereits die tatsächliche Beherrschung des Unternehmens, zumal jedes Aufsichtsratsmitglied in seiner Tätigkeit als oberste Richtschnur das Wohl der Gesellschaft zu verfolgen hat.²⁸

Die Zusammensetzung des Aufsichtsrats der Flughafen Wien AG bis zum 31. Mai 2017 beruhte auf einem Beschluss der Hauptversammlung vom 30. April 2013. Zu diesem Zeitpunkt kam dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien eine tatsächlich beherrschende Stellung in der Flughafen Wien AG zu.²⁹ Das zwar über dem üblichen Durchschnitt des Jahres 2009 (59,11 %) liegende Präsenzquorum der Hauptversammlung vom 30. April 2013 (81,32 %) war für den VfGH unbeachtlich, denn mit ihrem (syndizierten) Anteil von 40 % der Aktien kam den beiden Gebietskörperschaften – wegen des damals überwiegen- den Streubesitzes – jedenfalls eine einem zu 50 % beteiligten Aktionär vergleich- bare (tatsächlich) beherrschende Stellung zu. Nach Auffassung des VfGH spiegelte der Aufsichtsrat der Flughafen Wien AG im Zeitraum von 1. Jänner 2017 bis 31. Mai 2017 in seiner Gesamtheit die im Jahr 2013 bestandenen Machtverhält- nisse wider und prolongierte diese.

Anderes galt für den VfGH jedoch für den darüber hinaus vom RH zur Prüfung beabsichtigten Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis 27. Februar 2018: In diesem Zeit- raum stand dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien mit vier ihnen zuzu- rechnenden Aufsichtsratsmitgliedern angesichts der Zahl von zehn Kapital- vertretern im Aufsichtsrat bzw. 15 Aufsichtsratsmitgliedern (einschließlich den fünf vom Betriebsrat delegierten Arbeitnehmervertretern) keine Möglichkeit zu, etwa personelle Einflussnahmen auf die Bestellung oder Abberufung des Vorstands der Flughafen Wien AG ohne Mitwirkung bzw. gegen den Willen der übrigen Mitglieder des Aufsichtsrats durchzusetzen bzw. zu blockieren.³⁰

²⁸ VfSlg. 20.302/2018 Rz 70

²⁹ damalige Anteile am Grundkapital der Flughafen Wien AG: 20 % Land Niederösterreich, 20 % Stadt Wien, 10 % Stiftung, 50 % Streubesitz

³⁰ Beschlussfähig war der Aufsichtsrat der Flughafen Wien AG satzungsgemäß, wenn mindestens sechs Mitglie- der – darunter der Vorsitzende oder einer seiner Stellvertreter – anwesend waren. Beschlüsse erforderten die einfache Mehrheit der anwesenden Kapital- und Arbeitnehmervertreter. Für die Bestellung oder Abbe- rufung des Vorstands bedurfte es sowohl der Mehrheit der Kapitalvertreter als auch der einfachen Mehrheit der anwesenden Aufsichtsratsmitglieder („doppelte Mehrheit“).

Der VfGH erblickte in der Wiederbestellung von zwei Mitgliedern des – im zur Prüfung beabsichtigten Zeitraum amtierenden – Vorstands mit Aufsichtsratsbeschluss vom 23. Juni 2015³¹ keine tatsächliche Beherrschung der Flughafen Wien AG durch die Gebietskörperschaften, denn der Vorstand agierte im Zeitraum 1. Juni 2017 bis 27. Februar 2018 unter der Aufsicht des am 31. Mai 2017 neu gewählten Aufsichtsrats.

- Personelle Verflechtungen mit den handelnden Personen des Vorstands oder des Aufsichtsrats der Flughafen Wien AG, die es dem Land Niederösterreich oder der Stadt Wien ermöglicht hätten, wesentlichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik zu nehmen, waren dem VfGH nicht erkennbar, ebenso wenig Verträge oder sonstige Umstände, die auf eine Verflechtung zwischen den beiden Gebietskörperschaften einerseits und dem Aufsichtsrat und/oder dem Vorstand der Flughafen Wien AG andererseits schließen ließen.

(g) Der VfGH gelangte im Dezember 2018 zu folgendem Ergebnis:

- Für den Zeitraum vom 1. Jänner 2017 bis 31. Mai 2017 ist der RH zur Überprüfung der Flughafen Wien AG und der Vienna Airport Technik GmbH zuständig,
- für den Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis 27. Februar 2018 ist er nicht zuständig.
- Der RH ist daher befugt, in sämtliche Unterlagen der Flughafen Wien AG und der Vienna Airport Technik GmbH Einsicht zu nehmen, soweit diese die Gebarung bezüglich Instandhaltung und Wartung der Infrastruktur in der Zeit vom 1. Jänner 2017 bis 31. Mai 2017 betreffen.

Die darüber hinausgehenden Anträge des RH betreffend den Zeitraum 1. Juni 2017 bis 27. Februar 2018 wies der VfGH ab.

(7) Auswirkungen der fehlenden Prüfkompetenz des RH

(a) Die Entscheidung des VfGH hat zur Folge, dass der RH die Flughafen Wien AG und deren Tochterunternehmen für die Zeit nach dem 31. Mai 2017 nicht mehr überprüfen darf. Deshalb unterliegen etwa Großprojekte des Flughafens – in Zukunft etwa allfällige Erweiterungen des Flughafens (z.B. der Bau der „Parallelpiste 11R/29L“ („Dritte Piste“)) – nicht mehr der Überprüfung durch die externe öffentliche Finanzkontrolle.

Damit ist auch bei Unternehmen mit einer staatlichen Beteiligung von weniger als 50 % am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital, aber realiter dennoch nicht ausschließendem maßgeblichem Einfluss der öffentlichen Hand, die Transparenz der Gebarung aus Sicht des RH als unabhängigem Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle eingeschränkt, obwohl gerade kritische Infrastrukturen und die

³¹ Wiederbestellung für eine weitere Fünfjahresperiode (bis 4. September 2021)

diesen Bereichen zuzuzählenden Unternehmungen im strategischen Interesse des Staates sowie im öffentlichen Interesse der Allgemeinheit liegen und durch wesentliche finanzielle Aspekte, etwa im Zusammenhang mit Auftragsvergaben, Investitionen oder der Übernahme von Haftungen, gekennzeichnet sind.

Bezogen auf das frühere Projekt Skylink³² der Flughafen Wien AG hätte der RH weder den allgemeinen Vertretungskörpern des Landes Niederösterreich (Landtag) und der Stadt Wien (Gemeinderat) noch der allgemeinen Öffentlichkeit über festgestellte Mängel und Schwächen berichten können.

Ebenso wäre dies hinsichtlich der Fahrzeugbeschaffungen und des Fuhrparkmanagements der Flughafen Wien AG der Fall gewesen, über welche der RH in Reihe Niederösterreich 2015/2 und Reihe Wien 2015/1 berichtete.

(b) Der RH tritt deshalb, gerade weil der Verfassungsgesetzgeber gemäß den Erläuterungen zur B-VG-Novelle 2009³³ eine dezidierte Prüfständigkeit des RH hinsichtlich der – im Übrigen schon damals börsennotierten – Flughafen Wien AG schaffen wollte („Lex Skylink“), für die Schaffung einer eindeutigen Zuständigkeitsbestimmung betreffend Unternehmen ab einem Anteil der öffentlichen Hand von mindestens 25 % ein, ohne dass die Prüfständigkeit des RH von weiteren Umständen – etwa von der „tatsächlichen Beherrschung“ des Unternehmens durch die öffentliche Hand bzw. von der Börsennotierung des Unternehmens – abhängig ist. Er erinnert daran, dass es nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH zum Unternehmungsbegriff des siebenten Hauptstücks des B-VG (Rechnungs- und Gebarungskontrolle) für die Kontrollrechte des RH bei öffentlichen Unternehmungen unmaßgeblich ist, in welcher Organisationsform diese Unternehmungen auftreten, ob für die Entfaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit eine besondere Berechtigung notwendig ist oder ob die Unternehmenstätigkeit auf Gewinn ausgerichtet ist.

(c) In diesem Zusammenhang verweist der RH ausdrücklich auf seine Stellungnahme³⁴ im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden (Umsetzung des ersten Teils des Kontroll- und Transparenzpakets).

³² siehe RH-Berichte „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Niederösterreich 2011/1, Reihe Wien 2011/1) und „Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Niederösterreich 2015/4, Reihe Wien 2015/3)

³³ BGBl. I 106/2009

³⁴ Stellungnahme des RH vom 31. März 2021, GZ 300.314/034-P1-3/21; gerichtet an das Bundeskanzleramt, je eine Ausfertigung an das Präsidium des Nationalrats und das Bundesministerium für Finanzen

Die geplanten Regelungen sollen u.a. die Prüfkompetenz des RH auf Unternehmen erstrecken, an denen der Bund, die Länder oder die Gemeinden mit mindestens 25 % beteiligt sind.

Soweit es sich um börsennotierte Unternehmen handelt, soll die Prüfständigkeit des RH erst ab einer 50 %-Beteiligung durch die öffentliche Hand einsetzen. Der RH wies in seiner Stellungnahme u.a. darauf hin, dass die Börsennotierung der Flughafen Wien AG schon zum Zeitpunkt der vom Verfassungsgesetzgeber im Jahr 2009 beschlossenen „Lex Skylink“ gegeben war, diese Regelung aber durch die nunmehr geplante Novellierung der Prüfständigkeit des RH für Unternehmen – ungeachtet der genannten Entscheidung des VfGH über die Meinungsverschiedenheit des RH und der Flughafen Wien AG, welche das Vorliegen der tatsächlichen Beherrschung der Flughafen Wien AG durch das Land Niederösterreich und die Stadt Wien im umstrittenen Zeitraum verneinte – ausgehebelt würde.

Vor dem Hintergrund des im vorliegenden Ministerialentwurf zur Umsetzung des ersten Teils des Kontroll- und Transparenzpakets ausdrücklich benannten Ziels der Transparenz von Unternehmen mit staatlicher Minderheitsbeteiligung sprach sich der RH dafür aus, die Einschränkung seiner Prüfkompetenz auf nicht börsennotierte Unternehmen zu überdenken, zumal mit dem Börsengang jene Unternehmen, an denen der Staat Anteile zwischen 25 % und 50 % hält, aus der externen öffentlichen Finanzkontrolle fallen würden. Vergleichbares gilt für börsennotierte Unternehmen, die – ebenso wie die Flughafen Wien AG – wichtige Versorgungsfunktionen erfüllen, und an denen der Staat aus strategischem Interesse beteiligt ist. Börsennotierte Unternehmen unterliegen übrigens seit Jahren der Prüfständigkeit des RH – etwa im Energiebereich –, ohne dass es dabei zu Nachteilen für die Unternehmen gekommen wäre.

Überblick

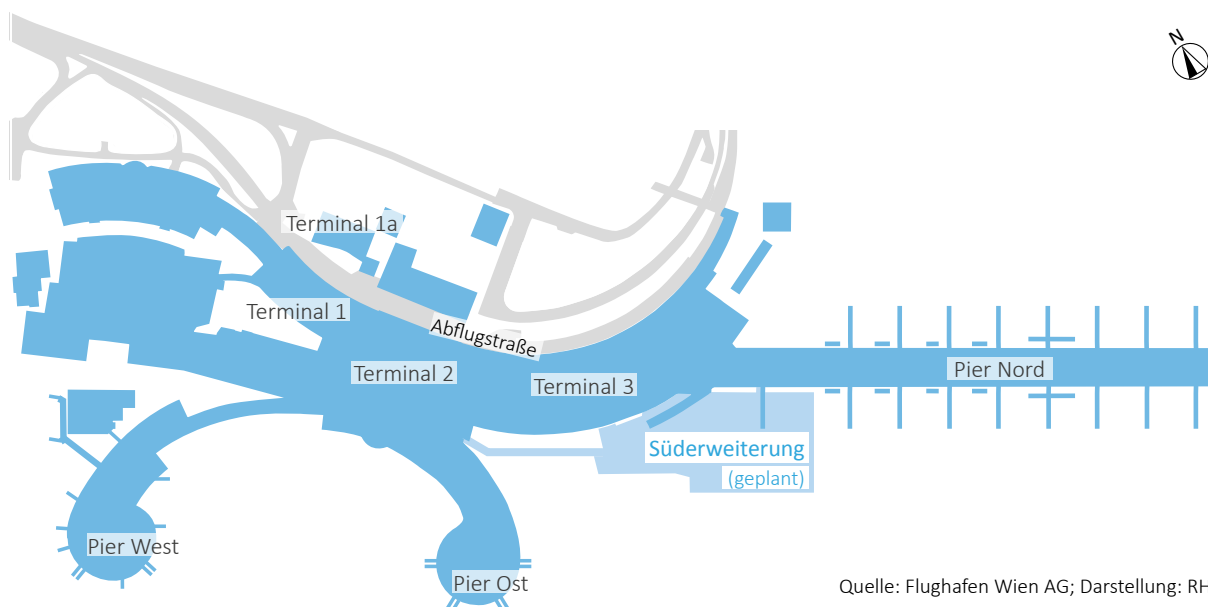
Terminal 3 am Flughafen Wien

- 2 (1) Der Terminal 3 am Flughafen Wien mit dem Pier Nord wurde am 5. Juni 2012 in Betrieb genommen. Das Gebäude mit rd. 179.000 m² Nutzfläche³⁵ diente insbesondere der Abfertigung von abfliegenden und dem Empfang von ankommenden Passagieren.

(2) Die Flughafen Wien AG änderte im überprüften Zeitraum die Bezeichnung des Terminals von „Skylink“ über „Check-In 3“ zu „Terminal 3“. Im gegenständlichen Bericht wird zur leichteren Lesbarkeit einheitlich die Bezeichnung „Terminal 3“ verwendet, sofern der RH nicht unmittelbar auf das ursprüngliche Projekt „Skylink“ Bezug nimmt, das er in früheren Gebarungsüberprüfungen³⁶ (in der Folge: Vorbericht 2011 bzw. Vorbericht 2015) überprüft hatte.

Nachstehende Abbildung zeigt die Lage des Terminals 3 am Flughafen Wien mit der geplanten Süderweiterung:

Abbildung 1: Lage des Terminals 3 am Flughafen Wien mit der geplanten Süderweiterung
(Stand: April 2016)



Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung: RH

³⁵ Stand Mai 2017

³⁶ siehe RH-Berichte „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Niederösterreich 2011/1, Reihe Wien 2011/1) und „Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up–Überprüfung“ (Reihe Niederösterreich 2015/4, Reihe Wien 2015/3)

(3) Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG sei „Skylink“ lediglich der Projekttitel gewesen und wäre für eine operative Bezeichnung wegen der problematischen Darstellung im Leitsystem nicht verwendet worden. Ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme sei stets eine operative Bezeichnung vorgesehen gewesen.

(4) Der RH stellte gegenüber der Flughafen Wien AG klar, dass er für seinen Bericht die Bezeichnung der Terminals zu Beginn erläutert, aber nicht kritisiert hatte.

Rechtliche Grundlagen

3 (1) Wesentliche rechtliche Grundlagen für bauliche Maßnahmen am Flughafen Wien waren das Luftfahrtgesetz³⁷, das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz³⁸, die Gewerbeordnung 1994³⁹, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000⁴⁰ sowie die zugehörigen Verordnungen.⁴¹

(a) Gemäß § 78 Abs. 1 Luftfahrtgesetz durfte eine Bodeneinrichtung⁴² auf einem Zivilflugplatz nur mit Bewilligung der zuständigen Behörde errichtet, benützt oder wesentlich geändert werden. Bei Flughäfen war zuständige Behörde die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (vormals: für Verkehr, Innovation und Technologie). Eine Bewilligung war zu erteilen, wenn das Vorhaben für die Sicherheit der Luftfahrt erforderlich oder dieser förderlich war. Sie war insoweit bedingt oder mit Auflagen zu erteilen, als dies zur Abwendung von Gefahren oder zur Gewährleistung eines zweckentsprechenden Betriebs notwendig war.

(b) Gemäß der ArbeitnehmerInnenschutzverordnung Verkehr 2017⁴³ war im Rahmen der luftfahrtrechtlichen Bewilligung die Einhaltung der Anforderungen des Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nachzuweisen.

(c) Seit der 2. Genehmigungsfreistellungsverordnung⁴⁴ aus dem Jahr 2015 bedurften u.a. Betriebsanlagen innerhalb von Flugplätzen, für die eine rechtskräftige Zivil-Flugplatzbewilligung vorlag, im Regelfall keiner gewerbebehördlichen Bewilligung.⁴⁵

³⁷ BGBl. 253/1957 i.d.g.F.

³⁸ BGBl. 450/1994 i.d.g.F.

³⁹ BGBl. 194/1994 i.d.g.F.

⁴⁰ BGBl. 697/1993 i.d.g.F.

⁴¹ Die Abkürzung „i.d.g.F.“ bezieht sich im Berichtstext auf die jeweilige Fassung des betreffenden Gesetzes zum Zeitpunkt der zu beurteilenden Sachverhalte.

⁴² Bodeneinrichtungen sind Bauten, Anlagen und sonstige ortsfeste Einrichtungen, die sich auf Flugplätzen befinden und deren Nutzung zum überwiegenden Teil für den ordnungsgemäßen Betrieb eines Flugplatzes notwendig oder zweckmäßig ist.

⁴³ BGBl. II 17/2012 i.d.g.F.

⁴⁴ BGBl. II 80/2015 i.d.g.F.

⁴⁵ Betriebsanlagen, bei denen außerhalb der Gebäudehülle mechanische Anlagenteile zur Be- oder Entlüftung oder zur Wärmeübertragung gelegen sind, waren davon ausgenommen.

(d) Ob für ein Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich war, war im Anhang des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 geregelt, der im April 2017 mit dem Verwaltungsreformgesetz BMLFUW⁴⁶ angepasst wurde. Demnach bestand bei Großflughäfen u.a. eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn die Summe der Flugsteige um mindestens 50 % oder um mindestens 20 Stück erhöht wurde.⁴⁷

(2) Die Flughafen Wien AG war ein Sektorenauftraggeber im Sinne des Bundesvergabegesetzes 2006⁴⁸ (**BVergG 2006**). Für Sektorenauftraggeber galten – im Unterschied zu öffentlichen Auftraggebern gemäß dem 2. Teil des BVergG 2006 – besondere Bestimmungen für Vergabeverfahren, z.B. zur Zulässigkeit des Verhandlungsverfahrens nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb, andere anzuwendende Schwellenwerte sowie ein reduzierter Dokumentationsaufwand.

Interne Vorgaben für die Genehmigung von Investitionen und die Abwicklung von Bauprojekten

4 (1) Die Flughafen Wien AG legte interne Vorgaben für die Genehmigung von Investitionen und die Abwicklung von Bauprojekten fest und adaptierte diese im überprüften Zeitraum. Eine Übersicht über die bei den überprüften Projekten jeweils anzuwendenden Vorgaben findet sich in Tabelle A im Anhang A.

(2) Gemäß der Geschäftsordnung für den Vorstand der Flughafen Wien AG bedurften u.a. Investitionen in Sachanlagen der Zustimmung des Aufsichtsrats, wenn die Anschaffungskosten eines Projekts im Einzelnen 6 Mio. EUR überstiegen. Das Investitionshandbuch bzw. die Konzernanweisung für die Genehmigung von Investitionen (in der Folge beide: **Investitionshandbuch**) konkretisierten insbesondere die Genehmigungspflichten für Investitionen in Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände in Abhängigkeit von Wertgrenzen, die Aufnahme in den Investitions- und Projektplan sowie die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Alle Investitionsvorhaben sowie Instandhaltungsprojekte über 1 Mio. EUR bedurften der Genehmigung des Gesamtvorstands.

(3) Die für die Abwicklung von Bauprojekten wesentlichen Zuständigkeiten, Handlungsschritte sowie Freigabeerfordernisse waren in einem Leitfaden bzw. ab 2013 in einem Handbuch festgelegt (in der Folge beide: **Bauhandbuch**). Für kleinere

⁴⁶ BGBl. I 58/2017

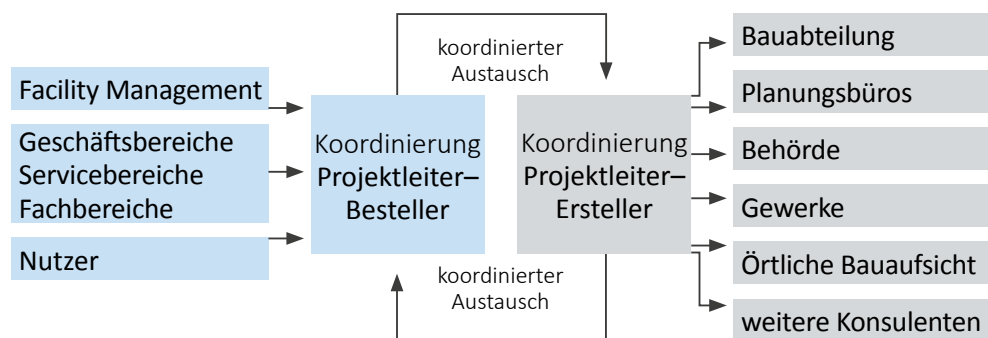
⁴⁷ Zuvor war der Schwellenwert für Flugplätze generell bei einer Erhöhung der Anzahl der Flugsteige um mindestens 50 % oder um mindestens zehn Stück gelegen.

⁴⁸ § 166 i.V.m. § 172 BVergG 2006, BGBl. I 17/2006 i.d.g.F.

bauliche Maßnahmen – in der Regel mit Gesamtkosten unter 1 Mio. EUR⁴⁹ – galt ein gesondertes Bauhandbuch mit eigens definierten Abläufen.

Ein Grundelement der Projektorganisation bei Bauprojekten war das „Besteller–Ersteller–Prinzip“, um eine klare Schnittstelle zwischen den Anforderungen an ein Projekt und dessen Umsetzung zu schaffen. Der nominierte „Projektleiter–Besteller“ sollte die Anforderungen der verschiedenen Bereiche bzw. Nutzer koordinieren und war insbesondere für betriebliche und budgetäre Belange zuständig. Demgegenüber sollte der nominierte „Projektleiter–Ersteller“ die an der Errichtung eines Projekts Beteiligten koordinieren, z.B. Auftragnehmer, Örtliche Bauaufsicht, Baubehörde (siehe nachstehende Abbildung).

Abbildung 2: Besteller–Ersteller–Prinzip gemäß Bauhandbuch (Fassung Mai 2013)



Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung: RH

Ab 2016 gab es die Funktion des „operativen Auftraggebers“ bzw. des „operativen Auftraggeber–Gremiums“, der bzw. das insbesondere den Auftrag und die Ziele des baulichen Vorhabens definierte, für die Bereitstellung der Ressourcen sorgte und für die Freigaben zu Phasenabschlüssen zuständig war.

Gemäß Bauhandbuch der Flughafen Wien AG waren Bauvorhaben nach einheitlichen Richtlinien, nachvollziehbar und dokumentiert abzuwickeln. Der Projektablauf war in Projektphasen und Phasenabschlüsse – bezeichnet als „Quality Gates“, „Meilensteine“ bzw. „Gates“ – gegliedert. Je nach Kategorie des Bauvorhabens waren Phasen bzw. Phasenabschlüsse verpflichtend zu dokumentieren.

⁴⁹ Die Wertgrenze von 1 Mio. EUR stellte kein ausschließliches Entscheidungskriterium dar. Eine Festlegung war in Abhängigkeit von den Anforderungsmerkmalen der Baumaßnahme zu treffen.

Abwicklung ausgewählter Umbauprojekte im Terminal 3

Überblick über Umbauprojekte

- 5 (1) Wie der RH in seinem Vorbericht 2015⁵⁰ festgestellt hatte, kam es nach der Inbetriebnahme des Projekts „Skylink“ im Juni 2012 bereits ab Oktober 2012 aufgrund von ersten Rückmeldungen aus der Nutzer- und Bestellersphäre zu Projektanpassungen. Zur Abwicklung dieser Baumaßnahmen definierte die Flughafen Wien AG eigene Projekte. Hinzu kamen (bis Mai 2017) noch weitere aus der Betriebserfahrung bzw. –notwendigkeit resultierende Projekte.

Die Projekte im Zeitraum Juni 2012 bis Mai 2017 sind in nachstehender Tabelle dargestellt:

Tabelle 1: Umbauprojekte im Terminal 3 im Zeitraum Juni 2012 bis Mai 2017

Projektbezeichnung	Antrag an den Vorstand oder Budgetantrag	Budget	Umsetzung	Gesamtkosten ^{1, 5} per 31. Mai 2017
	Datum	in 1.000 EUR	in den Jahren	in 1.000 EUR
bis zum 31. Mai 2017 abgeschlossene Projekte (Status: abgeschlossen)				
diverse Adaptierungen (Sammelprojekt) ²	25. Oktober 2012	4.250	2012 bis 2014	2.322
WC-Anlagen Ebene 1 ²	25. Oktober 2012	600	2013 bis 2014	553
Vergrößerung Anstellflächen vor der Behördeninsel 1 ²	2. April 2013	800	2013	428
Vergrößerung der Aufzüge	5. August 2013	440	2013 bis 2014	345
Leitsystem ²	25. Oktober 2012 ³ bzw. 17. Jänner 2014 ⁴	2.150 ⁴	2013 bis 2016	1.659
Umluftklappen	23. Jänner 2014	600	2014	267
Summe		8.840		5.574
bis zum 31. Mai 2017 begonnene, aber bis dahin noch nicht abgeschlossene Projekte (Status: offen)				
Check-In Insel 5	5. September 2013	2.800	2016 bis 2017	2.609
Großraumpositionen Pier Nord Nordseite	26. Mai 2015	5.920	2015 bis 2017	3.390
Optimierung Passagierfläche Ebene 1	9. Dezember 2015	430	2016 bis 2017	377
Vergrößerung Anstellfläche vor der Behördeninsel 2 Ebene 2	29. Jänner 2016	650	2016 bis 2017	456
redundante Klimaanlage	29. Juni 2016	300	2016 bis 2017	199
Lichthöfe schließen Ebene 3	1. Februar 2017 ⁴	975 ⁴	2016 bis 2017	855
Summe		11.075		7.887

⁵⁰ RH-Bericht „Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Niederösterreich 2015/4, Reihe Wien 2015/3)

Projektbezeichnung	Antrag an den Vorstand oder Budgetantrag	Budget
bis zum 31. Mai 2017 noch nicht begonnene bzw. umgesetzte Projekte (Status: geplant)		
Adaptierungen Fluchtwege Pier Nord	20. Juni 2016	1.070
Errichtung Beladerundläufe 8 und 9	20. Dezember 2016	950
Gates/Rolltreppen	20. Dezember 2016	770
Neuerrichtung Airpoints	20. Dezember 2016	439
Schaffung von Gatekapazität	20. Dezember 2016	1.450
Optimierung Servicecenterflächen	20. Dezember 2016	380
Summe		5.059

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

¹ inklusive sonstiger Kosten wie interne Leistungsverrechnungen, Gebühren, Spesen etc.

² Projekte laut Vorbericht 2015 (Reihe Niederösterreich 2015/4; Reihe Wien 2015/3)

³ Datum „Erstantrag“

⁴ Datum und Budget laut Budgetänderungsantrag

⁵ bei offenen Projekten Kostenprognosew

(2) Zur Überprüfung der Abwicklung wählte der RH die beiden Umbauprojekte Leitsystem sowie Großraumpositionen Pier Nord Nordseite aus. Die Auswahl erfolgte insbesondere aufgrund des Projektstatus (abgeschlossen bzw. offen), der Höhe der Projektbudgets sowie der Projektorganisation (Wahrnehmung der Erstellerfunktion mit bzw. ohne Mitwirkung der VIE Airport Baumanagement GmbH⁵¹).

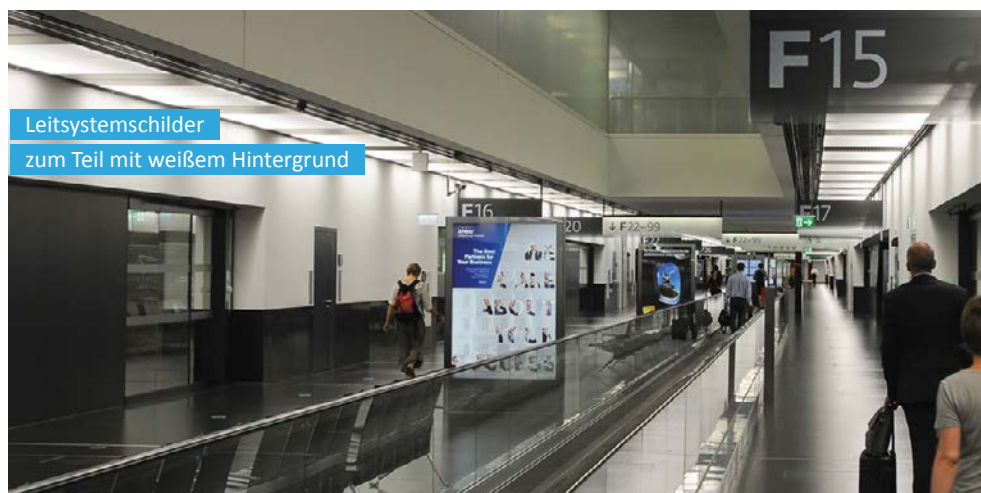
⁵¹ Bei dieser Gesellschaft handelte es sich um ein Tochterunternehmen der Flughafen Wien AG, welches bis September 2015 als VIE ÖBA GmbH firmierte. Ihr Gesellschaftszweck war die Erbringung von Bauleistungen und Baudienstleistungen aller Art, die Projektabwicklung und die Bauüberwachung. Seit Juni 2019 verfolgte die Gesellschaft einen anderen Gesellschaftszweck (Errichten und Betreiben von Co-Working Spaces mit Zusatzdienstleistungen). Im gegenständlichen Bericht verwendet der RH zur leichteren Lesbarkeit einheitlich die Bezeichnung „VIE Airport Baumanagement GmbH“.

Projekt Leitsystem

Projektüberblick

- 6.1 (1) Nach der Inbetriebnahme des Terminals 3 im Juni 2012 gab es Kritik am Passagierleitsystem durch Passagiere, Behindertenverbände, Behörden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Partnerunternehmen. Die Kritikpunkte betrafen Mängel hinsichtlich der Inhalte, Erkennbarkeit, Lesbarkeit und Logik des neuen Leitsystem-Designs, das im Zuge des Projekts „Skylink“ entwickelt worden war. Zudem verschlechterten sich in den Passagierumfragen die Kennzahlenwerte zur Qualität des Leitsystems. Abbildung 3 zeigt das Leitsystem-Design nach der Eröffnung des Terminals 3:

Abbildung 3: Leitsystem-Design des Terminals 3 im Jahr 2012¹



¹ <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/at/>;
<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:VIE-Schengenebene.jpg>; abgerufen am 10. November 2021

Quelle: CC BY-SA 3.0; Darstellung: RH

- (2) Ab August 2012 fanden Sitzungen der neu eingerichteten Arbeitsgruppe Leitsystem mit verschiedenen Behindertenverbänden unter der Leitung der Flughafen Wien AG statt. Der Vorstand genehmigte das Budget für das Projekt Leitsystem in Höhe von 2 Mio. EUR entsprechend dem Antrag vom Oktober 2012. Das Projekt umfasste letztendlich die Überarbeitung des Leitsystem-Designs des Projekts „Skylink“ (weißer Scheibenhintergrund mit schwarzer Beschriftung) sowie des Leitsystems im Altbestand in den übrigen Terminals (gelber Scheibenhintergrund).

- (3) Die Planung durch einen externen Auftragnehmer begann im Februar 2013, die bauliche Umsetzung erfolgte in den Jahren 2014 bis 2015. Anschließend an das sogenannte „primäre Leitsystem“, welches aus großformatiger Beschilderung, z.B. Deckenschildern, bestand, errichteten die Flughafen Wien AG bzw. ihre Auftragneh-

mer das „sekundäre Leitsystem“. Dieses bestand insbesondere aus Wandschildern, Liftschildern, Folierungen, Boden– und Wandmarkierungen. Die Überarbeitung umfasste vor allem die Änderung der Piktogramme, der Farbgestaltung, der Positionierung der Beschilderung und in den meisten Fällen den Austausch des Trägermaterials und der Unterkonstruktion. Abbildung 4 zeigt ein Beispiel für das neu überarbeitete Design:

Abbildung 4: Beispiel für das neue Leitsystem–Design¹



¹ <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>;
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:VIE_Hinweistafeln.jpg; abgerufen am 10. November 2021

Quelle: CC BY–SA 4.0 (verändert); Darstellung: RH

Die Gesamtkosten des Projekts nach Fertigstellung beliefen sich auf 1,66 Mio. EUR (TZ 9). Im Oktober 2015 erhielt die Flughafen Wien AG u.a. für die Neugestaltung des Leitsystems eine Auszeichnung für visuelle Barrierefreiheit.

- 6.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Flughafen Wien AG das Leitsystem im Terminal 3 kurze Zeit nach dessen Inbetriebnahme grundlegend überarbeiten musste. Dies war durch die von unterschiedlichen Gruppen – z.B. Passagieren und Behindertenverbänden – aufgezeigten Mängel hinsichtlich der Inhalte, Erkennbarkeit, Lesbarkeit und Logik bedingt. Der RH anerkannte jedoch, dass die Flughafen Wien AG unmittelbar auf die Kritik reagierte und eine Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des Leitsystems einrichtete. Bezüglich der Projektkosten verwies er auf seine Ausführungen in TZ 9.

Projektorganisation

7.1 (1) Die Flughafen Wien AG wickelte laut ihrer Angabe das Projekt Leitsystem in den ersten Projektphasen nach dem internen Bauhandbuch⁵² ab. Ab September 2013 war die Anwendung des „Bauhandbuchs für kleine bauliche Maßnahmen“⁵³ vermerkt. Dieses stellte geringere Anforderungen an die Projektabwicklung und war grundsätzlich für Bauinvestitionen und bauliche Erhaltungsmaßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio. EUR anzuwenden. Das Budget des Projekts Leitsystem lag damit über dieser Wertgrenze. Die Festlegung, das Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen anzuwenden, bzw. die Gründe für ein Abweichen von der darin festgelegten Wertgrenze waren in den dem RH vorliegenden Unterlagen nicht dokumentiert.

(2) Gemäß den internen Vorgaben wandte die Flughafen Wien AG für das Projekt Leitsystem das Besteller–Ersteller–Prinzip an. Eine Abteilung des Bereichs Operations war für betriebliche Belange zuständig und nahm die Aufgabe des Bestellers wahr. Als Ersteller waren in den Monatsberichten sowohl die VIE Airport Baumanagement GmbH als auch die Abteilung Objektmanagement des Bereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement genannt. Eine Definition der Schnittstelle lag nicht vor. Die VIE Airport Baumanagement GmbH verantwortete für das Projekt Leitsystem neben der Projektleitung auch die Aufgaben der Örtlichen Bauaufsicht. Es lagen keine Dokumentation der Beauftragung der VIE Airport Baumanagement GmbH und kein Leistungsbild der Örtlichen Bauaufsicht für das Projekt Leitsystem vor.

Am Projekt waren weiters der Bereich Zentraler Einkauf für die Auftragsvergaben sowie die Stabsstelle für die Begleitende Kontrolle beteiligt. Aufträge an externe Unternehmen vergab die Flughafen Wien AG für die Planung, für die Lieferung und Montage des Leitsystems sowie für Baumeisterarbeiten und weitere Arbeiten in kleinerem Umfang. Die Elektroinstallationen führte ein Tochterunternehmen der Flughafen Wien AG (Vienna Airport Technik GmbH) durch.

(3) Ein detailliertes Anforderungsprofil des Bestellers in Form eines Projektauftrags, wie im Bauhandbuch vorgesehen, lag nicht vor. Eine Liste mit allfälligen Änderungsevidenzen war ebenfalls nicht verfügbar. Den dem RH übermittelten Projektunterlagen lagen nur Abnahmeprotokolle für eine Bestellung für die Lieferung und Montage des Leitsystems bei, für die übrigen Abnahmen der übrigen Bestellungen lagen keine Nachweise vor. Die Flughafen Wien AG gab diesbezüglich an, dass eine weitere Projektdokumentation – über die übermittelten Unterlagen hinaus – nicht mit vertretbarem Aufwand aushebbar und teilweise auch nicht archivierungswürdig sei. Die mit der Projektabwicklung betraute Tochtergesellschaft sei nicht mehr

⁵² Fassung August 2010, gültig bis Mai 2013

⁵³ Fassung Juli 2013 bzw. November 2013

vorhanden, die handelnden Personen für das Unternehmen nicht mehr verfügbar. Hinsichtlich des Umfangs der übermittelten Projektdokumentation verwies die Flughafen Wien AG außerdem auf die im Vergleich zu anderen Projekten geringere Komplexität des Projekts Leitsystem.

- 7.2 Der RH merkte kritisch an, dass die Flughafen Wien AG beim Projekt Leitsystem die Überführung vom Bauhandbuch zum Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen nicht ausreichend dokumentierte, weil sie weder den Zeitpunkt noch die Entscheidungsgründe für den Wechsel festhielt.

Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG das Projekt Leitsystem grundsätzlich nach dem Besteller–Ersteller–Prinzip abwickelte. Er wies aber kritisch darauf hin, dass die Schnittstellen der VIE Airport Baumanagement GmbH zu den Organisationseinheiten der Flughafen Wien AG in den vorliegenden Unterlagen nicht klar definiert waren. Insbesondere fehlten der Projektauftrag durch den Besteller an den Ersteller und das Leistungsbild der Örtlichen Bauaufsicht.

Der RH verwies diesbezüglich auf die umfassendere Dokumentation bei anderen überprüften Projekten (TZ 18, TZ 33). Die Flughafen Wien AG könnte künftig bei allen Projekten die Rollen und Zuständigkeiten der Projektbeteiligten – im Sinne einer zweckmäßigen Projektabwicklung – klar definieren. Die diesbezüglichen Dokumente wären bereits frühzeitig zu erstellen und laufend zu aktualisieren.

Im Hinblick auf die teilweise fehlende Projektdokumentation, z.B. Abnahmeprotokolle, nahm der RH Kenntnis davon, dass die Flughafen Wien AG diese auch auf die erfolgten Umstrukturierungen und Personalwechsel zurückführte. Er kritisierte jedoch, dass die Flughafen Wien AG das interne Ablagesystem bzw. die Projektübergabe im Zuge der Umstrukturierung des Unternehmens nicht so gestaltete, dass die Dokumentation für das Projekt Leitsystem mit vertretbarem Aufwand aushebbar war. Dies wäre nach Ansicht des RH wesentlich, um Entscheidungen und Verantwortungen sowohl unternehmensintern als auch im Verhältnis zu externen Auftragnehmern nachvollziehen zu können.

Deshalb wäre es für die Flughafen Wien AG zweckmäßig, Projektunterlagen gut strukturiert abzulegen und bei konzerninternen Umstrukturierungen eine geordnete Datenübergabe sicherzustellen.

- 7.3 Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG seien für dieses Projekt keine Beauftragung und kein Leistungsbild der Örtlichen Bauaufsicht vorgelegen, da es hierzu einen definierten Standard gegeben habe.

- 7.4 Der RH entgegnete der Flughafen Wien AG, dass in den dem RH vorliegenden Projektunterlagen zum Projekt Leitsystem kein Hinweis auf einen die Örtliche Bauaufsicht betreffenden Standard enthalten war und die Flughafen Wien AG einen solchen während der Gebarungsüberprüfung auch nicht erwähnte. Eine konkret auf das Projekt bezogene Beschreibung der vereinbarten Leistungen wäre zweckmäßig gewesen, zumal die Aufgabe eine Tochtergesellschaft der Flughafen Wien AG wahrnahm.

Interne Genehmigungen und Freigaben

- 8.1 (1) Das Projekt Leitsystem bedurfte als Investitionsvorhaben bzw. Instandhaltungsprojekt über 1 Mio. EUR der Genehmigung des Gesamtvorstands. Dieser genehmigte auf Antrag vom Oktober 2012 das Budget für das Projekt Leitsystem in der Höhe von 2 Mio. EUR. Die Flughafen Wien AG nahm das Projekt Leitsystem im Dezember 2012 in den Investitions- und Projektplan im Rahmen des Budgets 2013 auf, den der Aufsichtsrat genehmigte. Zunächst war ein Anteil von 80 % als Instandhaltung und von 20 % als Investition vorgesehen.

Auf Antrag vom Jänner 2014 genehmigte der Gesamtvorstand die Änderung in ein reines Investitionsprojekt sowie eine Erhöhung des Budgets auf 2,15 Mio. EUR aufgrund einer Änderung der Ausführungsvariante bzw. einer Budgetumschichtung.⁵⁴

(2) Eines der Prinzipien des Bauhandbuchs⁵⁵ war die Festlegung von sogenannten „Quality Gates“. Sie sollten als inhaltliche Meilensteine einen wesentlichen Beitrag zur Strukturierung und qualitativen Verbesserung liefern und die erfolgreiche Durchführung wesentlicher Projektphasen sicherstellen. Eine Abnahme der „Quality Gates“ war am Ende jeder Phase durch die Bereichsleitungen von Ersteller und Besteller unter Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips vorgesehen. Auch im Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen waren analog dazu die Prüfung und Freigabe der einzelnen Planungsphasen, der Änderungen und der Ausschreibungsunterlagen vorgesehen. In der von der Flughafen Wien AG übermittelten Dokumentation zum Projekt Leitsystem war weder die Freigabe von „Quality Gates“ noch jene von einzelnen Projektphasen dokumentiert.

⁵⁴ Die Flughafen Wien AG hatte bereits vor der Inbetriebnahme des Terminals 3 im Jänner 2012 ein Projekt zur „Leitsystemerneuerung im Bestand“ mit einem Budget von 700.000 EUR genehmigt. Das damalige Projektziel war die gestalterische Anpassung des Leitsystems im Altbestand an das Leitsystem-Design des Projekts „Skylink“ gewesen. Die Flughafen Wien AG stoppte das Projekt aufgrund der neuen Überarbeitung des Leitsystems. Mit der Budgeterhöhung des Projekts Leitsystem im Jänner 2014 schichtete sie einen Teil des Budgets vom Projekt „Leitsystemerneuerung im Bestand“ auf das neue Projekt um.

⁵⁵ Fassung August 2010

Nachstehende Tabelle zeigt die vorliegenden Genehmigungen:

Tabelle 2: Projekt Leitsystem: Interne Genehmigungen und Freigaben

Zeitraum Antrag	Ereignis	Organ
Genehmigungen laut Investitionshandbuch¹		
Oktober 2012	Antrag für Investitionsvorhaben und Budgetantrag an den Gesamtvorstand	Gesamtvorstand
Dezember 2012	Vorlage des Budgets inklusive Investitions- und Projektplan zur Genehmigung an den Aufsichtsrat	Aufsichtsrat
Jänner 2014	Antrag auf Erhöhung des Budgets an den Gesamtvorstand	Gesamtvorstand
Freigaben laut Bauhandbuch		
keine Freigaben dokumentiert		

¹ Fassung Mai 2007

Quelle: Flughafen Wien AG

- 8.2 Der RH hielt fest, dass die Genehmigungen laut dem Investitionshandbuch der Flughafen Wien AG für das Projekt Leitsystem vorlagen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass keine Abnahme von „Quality Gates“ oder von Freigaben von Projektphasen dokumentiert war. Der RH verwies darauf, dass die Flughafen Wien AG dies bei anderen überprüften Projekten (TZ 19, TZ 35) den Vorgaben entsprechend durchführte.
- 8.3 Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG sei im Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen – im Gegensatz zum Bauhandbuch – keine Dokumentation der Phasenübergänge vorgesehen gewesen.
- 8.4 Der RH entgegnete der Flughafen Wien AG, dass die Prüfung und Freigabe der einzelnen Planungsphasen im Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen als Aufgaben des Erstellers definiert waren. Dies war nur bei entsprechender Dokumentation nachvollziehbar.

Kostenentwicklung und Kostenverfolgung

- 9.1 (1) In den fortschreitenden Projektphasen waren laut den internen Vorgaben der Flughafen Wien AG und der fachspezifischen ÖNORM⁵⁶ Kostenermittlungen mit zunehmender Genauigkeit zu erstellen. Beispielsweise sollte für die Budgetgenehmigung laut Investitionshandbuch⁵⁷ ein Kostenrahmen mit einer Genauigkeit von +/-20 % bis +/-25 % vorliegen.

Zur Kostenermittlung lagen beim Projekt Leitsystem folgende Unterlagen vor:

- Die Flughafen Wien AG genehmigte gemäß Antrag vom Oktober 2012 für das Projekt Leitsystem ein Budget von 2 Mio. EUR. In den Beilagen zur Genehmigung gab sie an, dass die Kosten für die Überarbeitung des Leitsystems unklar seien. Sie verwies u.a. darauf, dass eine Überarbeitung des Leitsystems von den Umbauplanungen des Terminals 3 und den sich daraus ergebenden neuen Passagierflüssen abhängig war. Eine Aufstellung zur Kostenermittlung lag dem Budgetantrag nicht bei.
- Die erste dem RH vorliegende Kostenschätzung war auf November 2013 datiert und enthielt Schätzungen für verschiedene Ausführungsvarianten des Leitsystems. Die Schätzung umfasste das primäre, aber nicht das sekundäre Leitsystem. Planungsleistungen waren nicht eigens ausgewiesen. Die geschätzten Kosten der letztlich gewählten Variante betrugen rd. 2 Mio. EUR (siehe Tabelle 3).
- Für die Vergabe der Lieferung und Montage des Leitsystems erstellte die Flughafen Wien AG keinen eigenen Kostenanschlag, sondern verwies auf Nachfrage des RH auf die Kostenschätzung vom November 2013 (**TZ 13**).

(2) Laut dem Budgetänderungsantrag vom Jänner 2014 sollten die bestehenden Leitsystemscheiben nicht – wie bis dahin vorgesehen – neu foliert und umgerüstet, sondern gänzlich durch Leuchtkästen mit „energiesparender LED-Beleuchtung“ ersetzt werden. Die Flughafen Wien AG berief sich dabei auf Teststellungen und eine Kostenschätzung von sechs Ausführungsvarianten. Laut der Kostenschätzung vom November 2013 war die gewählte Variante um rd. 107.000 EUR teurer als die günstigste Variante. Die Flughafen Wien AG ging nicht auf die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten unter Berücksichtigung der erwartbaren Kosten in der Betriebsphase ein. Eine Begründung für die letztliche Variantenauswahl war nicht dokumentiert.

Die geänderte Ausführung betraf auch das Leitsystem im Altbestand, das gemäß einem Budgetantrag vom Jänner 2012 an das Leitsystem des Projekts „Skylink“ angepasst werden sollte. Die Flughafen Wien AG stoppte dieses Projekt aufgrund der Überarbeitung des Leitsystems. Gemäß einem Bericht der Internen Revision

⁵⁶ ÖNORM B 1801–1, Bauprojekt- und Objektmanagement, Teil 1: Objekterrichtung, Ausgabe: 2009–06–01

⁵⁷ Fassung Mai 2007

vom Juni 2013 waren im April 2013 rd. 60 % der Bauleistungen des Projekts „Leitsystemerneuerung im Bestand“ abgerechnet, die gesamten Ist-Kosten lagen bei rd. 402.000 EUR.

(3) In der folgenden Tabelle 3 sind das Budget und die abgerechneten Gesamtkosten des Projekts Leitsystem ersichtlich:

Tabelle 3: Projekt Leitsystem: Kostenentwicklung

	Kostenschätzung November 2013 ¹	Budget ²	Gesamtkosten ³	Anteil an Bau- und Lieferleistungen	Differenz Gesamtkosten zu Budget	
	in 1.000 EUR			in %	in 1.000 EUR	in %
Bau- und Lieferleistungen	1.968 ⁴	nicht ausgewiesen	969	–		
Planungsleistungen, interne Kosten und Nebenkosten	nicht ausgewiesen	nicht ausgewiesen	690	71		
davon gesondert ausgewiesen:						
Bauherrnleistungen	35	–	234	24		
Leitsystemplaner	nicht ausgewiesen		450	46		
Gesamtsumme	2.004	2.150	1.659	–	-491	-23

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

¹ Ausführungsvariante

² laut Budgetänderungsantrag vom Jänner 2014

³ laut Buchhaltungssystem

⁴ inklusive 10 % Reserve

Die nach Projektfertigstellung im internen Buchhaltungssystem der Flughafen Wien AG abgerechneten Projektkosten beliefen sich auf 1,66 Mio. EUR. Das veranschlagte Budget wurde um 23 % unterschritten. Die Kosten für Planungsleistungen, die internen Kosten und Nebenkosten betrugen 71 % der Kosten für Bau- und Lieferleistungen.

(4) Die VIE Airport Baumanagement GmbH führte in Monatsberichten eine Kostenverfolgung mit einer laufenden Prognose der Projektkosten durch. Die Kostenprognosen lagen nach der Vergabe der Lieferleistung zwischen 1,38 Mio. EUR und 1,70 Mio. EUR. Die VIE Airport Baumanagement GmbH hielt im Schlussbericht vom Juli 2016 – ohne entsprechenden Hinweis – lediglich die endabgerechneten Kosten eines Unterprojekts in der Höhe von 1,49 Mio. EUR fest. Dies entsprach einer Differenz von rd. 168.000 EUR zu den letztlichen Projektkosten laut dem internen Buchhaltungssystem.

Eine abschließende Kostenfeststellung oder eine Meldung über den kaufmännischen Abschluss des Projekts lag nicht vor. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Schlussberichts waren die Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht noch nicht vollständig abgerechnet.

- 9.2 (1) Der RH erachtete die Kostenermittlung für das Projekt Leitsystem als mangelhaft. Er wies insbesondere darauf hin, dass die erste – von der Flughafen Wien AG für das Projekt Leitsystem vorgelegte – Kostenschätzung mehr als ein Jahr nach dem ersten Budgetantrag datiert war und wesentliche Bestandteile, wie Planungskosten und das sekundäre Leitsystem, darin nicht ausgewiesen waren. Die Genauigkeit der Kostenschätzung von November 2013 lag in den einzelnen Kategorien deutlich außerhalb der üblichen Bandbreiten: So waren die geschätzten Bau- und Lieferleistungen doppelt so hoch wie die abgerechneten Kosten angesetzt, die geschätzten Bauherrnleistungen um ein Vielfaches niedriger. Bezüglich des fehlenden Kostenanschlags verwies er auf seine Ausführungen in TZ 13.

Die festgestellten Mängel bei der Kostenermittlung boten der Flughafen Wien AG nach Ansicht des RH Ansatzpunkte, in den fortschreitenden Projektphasen auf Grundlage der fachspezifischen ÖNORM fundierte Kostenermittlungen mit einer der jeweiligen Projektphase entsprechenden Genauigkeit zu erstellen.

- (2) Der RH kritisierte, dass die Entscheidungsfindung zur Wahl der Ausführungsvariante des Leitsystems nicht nachvollziehbar dokumentiert war, insbesondere weil mit Ausnahme der Schätzung der Errichtungskosten keine Unterlagen mit einer Gegenüberstellung der Varianten vorlagen. Damit fehlte eine gesamthafte Beurteilung der Varianten inklusive einer Abschätzung der voraussichtlich in der Betriebsphase anfallenden Kosten, aus der die Begründung für die Variantenauswahl – vor allem vor dem Hintergrund der Preisdifferenz zur günstigsten Variante – hervorgegangen wäre.

Die im Bereich der Entscheidungsfindung festgestellten Mängel ergaben Ansatzpunkte, welche der Flughafen Wien AG Anlass geben könnten, Entscheidungen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit auf Basis nachvollziehbarer, sachlicher Begründungen – gegebenenfalls anhand von Variantenuntersuchungen – zu treffen und die Entscheidungsprozesse angemessen zu dokumentieren.

- (3) Der RH wies darauf hin, dass die Flughafen Wien AG für das Projekt Leitsystem Kosten von 1,66 Mio. EUR abrechnete und damit das genehmigte Budget einhielt. Die zuvor erbrachten Leistungen für die Planung und Herstellung für das Leitsystem des Projekts „Skylink“ sowie für die Anpassung des Altbestands an dieses Projekt stellten jedoch zumindest teilweise einen verlorenen Aufwand dar. Der RH bemerkte zudem kritisch den hohen Anteil an Kosten für Planungsleistungen, internen Kosten und Nebenkosten im Verhältnis zu den Kosten für Bau- bzw. Lieferleistungen.

(4) Der RH hielt kritisch fest, dass im Schlussbericht nicht die Gesamtkosten des Projekts Leitsystem dargestellt waren, sondern nur jene eines Unterprojekts. Er bemängelte, dass für das Projekt Leitsystem keine abschließende Kostenfeststellung entsprechend der ÖNORM vorlag.

Es wäre nach Ansicht des RH im Sinne der Gebärungstransparenz zweckmäßig, wenn die Flughafen Wien AG in der Kostenverfolgung über die gesamten Projektkosten berichtet und eine abschließende Kostenfeststellung durchführt.

Terminentwicklung

- 10.1 (1) Der Terminrahmen laut Budgetantrag sah eine Umsetzung des Projekts zur gesamtheitlichen inhaltlichen Überarbeitung des Leitsystems bis Mitte des Jahres 2014 vor. Im Rahmenterminplan vom Mai 2013 ging die Flughafen Wien AG von einer Angebotseinholung für die Lieferung und Montage des Leitsystems im September 2013 aus, die Ausschreibung erfolgte letztlich im Jänner 2014. Bedingt durch den Einspruch eines Bieters verzögerte sich die Zuschlagserteilung an den Leitsystemhersteller bis Juni 2014. Die Flughafen Wien AG verschob das geplante Ende der Ausführungsphase im Laufe des Vergabeverfahrens von Mai 2014 auf Dezember 2014. Der Hauptteil der Arbeiten für das primäre Leitsystem war im November 2014 abgeschlossen.

Nachstehende Tabelle zeigt die Terminentwicklung beim Projekt Leitsystem:

Tabelle 4: Projekt Leitsystem: Terminentwicklung

Datum		Projektablauf
2012	Juni	Inbetriebnahme Terminal 3
	August	Beginn der Sitzungen der Arbeitsgruppe Leitsystem
	Oktober	Budgetantrag für das Projekt Leitsystem
2013	Februar	allgemeine Planung: Beauftragung des Leitsystemplaners
	Juli	weiterführende Planung: Beauftragung des Leitsystemplaners
2014	Jänner	Budgeterhöhung und Änderung der angenommenen Ausführungsvariante
		Lieferung und Montage: Ausschreibung
	Juni	Lieferung und Montage: Zuschlagserteilung an den Leitsystemhersteller
	Juli bis November	Lieferung und Montage des primären Leitsystems ¹
	August	Beginn der Planung für das sekundäre Leitsystem
2015	April bis Dezember	Lieferung und Montage des sekundären Leitsystems sowie Ergänzungen des primären Leitsystems
2016	Juli	Schlussbericht Projekt Leitsystem

¹ Die Mängelbehebung dauerte bis Juni 2015.

Quelle: Flughafen Wien AG

(2) Die VIE Airport Baumanagement GmbH führte die laufenden Änderungen der in den Monatsberichten enthaltenen Rahmentermine entweder mit deutlicher Verzögerung oder gar nicht nach. Beispielsweise trug sie noch bis Jänner 2015 in den Rahmenterminen einen voraussichtlichen Baubeginn im November 2013 ein, obwohl dieser im Juli 2014 stattgefunden hatte.

Zu Beginn der Ausführungsphase im August 2014 erwähnte die Flughafen Wien AG in den Monatsberichten erstmals die Ausarbeitung des sekundären Leitsystems durch den Fachplaner. In den Terminübersichten der Monatsberichte war das sekundäre Leitsystem erstmals ab Februar 2015 genannt. Laut Auskunft der Flughafen Wien AG war das sekundäre Leitsystem von Beginn an im Nachgang des primären Leitsystems vorgesehen gewesen.

Die Begleitende Kontrolle, die laut Stellenbeschreibung u.a. die Plausibilität von Kosten und Terminen überprüfen sollte, zeichnete die Monatsberichte der VIE Airport Baumanagement GmbH gegen. Es war nicht dokumentiert, dass sie auf die nicht zeitgerecht aktualisierten Rahmentermine hinwies.

10.2 Der RH hielt fest, dass sich die Umsetzung des primären Leitsystems aufgrund einer längeren Planungsphase und eines längeren Vergabeverfahrens verzögerte. Gegenüber dem Zeitplan laut Budgetantrag war das primäre Leitsystem für die Passagiere damit rund fünf Monate später verfügbar. Die Umsetzung des sekundären Leitsystems nahm etwa ein weiteres Jahr in Anspruch.

Der RH kritisierte, dass die Projektleitung Terminänderungen in den Monatsberichten zum Teil mit deutlicher Verzögerung oder gar nicht nachführte. Er hielt ebenso kritisch fest, dass die Begleitende Kontrolle diese Rahmentermine als Bestandteile der Monatsberichte gegenzeichnete, ohne dass ein Hinweis auf die offensichtlichen Mängel bei der Terminverfolgung dokumentiert war.

Der RH wies darauf hin, dass die Flughafen Wien AG für das sekundäre Leitsystem über keine längerfristige vorausschauende Terminplanung verfügte; die Arbeiten dafür wurden im Februar 2015 und damit erst kurz vor deren Ausführung im April 2015 in den Rahmenterminen berücksichtigt, obwohl deren Notwendigkeit schon früher bekannt war. Bezüglich der Terminverfolgung verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 21, nach denen in den Monatsberichten die wesentlichsten Termine mit dem Termin im Antrag an den Vorstand zu vergleichen wären (Soll–Ist–Vergleich).

Auftragsvergaben – Überblick

- 11 Ein Großteil der Kosten für externe Auftragnehmer in der Höhe von 1,34 Mio. EUR entfiel auf zwei Auftragnehmer für die Leitsystemplanung (rd. 450.000 EUR) sowie für die Lieferung und Montage des Leitsystems (rd. 781.000 EUR). Der RH überprüfte aufgrund des Auftragsvolumens die Vergaben der Flughafen Wien AG an diese Auftragnehmer.

Der zuständige Einzelvorstand genehmigte den mit Dezember 2012 datierten Antrag auf Einleitung eines Vergabeverfahrens für die Überarbeitung des Leitsystems. Dieser Antrag sah eine dreistufige Vorgehensweise für die Vergaben vor:

- allgemeine Planung⁵⁸ im Wege einer Direktvergabe,
- weiterführende Planung⁵⁹ im Wege eines Verhandlungsverfahrens im Unterschwellenbereich und
- Lieferung und Montage im Wege eines Verhandlungsverfahrens im Ober– oder Unterschwellenbereich.

Der Schwellenwert für Sektorenauftraggeber für Liefer– und Dienstleistungsaufträge im Oberschwellenbereich lag laut BVergG 2006 in den Jahren 2012 und 2013 bei einem geschätzten Auftragswert von 400.000 EUR, im Jahr 2014 von 414.000 EUR. Der Schwellenwert, unter dem Aufträge formfrei unmittelbar an ein ausgewähltes Unternehmen vergeben werden konnten, lag bei 100.000 EUR (Direktvergabe).

Auftragsvergabe Leitsystemplanung

- 12.1 (1) Gemäß § 181 BVergG 2006 war der geschätzte Auftragswert der auszuschreibenden Leistung ohne Umsatzsteuer vom Sektorenauftraggeber vor der Durchführung des Vergabeverfahrens sachkundig zu ermitteln. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Ermittlung war der Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens.

Zum Zeitpunkt der Genehmigung der Einleitung des Vergabeverfahrens lagen keine Auftragswertschätzungen für die beabsichtigten Vergaben vor. Bei der späteren Abänderung der Genehmigung im Juli 2013 betreffend die Vergabe der weiterführenden Planung schätzte die Flughafen Wien AG den Auftragswert auf 300.000 EUR, eine detailliertere Kostenermittlung lag dazu nicht vor.

⁵⁸ Planung des Passagierleitsystems hinsichtlich Prinzipien, Überarbeitung der Piktogramme und Schildgestaltung

⁵⁹ Evaluierung und Planung des Leitsystems sowie Aufbereitung der Druckdaten

Tabelle 5 zeigt die Vergaben an den Leitsystemplaner für das Projekt Leitsystem:

Tabelle 5: Projekt Leitsystem: Vergaben an den Leitsystemplaner im überprüften Zeitraum

Vergabeverfahren	Auftragswert bzw. maximaler Abrufwert	
	in 1.000 EUR	
allgemeine Planung		
1. Direktvergabe Februar 2013	98	107
2. Direktvergabe Juli 2013	9	
weiterführende Planung		
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit einem Bieter Abschluss einer Rahmenvereinbarung Juli 2013	90	485
Aufstockung April 2015	95	
Summe		592

Quelle: Flughafen Wien AG

(2) Für die allgemeine Planung des Leitsystems beabsichtigte die Flughafen Wien AG zum Zeitpunkt des Genehmigungsantrags im Dezember 2012, den Auftrag direkt an einen ihr bereits bekannten Leitsystemplaner zu vergeben. Dieser legte im Jänner 2013 ein Angebot in der Höhe von rd. 98.000 EUR, die Flughafen Wien AG beauftragte ihn laut Abrechnungsunterlagen im Februar 2013. Eine weitere Direktvergabe an denselben Leitsystemplaner erging im Juli 2013 auf Basis von zwei Angeboten vom März und April 2013.

Laut dem Leitfaden der Flughafen Wien AG zur Abwicklung von Vergabeverfahren (in der Folge: **Vergabeordnung**) war vor Einleitung eines Vergabeverfahrens sicherzustellen, dass eine ausreichende Marktübersicht besteht, und zu dokumentieren, wie diese gewonnen wurde. Bei Direktvergaben ab 7.500 EUR war zumindest eine zweite „unverbindliche Preisauskunft“ zu Vergleichszwecken anzufordern. Ein Abgehen von dieser Vorgehensweise war schriftlich zu begründen, insbesondere war darzulegen, wie dennoch die Preisangemessenheit festgestellt werden konnte. Die schriftliche Prüfung der Preisangemessenheit war grundsätzlich auch laut BVergG 2006 vorgesehen.

Die Flughafen Wien AG hielt in der Genehmigung zur Einleitung des Vergabeverfahrens fest, dass sie die Mindestanzahl an erforderlichen Verfahrensteilnehmern nicht einhielt. Sie begründete dies mit der Fachkenntnis des Planers sowie seiner Erfahrung mit dem Leitsystem des Flughafens Wien aus vergangenen Projekten. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, wie sie die Preisangemessenheit festgestellt oder die Marktübersicht gewonnen hatte.

(3) Für die Vergabe der weiterführenden Planung beabsichtigte die Flughafen Wien AG zunächst, die Mindestanzahl an erforderlichen Verfahrensteilnehmern einzuhalten. Im Juli 2013 änderte sie jedoch mit Genehmigung des Einzelvorstands die geplante Vorgehensweise, um diesen Auftrag im Zuge eines Verhandlungsverfahrens mit einem Bieter⁶⁰ an den bereits tätigen Leitsystemplaner zu vergeben. Diesbezügliche, dem Verfahren entsprechende Verhandlungen waren in den dem RH übermittelten Unterlagen nicht dokumentiert. Gemäß BVergG 2006 sollte die Anzahl der aufzufordernden Unternehmer bei nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung nicht unter drei liegen, wobei Ausnahmen aus sachlichen Gründen zulässig waren.⁶¹ Die Flughafen Wien AG begründete ihre Vorgehensweise damit, dass die Erarbeitung eines Leistungsverzeichnisses für die Legung vergleichbarer Angebote komplex sei. Es sei faktisch unmöglich, die Leistung unterschiedlicher Bieter zu bewerten, da es für die Dauer bzw. den Aufwand der Leistungserbringung keine vergleichbare Grundlage gebe. Zudem sah die Flughafen Wien AG bei einem weiteren Dienstleister die mögliche Gefahr, dass dieser die Festlegungen der im Zuge der allgemeinen Planung erbrachten Leistungen permanent infrage stellen könnte.

Im Juli 2013 schloss die Flughafen Wien AG mit dem beauftragten Leitsystemplaner für die weiterführende Planung eine Rahmenvereinbarung mit einem maximalen Abrufwert von 390.000 EUR und einer Laufzeit von drei Jahren. In der Rahmenvereinbarung waren eine Verlängerungsoption der dreijährigen Laufzeit sowie ein Stundensatz, welcher nach tatsächlichem Zeitaufwand vergütet werden sollte, festgelegt. Im April 2015 erhöhte die Flughafen Wien AG die Höhe des maximalen Abrufwerts auf 485.000 EUR „im Zuge einer Direktvergabe“.

- 12.2 Der RH kritisierte, dass die Flughafen Wien AG für die Vergaben der Leitsystemplanung keine Auftragswertschätzungen vorweisen konnte, obwohl der Auftragswert gemäß BVergG 2006 zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens zu ermitteln war.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Flughafen Wien AG ohne eine Auftragswertschätzung und noch vor Vorliegen eines Angebots beabsichtigte, einen ihr bereits bekannten Leitsystemplaner direkt zu beauftragen. Zudem konnte die Flughafen Wien AG nicht darlegen, wie sie die Preisangemessenheit festgestellt oder die Marktübersicht gewonnen hatte, wie dies im BVergG 2006 und in der internen Vergabeordnung vorgesehen war.

⁶⁰ § 201 BVergG 2006

⁶¹ § 250 BVergG 2006

Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG für die Vergabe der weiterführenden Planungsleistungen des Leitsystems ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter durchführte und sich dabei auf eine Ausnahmegestaltung des BVergG 2006 berief. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Flughafen Wien AG durch die Verknüpfung mit der vorangegangenen Direktvergabe den Bieterkreis einschränkte und für das Projekt Leitsystem letztlich Planungsleistungen in Höhe von rd. 592.000 EUR unter Ausschluss des Wettbewerbs an einen einzigen Auftragnehmer vergab. Im Hinblick auf die Bedenken der Flughafen Wien AG, die weiterführende Planung auszuschreiben, wäre daher nach Ansicht des RH ein angemessener Wettbewerb zu Beginn des ersten Vergabeverfahrens zweckmäßig gewesen. Er erachtete die Argumentation der Flughafen Wien AG, dass ein weiterer Dienstleister die bereits erbrachten Leistungen infrage stellen könnte, als nicht schlüssig. Er verwies diesbezüglich auf die übliche Praxis, Planungsphasen auch einzeln an unterschiedliche Dienstleister zu vergeben.

Auftragsvergabe Lieferung und Montage des Leitsystems

- 13.1 (1) Die Flughafen Wien AG schrieb die Lieferung und Montage des Leitsystems im Jänner 2014 als Lieferleistung in einem Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich aus. Das Ziel war der Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit einem maximalen Abrufwert von 3,5 Mio. EUR. Die Flughafen Wien AG wählte für die Vergabe das Bestbieterprinzip, die Zuschlagskriterien setzten sich aus dem Gesamtpreis und einer optionalen Garantieverlängerung zusammen. Vier Bieter gaben Teilnahmeanträge ab, wovon die Flughafen Wien AG drei zum weiteren Verfahren zuließ. Nach dem Einlangen von Erstangeboten führte die Flughafen Wien AG Verhandlungsgespräche mit den Bietern. Basierend auf den Zweitangeboten verhandelte sie nochmals mit dem präsumtiven Bestbieter, der danach ein Letztangebot legte. Die Flughafen Wien AG erteilte diesem Bieter im Juni 2014 mit einem Gesamtangebotspreis von rd. 561.000 EUR den Zuschlag.

In der Bekanntmachung des Vergabeverfahrens war die Information über den maximalen Gesamtauftragswert der Rahmenvereinbarung und die möglichen Verlängerungsoptionen (Anzahl und Zeitspanne) zwar in den Teilnahmebedingungen, nicht jedoch im Bekanntmachungstext selbst enthalten.

- (2) Das Leistungsverzeichnis der Ausschreibung setzte sich aus Positionen für Leuchtkästen und Leuchtwürfel – in Abhängigkeit ihrer Größe – sowie für Sonderkonstruktionen und Regiestunden zusammen. Das sekundäre Leitsystem war davon nicht umfasst. Laut Flughafen Wien AG wurde das sekundäre Leitsystem logisch basierend auf die Passagierleitsystemschilder im Nachgang des primären Leitsystems ausgearbeitet.

Hinsichtlich eines der Ausschreibung zugrunde liegenden Kostenanschlags berief sich die Flughafen Wien AG auf eine Kostenschätzung vom November 2013. Diese unterschied sich jedoch in Struktur und Inhalt vom ausgeschriebenen Leistungsverzeichnis. Die Flughafen Wien AG nahm für diese Kostenschätzung einen Einheitspreis pro Schild unabhängig von der Schildgröße an. Die angenommene Anzahl der Leuchtkästen und –würfel unterschied sich von der letztlich ausgeschriebenen Anzahl.

Aufgrund von Bieteranfragen zur Kalkulation der Aufpreise für diverse Montagearten ersetzte die Flughafen Wien AG bereits für die erste Angebotslegung diese Positionen durch Regiestundensätze, welche sie nach der Zuschlagserteilung wieder auf ein Pauschale änderte. Laut einer weiteren Bieteranfrage hätten die angegebenen großen Breitenintervalle der Schilder einen erheblichen Einfluss auf die Kalkulation. Die Flughafen Wien AG änderte für die zweite Angebotslegung die Größenkategorien der Schilder. An detaillierteren Plänen mit Verortung der einzelnen Schildtypen wurde zur Zeit des Vergabeverfahrens noch gearbeitet. Die Termine des Bauzeitplans, den die Flughafen Wien AG den Ausschreibungsunterlagen beilegte und die als integrierter Vertragsbestandteil der Rahmenvereinbarung galten, waren auf das vorhergehende Jahr 2013 datiert. Laut den ergänzenden Ausschreibungsbedingungen für die zweite Angebotslegung würde der Bauzeitplan nach Abschluss des Vergabeverfahrens adaptiert und es würden gemeinsam mit dem Auftragnehmer Meilensteine festgelegt werden.

(3) Gemäß § 268 BVergG 2006 war die Angemessenheit der Preise in Bezug auf die ausgeschriebene Leistung zu prüfen. Der Sektorenauftraggeber musste Aufklärung über die Positionen des Angebots verlangen und vertieft prüfen, wenn begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden.

Der Leitsystemhersteller, der letztlich den Zuschlag erhielt, reduzierte nach der ersten Angebotslegung die Angebotspreise deutlich. Sein Erstangebot lag um rd. 609.000 EUR über dem Angebotspreis des zweitgereihten Bieters, das Zweitangebot um rd. 1.000 EUR darunter.⁶² Die Differenz ergab sich aus Preisminderungen in den Angebotsteilen Leuchtkästen, Leuchtwürfel und Zusatzpositionen.

Die Flughafen Wien AG erklärte die auffällige Preisreduktion durch Veränderungen der angebotenen LED–Beleuchtung, auf die Reduktionen der weiteren Positionen ging sie nicht ein. Dass eine Änderung der LED–Beleuchtung mit einer Preisreduktion in diesem Ausmaß verbunden wäre, war in dem Protokoll des ersten Verhandlungsgesprächs mit dem Leitsystemhersteller nicht dokumentiert, ein Protokoll über das zweite Verhandlungsgespräch lag ebenso wenig vor wie ein Preisspiegel für eine Gegenüberstellung der Einheits– und Positionspreise. Hinsichtlich einer vertieften

⁶² Das Letztangebot lag um rd. 29.000 EUR unter dem Zweitangebot des zweitgereihten Bieters.

Angebotsprüfung verwies die Flughafen Wien AG auf eine Teststellung von Musterleuchtkästen. Laut Vergabevorschlag erachtete die Flughafen Wien AG den Musterleuchtkasten des Zuschlagsempfängers als qualitativ am hochwertigsten. Protokolle über die Prüfung der Musterleuchtkästen lagen keine vor.

13.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG die Rahmenvereinbarung für die Lieferung und Montage des Leitsystems mit einem maximalen Abrufwert von 3,5 Mio. EUR mittels eines Verhandlungsverfahrens nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich ausschrieb. Er sah jedoch kritisch, dass die Flughafen Wien AG den geschätzten Gesamtwert der zu vergebenden Rahmenvereinbarung sowie Anzahl und Zeitspanne der Verlängerungsoptionen nicht in den Bekanntmachungstext der Ausschreibung mitaufnahm. Damit hätte sie allenfalls einen größeren Bieterkreis ansprechen können.

(2) Der RH kritisierte, dass die Unterlagen für die Ausschreibung noch nicht ausgereift waren. Dies zeigte sich in Bieteranfragen nach detaillierteren Plänen und Kategorien des Leistungsverzeichnisses sowie im nicht aktuellen Bauzeitplan. Er wies auch kritisch darauf hin, dass das Leistungsverzeichnis das sekundäre Leitsystem nicht – auch nicht in den Grundzügen – abdeckte und verwies diesbezüglich auf seine Ausführungen in TZ 15. Der RH kritisierte zudem, dass die vorgelegte Kostenschätzung nicht als Kostenanschlag für die Vergabe der Lieferung und Montage des Leitsystems geeignet war.

(3) Der RH hielt fest, dass das zweite Angebot jenes Bieters, der letztlich den Zuschlag erhielt, im Vergleich zum ersten Angebot auffällige Preisreduktionen aufwies. Die Flughafen Wien AG führte dies auf eine Veränderung der angebotenen LED-Beleuchtung zurück, ging aber nicht auf die weiteren Preisreduktionen ein. Der RH wies kritisch darauf hin, dass keine Dokumente vorlagen, die eine nähere Prüfung dieser Preisreduktionen durch die Flughafen Wien AG belegten.

Auftragsentwicklung Leitsystemplanung

- 14.1 Der Leitsystemplaner rechnete für das Projekt Leitsystem für die direkt vergebenen Aufträge in Summe rd. 108.000 EUR und über die Rahmenvereinbarung rd. 342.000 EUR ab.⁶³ Insgesamt betrugen die für die Leitsystemplanung auf dieses Projekt abgerechneten Kosten rd. 450.000 EUR. Eine Übersicht der abgerechneten Kosten zeigt nachstehende Tabelle:

Tabelle 6: Projekt Leitsystem: abgerechnete Leistungen für die Leitsystemplanung

Vergaben	Auftragswert bzw. maximale Abrufsumme	Rechnungswert
	in 1.000 EUR	
1. Direktvergabe Februar 2013	98	100
2. Direktvergabe Juli 2013	9	9
Rahmenvereinbarung Juli 2013 bzw. April 2015	485	342
Gesamtsumme	592	450

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

Die Leistungserbringung der beiden direkt vergebenen Aufträge begann vor der ersten schriftlichen Beauftragung. Die Rechnungen der direkt vergebenen Leistungen enthielten zwar einen Hinweis auf beigelegte Zeitprotokolle, diese waren in den Unterlagen der Flughafen Wien AG jedoch nicht enthalten. Für die weiteren Beauftragungen auf Grundlage der Rahmenvereinbarung legte der Leitsystemplaner einzelne Angebote für Teilleistungen. Bei diesen Aufträgen begann die Leistungserbringung laut den zugehörigen Rechnungen stets vor der jeweiligen Angebotslegung.

Sowohl die Abrechnung der direkt vergebenen Leistungen als auch die Abrechnung der Leistungen aus der Rahmenvereinbarung erfolgten nach Stundenaufwand.

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass die Summe der auf die Direktvergaben zurückzuführen den abgerechneten Projektkosten über dem Schwellenwert für Direktvergaben laut BVergG 2006 lag. Im Hinblick auf die insgesamt abgerechnete Summe von rd. 450.000 EUR verwies er auf seine Ausführungen zur Auftragsvergabe in TZ 12.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Leistungserbringung bei den direkt vergebenen Aufträgen vor der ersten schriftlichen Beauftragung und bei der Rahmenvereinbarung stets vor der jeweiligen Angebotslegung durch den Leitsystemplaner begann.

⁶³ Bis zum 31. Mai 2017 rief die Flughafen Wien AG weitere Leistungen in der Höhe von rd. 49.000 EUR über die Rahmenvereinbarung für andere Projekte ab. Dies betraf z.B. die Planung der Außenbeschilderung des Flughafens.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen wäre es aus Sicht des RH zweckmäßig, wenn die Flughafen Wien AG ihre Aufträge stets schriftlich – und vor der Leistungserbringung durch den Auftragnehmer – auf Basis entsprechender Angebote erteilt.

Der RH merkte überdies kritisch an, dass die Abrechnung der Planungsleistungen für das Projekt Leitsystem nach tatsächlichem Stundenaufwand erfolgte. Er verwies darauf, dass damit die Flughafen Wien AG das Zeit- und Kostenrisiko trug und sich Leistungs- und Effizienzdruck für den Auftragnehmer verringerten. Dies galt umso mehr, als den übermittelten Rechnungen der direkt vergebenen Leistungen keine Zeitprotokolle beigelegt waren.

Auftragsentwicklung Lieferung und Montage des Leitsystems

- 15.1 (1) Die Flughafen Wien AG schloss mit dem Leitsystemhersteller eine Rahmenvereinbarung mit einem maximalen Gesamtauftragswert von 3,5 Mio. EUR (**TZ 13**). Der Leitsystemhersteller rechnete für das Projekt Leitsystem über diese Rahmenvereinbarung Leistungen in der Höhe von rd. 774.000 EUR ab. Zuzüglich einer weiteren, außerhalb der Rahmenvereinbarung beauftragten Leistung in der Höhe von rd. 8.000 EUR belief sich die Abrechnungssumme auf rd. 781.000 EUR. Die Laufzeit der Rahmenvereinbarung war mit 31. Mai 2017 noch nicht abgelaufen.⁶⁴

Eine Übersicht der mit dem Leitsystemhersteller abgerechneten Projektkosten ist in nachstehender Tabelle ersichtlich:

Tabelle 7: Projekt Leitsystem: abgerechnete Leistungen für die Lieferung und Montage des Leitsystems

Vergaben	Preisbasis der angebotenen Leistungen	Rechnungswert	Anteil an der Gesamtsumme
		in 1.000 EUR	in %
Rahmenvereinbarung	Leistungsverzeichnis der Ausschreibung	483	62
	gesonderte Angebote	291	37
Direktvergabe		8	1
Gesamtsumme		781	100

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG; Auswertung: RH

Gemäß einer Auswertung des RH basierten von den beim Leitsystemhersteller über das Projekt Leitsystem abgerechneten Leistungen rd. 483.000 EUR auf den Positionen bzw. Preisen aus dem Leistungsverzeichnis. Leistungen in der Höhe von rd. 299.000 EUR erfolgten aufgrund gesonderter Angebote des Unternehmens. Demgegenüber hielt die VIE Airport Baumanagement GmbH im Schlussbericht fest,

⁶⁴ Über die Rahmenvereinbarung rief die Flughafen Wien AG bis zum 31. Mai 2017 noch Leistungen in der Höhe von rd. 438.000 EUR für weitere Projekte ab.

dass die Preise der Zusatzangebote durch den bestehenden Rahmenvertrag gegeben waren. Gemäß den dem RH vorliegenden Unterlagen waren jedoch besonders die für das sekundäre Leitsystem benötigten Leistungen nicht vom Leistungsverzeichnis abgedeckt. Über die erste auf den Abschluss der Rahmenvereinbarung folgende Bestellung vom August 2014 rechnete der Leitsystemhersteller nicht im Leistungsverzeichnis enthaltene Positionen in der Höhe von rd. 118.000 EUR⁶⁵ ab.

Die zusätzlich während der Projektdauer angebotenen Leistungen betrafen u.a. Folien für das Leitsystem, die De- und Neumontage von Schildern, den Scheibentausch, Sonderkonstruktionen und zusätzliche Leuchtkastenformate. Für einige dieser zusätzlichen Leuchtkästen lagen Vergleichspreise des zweitgereihten Bieters vor.⁶⁶ In den meisten Fällen waren die Preise des zweitgereihten Bieters günstiger, teilweise um über 50 %.

(2) In der Ausschreibung waren Regiestundensätze für die Wegzeiten zu den Montageorten vorgesehen. Es sollten die tatsächlich anfallenden Wegzeiten abgerechnet werden, für das Leistungsverzeichnis schätzte die Flughafen Wien AG den zeitlichen Bedarf ab. Ein zusätzlicher Arbeitsaufwand für bestimmte Montagearten war ebenfalls nach tatsächlichem Arbeitsaufwand abzurechnen.

Mit der Bestellung vom August 2014 vereinbarte die Flughafen Wien AG zwei Monate nach der Zuschlagserteilung gemeinsam mit dem Auftragnehmer – abweichend von den Ausschreibungsbedingungen – einen Pauschalpreis für Wegzeiten und erschwerte Montagebedingungen von rd. 57 EUR pro Schild, unabhängig von den tatsächlich anfallenden Zeiten. Dieser Pauschalpreis basierte auf Annahmen für die Wegzeiten sowie für erschwerte Montage- und Nachtarbeitszeiten. Dabei wurden teilweise nicht die zugrunde liegenden Tages- bzw. Nachtstundensätze verwendet, was zu einem höheren Pauschalpreis führte. Der Leitsystemhersteller rechnete auch weiterhin manche Leistungen auf Basis neuer Angebote oder nach Regie zu den Stundensätzen laut Leistungsverzeichnis ab. Es lagen jedoch nicht allen Rechnungen Arbeitsberichte bei.

- 15.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG in Summe rd. 781.000 EUR mit dem Leitsystemhersteller über das Projekt Leitsystem abrechnete und davon rd. 483.000 EUR auf Preisen des Leistungsverzeichnisses der Ausschreibung basierten. Bei den Positionen, die gemäß Leistungsverzeichnis abgerechnet wurden, stellte der RH keinen Bietersturz fest. Er kritisierte, dass in Summe Leistungen im Wert von rd. 299.000 EUR bzw. 38 % des Leistungsumfangs keinem Wettbewerb unterlagen, weil die Flughafen Wien AG diese aufgrund gesonderter Angebote des Leitsystem-

⁶⁵ ohne Berücksichtigung der Wegpauschalen

⁶⁶ Diese waren nicht Teil des bewertungsrelevanten Gesamtpreises laut Vergabeverfahren.

herstellers beauftragte. Bereits die erste Bestellung einen Monat nach Zuschlagserteilung wich deutlich vom Leistungsverzeichnis ab.

Aus den überprüften Sachverhalten leitete der RH Ansatzpunkte dafür ab, dass die Flughafen Wien AG die für den Abschluss einer Rahmenvereinbarung absehbaren Leistungen möglichst vollständig in die Leistungsverzeichnisse der Ausschreibung aufnehmen könnte, um einen angemessenen Bieterwettbewerb sicherzustellen.

Der RH wies darauf hin, dass in den meisten Fällen, in denen Einheitspreise des zweitgereihten Bieters für die zusätzlichen Leuchtkästen vorlagen, diese günstiger waren als jene des beauftragten Leitsystemherstellers. Wegen der Abweichungen der abgerechneten Positionen vom Leistungsverzeichnis und daher fehlender Vergleichspreise konnte der RH nicht feststellen, ob allenfalls insgesamt ein Bietersturz vorgelegen wäre.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Flughafen Wien AG nach der Zuschlagserteilung die vereinbarten Abrechnungsmodalitäten für Regiearbeiten auf einen Pauschalpreis pro Schild änderte, die Herleitung des Pauschalpreises jedoch hinsichtlich der verwendeten Stundensätze teilweise nicht nachvollziehbar war. Zudem verwies der RH kritisch auf die zum Teil fehlenden Arbeitsberichte bei nach Regie abgerechneten Leistungen.

Bewilligungsverfahren

- 16.1 Die Luftfahrtbehörde erteilte der Flughafen Wien AG am 1. Juli 2014 gemäß dem Antrag vom 23. Juni 2014 die Errichtungsbewilligung für die Abänderung von Piktogrammen des Passagierleitsystems im Terminal 3 und im Pier Nord als Bodeneinrichtung gemäß Luftfahrtgesetz. Eine Benützungsbewilligung hatte die Flughafen Wien AG laut Auskunft des Ministeriums nicht beantragt bzw. die Fertigstellung nicht gemeldet. Der Behörde war nicht bekannt, ob dieses Vorhaben tatsächlich verwirklicht wurde bzw. ob die vom Vorhaben umfassten Änderungen von Piktogrammen in den späteren Änderungen des Leitsystems enthalten waren.

Gemäß Verfahrensanweisungen der Behörde konnte diese bestimmte Vorhaben auf Anfrage des Zivilflugplatzhalters ab September 2015 als anzeigepflichtig bzw. ab Oktober 2019 als bewilligungsfrei erklären.

Die Errichtung eines Überkopfwegweisers im Terminal 3 erledigte die Flughafen Wien AG mittels eines Anzeigeverfahrens. Die diesbezügliche Fertigstellungsmeldung erhielt die Behörde im Juni 2016. Die Meldung war in den übermittelten Unterlagen, die laut Flughafen Wien AG den vollständigen Akt ihres Behördenarchivs darstellten, nicht enthalten.

- 16.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG die Errichtungsbewilligung für die Abänderung von Piktogrammen des Passagierleitsystems im Terminal 3 einholte. Er wies kritisch darauf hin, dass bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine diesbezügliche Benützungsbewilligung bzw. Fertigstellungsmeldung an die Behörde vorlag.

Der RH legte der Flughafen Wien AG nahe, die Benützungsbewilligung für die Abänderung von Piktogrammen des Passagierleitsystems im Terminal 3 einzuholen oder mit der Behörde abzuklären, ob dieses Vorhaben mittlerweile als bewilligungsfrei im Sinne der behördlichen Verfahrensanweisung einzustufen ist.

(2) Der RH merkte kritisch an, dass der Akt des Behördenarchivs der Flughafen Wien AG nicht vollständig war, weil eine Fertigstellungsmeldung an die Behörde fehlte. Aus Sicht des RH wäre eine vollständige Ablage des Schriftverkehrs mit der Luftfahrtbehörde zweckmäßig.

Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite

Projektüberblick

- 17 (1) Am bestehenden Pier Nord konnten nordseitig nur Luftfahrzeuge der Kategorie Code Letter C abgestellt werden. Um das Abstellen von Großraumflugzeugen am Pier Nord zu ermöglichen, plante die Flughafen Wien AG, diese Positionen so zu adaptieren, dass auch Großraumflugzeuge der Code Letter D und E abgefertigt werden können. Für Großraumflugzeuge der Code Letter F sollte eine Position am Vorfeld⁶⁷ errichtet werden. Dafür waren entsprechende Baumaßnahmen durchzuführen bzw. die technische Ausrüstung zu adaptieren. Die Flughafen Wien AG definierte dafür das Projekt (Hauptprojekt) Großraumpositionen Pier Nord Nordseite.

(2) Im November 2016 kam es zu einer „Projekterweiterung“. Die bestehenden Blastfences (Windschutzzäune) sollten im Zuge der Abwicklung des Hauptprojekts mit geschätzten Kosten von rd. 500.000 EUR mitadaptiert werden.

(3) Aufgrund seiner entfallenen Prüfständigkeit war es dem RH nicht möglich, die Abwicklung der Projekterweiterung (Adaptierung Blastfences) nach dem 31. Mai 2017 zu überprüfen. Laut Auskunft der Flughafen Wien AG gegenüber dem RH datierten bei vielen Gewerken die Schlussrechnungen nach dem 31. Mai 2017. Der RH führt daher den Projektstatus als offen an.

⁶⁷ sogenannter „H-Block“

Die wesentlichen Daten zum Projekt zeigt nachstehende Tabelle:

Tabelle 8: Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Fakten und Errichtungskosten

Großraumpositionen Pier Nord Nordseite	
Projektziel	Adaptierung der Nordseite des Piers Nord, um auch hier Großraumflugzeuge der Code Letter D und E abfertigen zu können
Baumaßnahmen Hauptprojekt	– Austausch von bestehenden Flugbetriebsflächen aus Asphalt durch Beton – tiefbautechnische Anbindung von zu versetzenden Tankpits in bestehenden Positionsflächen aus Beton – Verlängerung der bestehenden Blastfences und – Markierungsarbeiten auf Asphalt- und Betonflächen
Termine Hauptprojekt	Baubeginn Baumeisterleistung August 2016 Inbetriebnahme Dezember 2016
Projekterweiterung	Adaptierung der bestehenden Blastfences geschätzte Kosten rd. 500.000 EUR Inbetriebnahme nach dem 31. Mai 2017
Errichtungskosten Gesamtprojekt laut Kostenprognose Stand 31. Mai 2017	3,39 Mio. EUR
Projektstatus zum 31. Mai 2017	offen

Quelle: Flughafen Wien AG

Projektorganisation

18.1 (1) Die Organisation des Projekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite basierte auf einer im Bauhandbuch⁶⁸ festgelegten Projektorganisation. Durch die Nominierung eines Projektleiters sowohl auf der Besteller– als auch auf der Ersteller–Seite sollte eine klare Schnittstelle zwischen Anforderung (Besteller) und Umsetzung (Ersteller) geschaffen werden. Das Bauhandbuch beschrieb die wesentlichsten Aktivitäten in den einzelnen Projektphasen, die entweder im Verantwortungsbereich des Bestellers, des Erstellers oder anderer Flughafenstellen⁶⁹ lagen.

(2) Die Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht erbrachte ab Juli 2016 ein Tochterunternehmen der Flughafen Wien AG, die VIE Airport Baumanagement GmbH. Ihre Aufgaben waren in einem Leistungsbild projektbezogen definiert. Mit der Planung und den ergänzenden Dienstleistungen (Prüfingenieur, Vermessungsarbeiten, diverse Fachgutachten etc.) sowie der Bauausführung beauftragte die Flughafen Wien AG externe Auftragnehmer.

(3) Im Dezember 2015 trat eine neue Version des Bauhandbuchs in Kraft. Sie galt grundsätzlich erst für Bauvorhaben ab dem 1. Jänner 2016. Die Bereichsleitung legte jedoch im Mai 2016 fest, dass das Projekt Großraumpositionen Pier Nord

⁶⁸ Fassung Mai 2013

⁶⁹ Demnach war der Fachbereich Zentraler Einkauf (FB-Z) zuständig für die Durchführung der Vergabeverfahren.

Nordseite in das neue Bauhandbuch übergeführt werden und dieses für die weitere Abwicklung gelten sollte. Dieses neue Bauhandbuch sah ergänzend die Funktion eines operativen Auftraggeber–Gremiums vor, dem u.a. die Führung des Bauvorhabens in Bezug auf die inhaltlichen Ziele sowie die Freigabe der Projektphase oblag.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass die Projektorganisation grundsätzlich geeignet war, die Bauherrnfunktionen und –interessen der Flughafen Wien AG wahrzunehmen. Die Überführung des Projekts in das neue Bauhandbuch war im Vergleich zum Projekt Leitsystem (TZ 7) angemessen dokumentiert.

Interne Genehmigungen und Freigaben

- 19.1 (1) Gemäß Investitionshandbuch⁷⁰ war das Budget inklusive Investitions– und Projektplan dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen. Für alle Projekte zwischen 0,3 Mio. EUR und 6,0 Mio. EUR war zur Freigabe die Zustimmung des Vorstands gesondert erforderlich.

(2) Unabhängig davon waren von der Projektleitung auch Beschlüsse bzw. Genehmigungen gemäß dem Bauhandbuch einzuholen. Das Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite wurde im Mai 2016 in das neue Bauhandbuch⁷¹ übergeführt. Demnach war ein Bauvorhaben in Phasen (Tätigkeiten), Stages (Prüfpunkte) und Gates (Meilensteine) gegliedert. Erst nach Freigabe eines Gates durch das operative Auftraggeber–Gremium war ein Übergang in die nachfolgende Phase möglich. In der Sitzung vom 14. Juni 2016 genehmigte das Auftraggeber–Gremium daher rückwirkend die Gates 0 und 1 sowie die Freigabe des Gates 2.

⁷⁰ Fassung Jänner 2015

⁷¹ Fassung Dezember 2015

Die wesentlichen internen Genehmigungen bzw. Freigaben im Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite zeigt nachstehende Tabelle:

Tabelle 9: Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: interne Genehmigungen und Freigaben

Zeitraum Antrag	Ereignis	Organ
Genehmigungen Investitionshandbuch		
September 2013	Aufnahme des Projekts in den Investitions- und Projektplan	
Dezember 2013	Vorlage des Budgets inklusive Investitions- und Projektplan zur Genehmigung an den Aufsichtsrat	Aufsichtsrat
Mai 2015	Antrag für Investitionsvorhaben und Budgetantrag an den Gesamtvorstand	Gesamtvorstand
Genehmigungen Bauhandbuch		
Juni 2016	Gate-Freigabe – Gate 0 (Abschluss Initiierung)	operatives Auftraggeber-Gremium
	Gate-Freigabe – Gate 1 (Abschluss Entwicklung – Planungsbeschluss)	operatives Auftraggeber-Gremium
	Gate-Freigabe – Gate 2 (Abschluss Planung – Realisierungsbeschluss)	operatives Auftraggeber-Gremium

Quelle: Flughafen Wien AG

Eine Freigabe des Gates 3 (Baubeginn) war aufgrund der festgelegten Projektkategorie nicht erforderlich. Die Freigaben der Gates 4 (Inbetriebnahme) und 5 (Projektabschluss) betrafen das Gesamtprojekt; sie lagen nach dem 31. Mai 2017 und somit außerhalb des vom RH überprüften Zeitraums.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass bis 31. Mai 2017 die erforderlichen internen Genehmigungen gemäß den Regelwerken der Flughafen Wien AG vorlagen. Darüber hinaus konnte er mangels Prüfständigkeit nach dem 31. Mai 2017 keine Beurteilung vornehmen.

Kostenentwicklung und Kostenverfolgung

- 20.1 (1) Dem Antrag des Projektleiter-Bestellers vom Mai 2015 an den Vorstand auf Genehmigung des Projekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite lag eine Kostenschätzung über die Bauleistungen von 4,55 Mio. EUR bei. Zusätzlich waren Planungsleistungen, Nebenkosten und interne Kosten in Höhe von 16 % der Bauleistungen sowie eine Projektvorsorge in Höhe von 14 % vorgesehen. Daraus resultierten Errichtungskosten von 5,92 Mio. EUR.

(2) Die Überwachung und Steuerung der Kosten (Kostenverfolgung) waren Aufgabe der Projektleitung sowie eines Mitarbeiters aus der kaufmännischen Verwaltung. Sie informierten in den Monatsberichten den Vorstand der Flughafen Wien AG sowie die Bereichsleitung des Bereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement über die

Kostenentwicklung. In den Monatsberichten waren die Budget–, die Auftrags–, die Abrechnungs– und die Prognosesumme abgebildet.

(3) Der Monatsbericht Mai 2017 wies neben der Budgetsumme eine Kostenprognose für die Errichtungskosten von 3,39 Mio. EUR sowie – aus dem Buchhaltungssystem ermittelt – eine Auftragssumme von 3,01 Mio. EUR aus. Aus der Gegenüberstellung Kostenprognose und Budgetsumme (Soll–Ist–Vergleich) ergab sich eine Unterschreitung des Budgets von 2,53 Mio. EUR bzw. 42,7 %. Als Begründung für die Unterschreitung des Budgets führte die Projektleitung die erzielten Marktpreise, technische Optimierungen sowie eine Reduktion der Projektvorsorge an.

(4) Einen Vergleich der Auftragssumme mit der Kostenprognose stellte die Projektleitung im Bericht nicht dar, weil in der Kostenprognose die Kosten für die Projekterweiterung (Adaptierung Blastfences) berücksichtigt waren, jedoch die Bauleistung noch nicht beauftragt war.

In nachstehender Tabelle sind das genehmigte Budget sowie der Auftragsstand und die Kostenprognose per 31. Mai 2017 ersichtlich:

Tabelle 10: Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Kostenentwicklung Gesamtprojekt

Leistungsinhalt	Budget ¹	Anteil an Bauleistung	Auftragsstand per 31. Mai 2017	Kostenprognose per 31. Mai 2017	Anteil an Bauleistung	Differenz Kostenprognose zu Budget	
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR		in %	in 1.000 EUR	in %
Bauleistungen	4.552	–	2.189	2.505	–	-2.047	-45,0
Planungsleistungen, Nebenkosten und interne Kosten	728	16	817	885	35	157	21,6
Projektvorsorge	640	14	0	0	0	-640	-100,0
Summe Errichtungskosten	5.920	–	3.006	3.390	–	-2.530	-42,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

¹ laut Antrag vom Mai 2015

Der Anteil der Kosten für Planungsleistungen, der Nebenkosten und internen Kosten an den Bauleistungen erhöhte sich vom Budget zur Kostenprognose Mai 2017 von 16 % auf 35 %. Die Flughafen Wien AG begründete dies damit, dass durch eine längere intensive Planungsphase die Baukosten reduziert werden konnten.

20.2 Der RH hielt fest, dass beim Gesamtprojekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite die – laut der Kostenprognose vom 31. Mai 2017 – voraussichtlichen Errichtungskosten das Budget unterschritten. Aufgrund der fehlenden Prüfständigkeit ab 1. Juni 2017 war es dem RH jedoch nicht möglich, die weitere Kostenentwicklung

zu überprüfen bzw. zu beurteilen, z.B. ob die Auftragssumme von 3,01 Mio. EUR (Stand Mai 2017) in weiterer Folge überschritten wurde.

Terminentwicklung

- 21.1 (1) Die Monatsberichte wiesen jeweils den aktuellen Terminstatus aus. Ein Soll–Ist–Vergleich des Termins Inbetriebnahme mit dem im Antrag an den Vorstand genannten Termin war darin nicht enthalten. Daher verglich der RH – analog der Kostenentwicklung (TZ 20) – die im Antrag an den Vorstand angeführte geplante Inbetriebnahme mit der tatsächlichen (Soll–Ist–Vergleich):

Tabelle 11: Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Terminentwicklung

Zeitraum		Ereignis	Inhalt
2015	Mai	Antrag an den Vorstand	geplante Inbetriebnahme: Juni 2016
	Oktober	Monatsbericht	umfangreichere Abstimmungen führen zu einer Verzögerung im Planungsprozess
	November	Monatsbericht	Änderungen des Layouts der Rollgasse führen zu einer Terminverschiebung geplante Inbetriebnahme: November 2016
2016	Februar und Mai	Mehrkostenforderungen des Generalplaners	Änderungen und zusätzliche Leistungen führen zu Mehrkosten
	Juni	Realisierungsbeschluss	geplante Inbetriebnahme: November 2016
	August	Baubeginn Baumeisterleistung Hauptprojekt	
	Oktober	Monatsbericht und Änderungsanzeige 001	Bauzeitverlängerung und damit verbundene Mehrkosten infolge der Neuherstellung der zementstabilisierten Tragschicht
	Dezember	tatsächliche Inbetriebnahme Hauptprojekt	
2017	nach dem 31. Mai	Inbetriebnahme Projekterweiterung (Adaptierung Blastfences)	

Quelle: Flughafen Wien AG

(2) Der Antrag des Projektleiter–Bestellers an den Vorstand um Genehmigung des Projekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite vom Mai 2015 sah eine Inbetriebnahme im Juni 2016 vor. Im weiteren Projektverlauf kam es demgegenüber zu folgenden Änderungen:

(a) Der Monatsbericht vom Oktober 2015 berichtete von Verzögerungen im Planungsprozess aufgrund von umfangreicheren Abstimmungen hinsichtlich Betankung und Flugbetrieb.

(b) Laut Monatsbericht vom November 2015 erstellte die Flughafen Wien AG gemeinsam mit der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (in der Folge: **Austro Control**) und einer Fluggesellschaft – parallel zur Entwurfsplanung – Safety Assessments. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse führten zu einer Überarbeitung des Layouts der Triplerollgasse. Erst nach Freigabe des Layouts konnte die Entwurfsplanung weitergeführt werden. Aus diesem Mehraufwand zur Abstimmung des Layouts resultierte eine Terminverschiebung. Die geplante Inbetriebnahme verschob sich daher auf November 2016.

(c) Im Februar bzw. Mai 2016 legte der Generalplaner zwei Mehrkostenforderungen der Flughafen Wien AG zur Prüfung und Genehmigung vor (TZ 23). Er führte als Begründungen an:

- Änderungen und zusätzliche Leistungen im Entwurfsstadium zur Unterstützung des flughafeninternen Entscheidungsprozesses zum Rollgassen- und Positionierungslayout,
- notwendige Änderungen und Ergänzungen nach Freigabe der Entwurfsplanung durch die Flughafen Wien AG, die zu einer Doppelbearbeitung führten,
- Änderungen und zusätzliche Leistungen aufgrund der Umbenennung der Leitlinien, nachdem der vollständige Plansatz der Entwurfspläne bereits erstellt war.

Aufgrund dieser Änderungen und zusätzlichen Leistungen verschoben sich die pönalisierten Übergabetermine des Generalplaners für die Übergabe der Einreichplanung und der Ausschreibungsunterlagen an die Flughafen Wien AG von Dezember 2015 auf April 2016 und für die Übergabe der Ausführungs- und Detailplanung von April auf Juli 2016. Die Flughafen Wien AG prüfte diese Mehrkostenforderungen und genehmigte rd. 70.000 EUR.

(d) Der Realisierungsbeschluss vom Juni 2016 sah eine geplante Inbetriebnahme im November 2016 vor. Dieser Termin war in den folgenden Monatsberichten nicht abgebildet, sondern eine Inbetriebnahme im Dezember 2016.

(e) Nach dem Baubeginn im August 2016 hielt der Monatsbericht Oktober 2016 fest, dass nach erfolgter Fräsung des vorhandenen Asphaltoberbaus in einem Teilbereich der Baustelle die darunter liegende zementstabilisierte Tragschicht nicht ausreichend tragfähig war, um den geplanten Deckenbeton darauf zu gründen. Diese zementstabilisierte Tragschicht musste daher ausgetauscht werden. Daraus resultierte eine Mehrkostenforderung des Auftragnehmers der Bauleistungen von rd. 52.000 EUR. Der Anteil für die Bauzeitverlängerung von elf Tagen betrug rd. 11.000 EUR.

(f) Die Inbetriebnahme des Projekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite erfolgte im Dezember 2016. Die Inbetriebnahme der Projekterweiterung (Adaptierung Blastfences) fand nach dem 31. Mai 2017 statt.

- 21.2 Der RH hielt fest, dass die im Antrag an den Vorstand geplante Inbetriebnahme des Projekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite für Juni 2016 nicht eingehalten werden konnte und sich um sechs Monate verzögerte. Umfangreichere Abstimmungen und bauherrnseitige Änderungen der Anforderungen in der Planungsphase sowie zusätzliche Leistungen in der Bauphase führten zu Terminverschiebungen und aus diesem Titel zu Mehrkosten von rd. 81.000 EUR. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Begründung der Flughafen Wien AG, dass durch eine längere intensive Planungsphase die Baukosten reduziert werden konnten (TZ 20).

Vor dem Hintergrund seiner Prüfungsfeststellungen sah der RH Ansatzpunkte für die Flughafen Wien AG dahingehend, bauherrnseitige Anforderungen bzw. Bauherrnwünsche so früh wie möglich zu definieren, um kostenintensive Umplanungen und Mehrkostenforderungen zu vermeiden. Der RH verwies dazu auch auf seinen Bauleitfaden⁷².

Zur Terminverfolgung vermisste der RH in den Monatsberichten einen Soll–Ist–Vergleich wie bei der Kostenentwicklung. Es wäre zweckmäßig, wenn die Flughafen Wien AG in den Monatsberichten – analog zur Darstellung der Kostenentwicklung – die wesentlichsten Termine (z.B. Inbetriebnahmen) mit dem im Antrag an den Vorstand genannten Termin vergleichend darstellen würde (Soll–Ist–Vergleich).

Auftragsvergaben

- 22.1 (1) Der RH überprüfte beim Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite die Vergabe der Generalplanerleistung, der Baumeisterleistung sowie der Pisten– bzw. Rollwegbefeuerung mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 1,52 Mio. EUR. Ausschlaggebend für die exemplarische Auswahl waren die Auftragssummen und die Arten der Vergabeverfahren.

⁷² Management von öffentlichen Bauprojekten (2018), S. 31 ff.

Eine zusammenfassende Darstellung dieser Vergaben zeigt nachstehende Tabelle:

Tabelle 12: Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: ausgewählte Vergabefälle

	Generalplanerleistung	Baumeisterleistung	Pisten– bzw. Rollwegbefeuerung
Auftragsart	Dienstleistungsauftrag	Bauftrag	Lieferauftrag
Zuschlagskriterien	Billigstbieter	Bestbieter	–
Vergabeverfahren	Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb	offenes Verfahren	Einzelvertrag bzw. Abruf aus Rahmenvereinbarung
Ablauf Angebotsfrist	31. Juli 2015	28. Juni 2016	22. August 2016 ¹
eingelangte Angebote	2	5	1
Preisprüfung	durchgeführt	durchgeführt	–
Datum Auftrag	7. September 2015	28. Juli 2016	8. September 2016
	in 1.000 EUR		
Auftragssumme	110	1.330	78

¹ Datum Angebot

Quelle: Flughafen Wien AG

(2) Für die Erbringung der Generalplanerleistung führte die Flughafen Wien AG ein Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb gemäß BVergG 2006 durch.⁷³ Dabei wird eine beschränkte Anzahl von geeigneten Unternehmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Danach kann über den gesamten Leistungsinhalt verhandelt werden. Die Flughafen Wien AG lud im Juli 2015 fünf Unternehmen zur Angebotslegung ein. Bis zum Ablauf der Angebotsfrist langten insgesamt zwei Angebote ein. Die Flughafen Wien AG überprüfte die Angebote und beauftragte im September 2015 den Billigstbieter mit einer Auftragssumme von rd. 110.000 EUR mit der Durchführung der Leistung.

(3) Die Flughafen Wien AG schrieb Anfang Juni 2016 die Baumeisterleistung als offenes Verfahren gemäß BVergG 2006 aus. Bis zum Ablauf der Angebotsfrist langten insgesamt fünf Angebote ein. Die Flughafen Wien AG führte eine Preisprüfung durch und beauftragte im Juli 2016 den Bestbieter mit einer Auftragssumme von 1,33 Mio. EUR.

(4) Die Flughafen Wien AG rief die Lieferung von Befeuerungsmaterial aus einer Rahmenvereinbarung ab. Die Auftragssumme betrug rd. 78.000 EUR.

22.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG bei den überprüften Vergabefällen das BVergG 2006 einhielt.

⁷³ Ein Sektorenauftraggeber konnte im Unterschwellenbereich – im Jahr 2015 bis zu einem geschätzten Auftragswert von 414.000 EUR – abgesehen von der Direktvergabe frei zwischen den im BVergG 2006 vorgesehenen Verfahrenstypen wählen, wobei ein angemessener Grad an Öffentlichkeit zu gewährleisten war.

Auftragsentwicklung

- 23.1 (1) Ein Vergleich der Auftragssummen mit den Schlussrechnungssummen über die Leistungen Generalplaner und Baumeister war für den RH nicht möglich, weil die Schlussrechnungen erst nach dem 31. Mai 2017 von den Auftragnehmern der Flughafen Wien AG vorgelegt wurden und damit die Prüfständigkeit des RH nicht mehr gegeben war.

Lediglich bei der Lieferung von Befeuerungsmaterial lag eine Schlussrechnungssumme in Höhe von rd. 94.000 EUR innerhalb des der Prüfständigkeit des RH unterworfenen Zeitraums vor.

- (2) Ein Vergleich der Auftragssummen mit jenen der Kostenprognose war ebenso nicht möglich, weil die Flughafen Wien AG die Prognosewerte laufend überschrieb und zum 31. Mai 2017 keine Version mehr archiviert hatte. Somit lag keine Aufgliederung der Kostenprognose zu diesem Stichtag auf Gewerkeebene vor.

- (3) Im Zuge der Projektabwicklung war die Flughafen Wien AG mit folgenden Mehrkostenforderungen aus diesen Aufträgen konfrontiert:

Tabelle 13: Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite: Auftragsentwicklung ausgewählter Gewerke

	Generalplanerleistung	Baumeisterleistung	Pisten- bzw. Rollwegbefeuerung
Auftragsart	Dienstleistungsauftrag	Bauftrag	Lieferauftrag
Auftragssumme in 1.000 EUR	110	1.330	78
Mehrkostenforderungen/Zusatzaufträge			
Anzahl	2	10	2
Höhe in 1.000 EUR	70	193	17
Verhältnis Zusatzaufträge zu Auftragssumme in %	63,7	14,5	21,7
Begründung Zusatzaufträge	zusätzliche Leistungen	Mengenmehrungen und zusätzliche Leistungen	Mengenmehrungen und zusätzliche Leistungen
Kostenprognose Stand 31. Mai 2017	nicht archiviert	nicht archiviert	–
Schlussrechnungssumme in 1.000 EUR	außerhalb der Prüfständigkeit des RH	außerhalb der Prüfständigkeit des RH	94

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

Die genehmigten Mehrkostenforderungen des Generalplaners betrugen rd. 64 % der Auftragssumme. Der Auftragnehmer der Baumeisterarbeiten legte der Flughafen Wien AG zehn Mehrkostenforderungen zur Prüfung und Genehmigung vor. Nach Prüfung genehmigte die Flughafen Wien AG rd. 193.000 EUR. Die Höhe der aner-

kannten Mehrkostenforderung zur Lieferung von Befeuerungsmaterial betrug rd. 22 % der Auftragssumme.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass für Generalplaner- und Baumeisterleistungen per 31. Mai 2017 keine Schlussrechnungen vorlagen. Nach Ansicht des RH wurden die Auftragssummen der Auftragnehmer für Generalplaner- und Baumeisterleistungen aufgrund der Höhe der Zusatzaufträge überschritten. Eine abschließende Aussage darüber war für den RH mangels Prüfständigkeit für die Gebarung der Flughafen Wien AG nach Ablauf des 31. Mai 2017 jedoch nicht möglich. Im Übrigen verwies der RH auf seine Ausführungen betreffend die Mehrkostenforderungen und deren Ursachen in TZ 21.
- 23.3 Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG endete der überprüfte Zeitraum des RH mit 31. Mai 2017. Aussagen über vermutete Kostenentwicklungen nach Ablauf dieses Zeitraums seien daher nicht zulässig.
- 23.4 Der RH erwiderte der Flughafen Wien AG, dass er die Entwicklung der Auftragssummen aufgrund der Höhe der im überprüften Zeitraum ihm vorgelegten Zusatzaufträge beurteilt hatte, die die Tendenz einer Überschreitung der Auftragssummen zeigten.

Bewilligungsverfahren

- 24.1 Beim Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite handelte es sich um ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben gemäß § 78 Abs. 1 Luftfahrtgesetz 1957. Die Flughafen Wien AG beantragte daher mit Schreiben vom 12. April 2016 bei der Luftfahrtbehörde⁷⁴ die Erteilung der Errichtungsbewilligung für die Errichtung von Großraumpositionen an der Nordseite des Piers Nord auf dem Flughafen Wien, die diese im Mai 2016 erteilte. Auf Antrag vom September 2016 ergingen Teil-Benützungsbewilligungen für das Hauptprojekt im Oktober und Dezember 2016. Der Antrag auf Benützungsbewilligung und der bewilligende Bescheid für die Projekterweiterung (Adaptierung Blastfences) datierten nach dem 31. Mai 2017.

Eine Bewilligung gemäß Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 war gemäß luftfahrtrechtlichem Bewilligungsbescheid nicht erforderlich.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die erforderlichen Anträge und Bewilligungen für das Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite gemäß Luftfahrtgesetz vorlagen.

⁷⁴ Die Zuständigkeit in luftfahrtbehördlichen Angelegenheiten oblag dem (damaligen) Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

Konzeption der Süderweiterung des Terminals 3

Projektüberblick

- 25 (1) Der Terminal 3 wurde im Juni 2012 in Betrieb genommen. In den folgenden Jahren erarbeitete die Flughafen Wien AG auf Grundlage ihrer Strategie Varianten für die Ausgestaltung des Terminals 2, des Piers Ost und des Terminals 3. Gegenstand der Überprüfung des RH war vor allem die Erweiterung des Terminals 3.⁷⁵

Im März 2016 genehmigte der Aufsichtsrat das Planungsbudget für das Projekt „Süderweiterung Terminal 3 mit Busgates Süd“ (in der Folge: **Süderweiterung Terminal 3**). Dieses sah einen Zubau südlich des bestehenden Terminals 3 vor, der über einen Verbindungssteg mit dem Terminal 2 sowie den Piers West und Ost verbunden war (TZ 2, Abbildung 1). Zu dieser Zeit waren folgende Nutzungen für das Gebäude geplant:

- Ebene 0: bis zu 20 neue Busgates,
- Ebene 1: Retail (Einzelhandel) und Gastronomie,
- Ebene 2: Sicherheitskontrolle.

Durch die Verlegung der auf Ebene 1 bestehenden Sicherheitskontrolle aus dem Terminal 3 in das neue Gebäude würde Platz für eine durchgehende, gemeinsame Retail- und Gastronomiefläche sowie eine Lounge entstehen.

⁷⁵ Zum besseren Verständnis der Einbettung dieses Projekts in die gesamte Terminalentwicklung nimmt der RH im gegenständlichen Bericht teilweise auch Bezug auf die Projekte zum Terminal 2 und zum Pier Ost.

(2) Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Schritte der Projektentwicklung von der Inbetriebnahme des Terminals 3 bis zum Ende des vom RH überprüfbaren Zeitraums im Mai 2017:

Tabelle 14: Zeitlicher Ablauf des Projekts Süderweiterung Terminal 3

Zeitraum	Entwicklungsschritt
Juni 2012	Inbetriebnahme Terminal 3
2012 bis 2015	flughafenweiter Strategieentwicklungsprozess
2013 bis 2016	Erarbeitung von Varianten zur Terminalentwicklung
Februar 2016	Genehmigung der Planungsbudgets für die Projekte „Terminal 2 – Betriebserhaltung“ und „Pier Ost Sanierung“ durch den Aufsichtsrat
März 2016	Wirtschaftlichkeitsberechnung für zwei Varianten der Süderweiterung des Terminals 3
	Nominierung der Projektleiter laut Bauhandbuch
	Genehmigung des Planungsbudgets für das Projekt „Süderweiterung Terminal 3 mit Busgates Süd“ in Höhe von 26,70 Mio. EUR durch den Aufsichtsrat
Mai 2017	Ausschreibung der Generalplanerleistungen
31. Mai 2017	Ende der Prüfständigkeit des RH

Quellen: Flughafen Wien AG; VfGH

Gemäß dem Gesamtterminplan vom März 2017 war die Bauausführung der Süderweiterung des Terminals 3 von 2020 bis 2023 vorgesehen, des Terminals 2 von 2019 bis 2020 und des Piers Ost von 2019 bis 2021.

Strategien und Ziele für die Terminalentwicklung

- 26.1 (1) Im Jahr 2012 erachtete die Flughafen Wien AG die Schaffung bester Rahmenbedingungen für den Umsteigeverkehr als strategisch wichtig und sah große Wachstumschancen im Bereich des Einzelhandels (Retail). Dieses Geschäftsfeld sollte aufgrund der Erfahrungen aus der Inbetriebnahme des Terminals 3 im Juni 2012 neu geordnet werden. Es bestanden zunächst Überlegungen zu einem Umbau bzw. einer Erweiterung des Terminals 2.

Aufbauend auf ihre bestehende Unternehmensstrategie erarbeitete die Flughafen Wien AG im Jahr 2013 ihre „strategischen Stoßrichtungen“ neu. Diese bestanden im Wesentlichen darin,

- die Drehscheibe zu stärken und Kundenbedürfnisse besser zu befriedigen,
- neue Ertragspotenziale aufzubauen und bestehende Potenziale zu nutzen,
- eine hohe Produktivität und Rentabilität zu sichern und
- die Finanzierbarkeit neuer Investitionen sicherzustellen.

Die strategischen Ausrichtungen blieben in den Jahren 2013 bis 2016 laut den Geschäftsberichten der Flughafen Wien AG mit geringen Abweichungen konstant.

In den Jahren 2014 und 2015 definierte die Flughafen Wien AG aufbauend auf ihrer Gesamtstrategie Teilstrategien, Maßnahmen und Kennzahlen für die strategischen Planungseinheiten, z.B. „Retail und Gastronomie“ (TZ 27), und in weiterer Folge für die einzelnen Fach- und Servicebereiche, z.B. für den Bereich Planung, Bau und Bestandsmanagement (TZ 31).

(2) Im Zuge der Terminalentwicklung sah die Flughafen Wien AG Ende 2014 Herausforderungen insbesondere in fehlenden sicherheitskontrollierten Transferverbindungen, in zu geringen Non-Aviation-Flächen bzw. einer ungünstigen Passagierführung durch den Non-Aviation-Bereich sowie in einer Unterdeckung bei den Kapazitäten für Check-in, Sicherheitskontrollen und Gepäckausgabe. Die Flughafen Wien AG setzte sich daraufhin Oberziele für die Terminalentwicklung und konkretisierte diese im Frühjahr 2016 als Projektziele im Zuge der Einrichtung des Projekts Süderweiterung Terminal 3 (siehe Tabelle B im Anhang A). Im Projektauftrag vom Oktober 2016 wurden die Projektziele durch operative Ziele, z.B. in Bezug auf Fertigstellungstermine, konkretisiert (TZ 38).

(3) Die Flughafen Wien AG ging im Jahr 2012 in ihrer „Basisprognose“ von 25,40 Mio. Passagieren im Jahr 2016 aus; in einer „moderaten Verkehrsprognose“ von 23,40 Mio. Passagieren. Laut den Veröffentlichungen des Unternehmens stieg die Anzahl der Passagiere gesamt von 2012 bis 2016 von 22,17 Mio. auf 23,35 Mio. bzw. um 5,4 %. Die Anzahl der Transferpassagiere sank im selben Zeitraum um 12,5 %. Nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Passagierzahlen am Flughafen Wien:

Tabelle 15: Entwicklung der Passagierzahlen am Flughafen Wien

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ¹	2018 ¹	2019 ¹	Veränderung	
									2012 bis 2016	2016 bis 2019 ¹
	in Mio.								in %	
Passagiere gesamt	22,17	22,00	22,48	22,78	23,35	24,39	27,04	31,66	5,4	35,6
davon										
Transferpassagiere	7,05	6,79	6,53	6,30	6,17	6,44	6,68	7,19	-12,5	16,5
	in %									
Anteil der Transferpassagiere	31,8	30,9	29,1	27,7	26,4	26,4	24,7	22,7		

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Flughafen Wien AG

¹ teilweise außerhalb des vom RH überprüfbaren Zeitraums (Daten laut öffentlich zugänglichen Geschäftsberichten bzw. Veröffentlichungen der Flughafen Wien AG)

Während sich die Flughafen Wien AG im Jahr 2012 einen Transferanteil von über 30 % als Ziel setzte, ging sie im Jahr 2016 demgegenüber von einem geringeren Transferanteil aus. Dies war auf geänderte verkehrliche Rahmenbedingungen, wie eine höhere Wachstumsdynamik im Low-Cost-Verkehr und eine angenommene Verkleinerung des Netzwerks der Stammfluggesellschaft verbunden mit einer Reduktion der Langstrecken zurückzuführen. Für das Jahr 2025 prognostizierte sie in drei verschiedenen Szenarien zwischen 26,1 Mio. und 30,6 Mio. Passagiere:

Tabelle 16: Verkehrsszenarien laut Unternehmensplan 2016 – 2025 der Flughafen Wien AG

Verkehrsszenarien	Annahme jährliches Passagierwachstum	Annahme Anteil der Transferpassagiere im Jahr 2025	Prognose Passagiere gesamt im Jahr 2025
	in %		in Mio.
„Basisprognose“ ¹	3,2	26	30,6
„Wachstum moderat“	2,6	23	28,9
„Transfer Rückgang“	1,4	13	26,1

¹ In der Basisprognose war die geplante „Parallelpiste 11R/29L“ („Dritte Piste“) für das Jahr 2028 berücksichtigt.

Quelle: Flughafen Wien AG

Aufgrund der COVID-19-Pandemie reduzierten sich die Passagierzahlen im März 2020 um 66 % und im April 2020 um 99,5 % gegenüber dem jeweiligen Vergleichszeitraum des Vorjahres.

(4) Im Dezember 2012 legte die Flughafen Wien AG im Rahmen der Konzeption des Terminals 2 die Planungsgrenze für die Terminalentwicklung fest und überarbeitete im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der Strategieentwicklung auch ihren Masterplan für den Endausbauzustand des Flughafens. Ein Grundsatz der Masterplanung war, ausgehend von der Pistenkapazität alle wesentlichen Teile der Flughafenanlage aufeinander abzustimmen („Balance of Capacity“). Die Flughafen Wien AG entwickelte in diesem Sinne Pläne und Ausbautetappen für den Flughafen sowohl unter Berücksichtigung der zwei bestehenden Pisten als auch der geplanten dritten Piste („Parallelpiste 11R/29L“)⁷⁶.

Im Jahr 2013 lag die Kapazität der Sicherheitskontrollen bei 25 Mio. Passagieren, der Check-in-Schalter bei rd. 28 Mio., der Gepäckförderanlagen bei 30 Mio. und der Flugsteige bei rd. 34 Mio. Ende des Jahres 2014 orientierte sich die Kapazitätsplanung an 36,3 Mio. Passagieren für das Prognosejahr 2030 und konzentrierte sich daher vorrangig auf Check-in-Schalter, Sicherheitskontrollen und Gepäckförderanlagen.

⁷⁶ Laut Medienberichten vom Jänner 2021 wollte – ungeachtet der vorliegenden behördlichen Bewilligungen – die Flughafen Wien AG die weitere Verkehrsentwicklung abwarten und das Projekt „Parallelpiste 11R/29L“ bei entsprechender Nachfrage und Wirtschaftlichkeit realisieren.

- 26.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Flughafen Wien AG die strategische Ausrichtung für das Unternehmen definierte, die über den überprüften Zeitraum von 2012 bis 2016 im Wesentlichen konstant blieb. Die Ziele der Terminalentwicklung und des Projekts Süderweiterung Terminal 3 ließen sich aus der strategischen Ausrichtung der Flughafen Wien AG und den von ihr identifizierten Herausforderungen ableiten und waren damit konsistent. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die Flughafen Wien AG zwar optimierte Transferverbindungen anstrebte, aber nicht auch optimierte Wege für abfliegende Passagiere als explizites Ziel nannte. Er verwies diesbezüglich auf seine Ausführungen in TZ 28.

Der RH erachtete es weiters als zweckmäßig, dass die Flughafen Wien AG ihren Planungen unterschiedliche Verkehrsszenarien zugrunde legte und diese aktualisierte. Damit konnte sie eine Bandbreite möglicher Entwicklungen aufzeigen und berücksichtigen. Er hielt fest, dass sich die Anzahl der Passagiere gesamt von 2012 bis 2016 entsprechend der „moderaten Verkehrsprognose“ entwickelte. Aufgrund des stärkeren Wachstums ab 2016 übertraf die Anzahl der Passagiere gesamt im Jahr 2019 die Prognosen für das Jahr 2025. Der Anteil der Transferpassagiere nahm jedoch kontinuierlich ab.

Der RH erachtete die von der Flughafen Wien AG gewählte Vorgehensweise im Zuge der Masterplanung, die Kapazitäten abzustimmen und Ausbautetappen vorzusehen, grundsätzlich als schlüssig. Ob bzw. inwieweit die Flughafen Wien AG ihre Masterplanung auf die Änderung der Passagierzahlen ab dem Jahr 2017 anpasste, entzog sich mangels Prüfungszuständigkeit des RH ab 1. Juni 2017 seiner Überprüfung und Beurteilung.

Entscheidungsgrundlagen für das Projekt Süderweiterung Terminal 3

Anforderungen im Retail– und Gastronomiebereich

- 27.1 (1) Im Jahr 2012 befanden sich am gesamten Flughafen rd. 19.700 m² Retail– und Gastronomieflächen, davon rd. 10.000 m² im Terminal 3. Im Bereich nach der Sicherheitskontrolle (Airside) lagen im Terminal 3 produktive Retail– und Gastronomieflächen⁷⁷ im Ausmaß von rd. 5.000 m².

Zur Zeit der Inbetriebnahme des Terminals 3 standen viele Retail– und Gastronomieflächen leer bzw. konnten nicht in Betrieb genommen werden. Dies war vor allem auf die Insolvenz eines großen Betreibers mit 31 Verkaufsstandorten zurückzuführen. Die Flughafen Wien AG reduzierte die Leerstände in den Folgejahren kontinuierlich.

(2) Nach der Inbetriebnahme des Terminals 3 analysierte die Flughafen Wien AG die Herausforderungen im Retail– und Gastronomiebereich. Im September 2012 hielt sie fest, dass eine gemeinsame kommerzielle Zone mit den anderen Terminals fehlte und die Passagiere innerhalb des Terminals 3 nach der zentralen Sicherheitskontrolle in unterschiedliche Gate–Bereiche mit jeweils eigenem Retail– und Gastronomieangebot geleitet wurden.

Im Rahmen ihres Strategieprozesses hielt die Flughafen Wien AG darüber hinaus folgende Herausforderungen für den Retail– und Gastronomiebereich fest:

- Die Trennung der Passagierflüsse führte zu einer geringeren Flächenproduktivität. Zudem konnten die Passagiere nur einen eingeschränkten Ausschnitt des Angebots nutzen. Die meisten abfliegenden Passagiere hatten damit weniger Verkaufsflächen zur Verfügung als vor der Inbetriebnahme des Terminals 3.
- Die verfügbare Fläche pro Passagier lag unter jener vergleichbarer Flughäfen, wodurch das Kaufkraftpotenzial nicht optimal ausgeschöpft wurde bzw. die Umsätze pro Passagier hinter den Vergleichswerten lagen.
- Die Vielfalt der Marken war geringer als auf der Gesamtfläche möglich, weil Geschäfte bzw. Marken an mehreren Standorten innerhalb der Terminals vertreten waren.

⁷⁷ ohne Nebenflächen, wie Lager oder Büros

Im Zuge der Terminalentwicklung sollten daher zusätzliche Retail- und Gastronomieflächen geschaffen, die Sortimentsvielfalt vor allem im mittleren Marken- und Preissegment ausgebaut sowie die Passagierflüsse zwischen und innerhalb der Terminals optimiert werden. Schnelle Prozesse, z.B. bei Sicherheitskontrollen, und Wartebereiche in der Nähe von Shops sollten die verfügbare Zeit für Passagiere zum Einkaufen erhöhen.

(3) Die Flughafen Wien AG beauftragte Anfang des Jahres 2015 bei einem Unternehmen (in der Folge: **Retail-Beratungsunternehmen**) Beratungsleistungen zur Optimierung des kommerziellen Angebots. Diese Studie analysierte insbesondere das bestehende Angebot und die räumliche Situation der Retail- und Gastronomieflächen, die Zusammensetzung und Bedürfnisse der Passagiere und bewertete verschiedene Planungsvarianten im Hinblick auf das Erlöspotenzial. Die Studie bestätigte im Wesentlichen die von der Flughafen Wien AG erkannten Schwierigkeiten im Bestand. Das Retail-Beratungsunternehmen leitete auf der Grundlage der Passagierprognose, des Konsumverhaltens und der erzielbaren Umsätze u.a. einen Zielwert für die Größe der Retail- und Gastronomieflächen im Terminal 3 ab. Dieser Zielwert basierte im Jahr 2015 auf einer angenommenen Steigerung der Passagierzahlen um 3 %, im März 2016 auf einer Steigerung von 1 % und im Mai 2016 auf der Passagierprognose gemäß dem Basisszenario der Unternehmensplanung (TZ 26) und variierte dementsprechend.

Ein weiteres, auf Architektur und Design im Retailbereich spezialisiertes Unternehmen (in der Folge: **Retail-Designunternehmen**) skizzierte im Rahmen der Variantenentwicklung Möglichkeiten der Positionierung von Nutzflächen in der künftigen Terminallandschaft (z.B. für Retail und Gastronomie, Duty-free, allgemeine Wartebereiche, Lounges und Sanitäranlagen). Das Retail-Designunternehmen bezog sich jedoch im selben Zeitraum auf von der kommerziellen Studie abweichende Zielwerte.

(4) Die Flughafen Wien AG holte auch Informationen über die Zufriedenheit der Passagiere, u.a. mit dem Retail- und Gastronomieangebot, am Flughafen Wien ein. Entsprechende Daten lagen z.B. aus einer Imageanalyse im Jahr 2013 und aus Passagierbefragungen des internationalen Dachverbands der Flughafenbetreiber (Airports Council International) vor, der regelmäßig die Zufriedenheit der Passagiere bewertete und die Ergebnisse im Vergleich mit anderen Flughäfen darstellte („Airport Service Quality-Survey“).

Im Zuge der Studie zur Optimierung des kommerziellen Angebots ließ die Flughafen Wien AG ebenfalls Passagierbefragungen durchführen. Diese zeigten u.a. auf, dass zum damaligen Zeitpunkt die Hälfte der Passagiere weder Retail– noch Gastronomieeinrichtungen nutzte. Als wichtigste Gründe dafür gaben die Befragten an, dass kein Bedarf bestand, die angebotenen Produkte zu teuer waren oder sie keine Zeit hatten. Laut den Befragungen war ein Drittel der Käufe geplant, zwei Drittel erfolgten spontan. Die Studie leitete daraus ein wesentliches Verbesserungspotenzial ab. Die Planung des Passagierflusses und die Optimierung der Sichtachsen waren dabei wichtige Faktoren, um die Reisenden stärker in Kontakt mit den Angeboten zu bringen. Weiters bestand der Bedarf, die Angebote besser auf die Bedürfnisse der Passagiere zuzuschneiden, z.B. durch bessere Angebote im mittleren Preissegment und Gastronomieangebote für Alleinreisende.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG die Anforderungen an den Retail– und Gastronomiebereich im Zusammenhang mit der Terminalentwicklung aus quantitativen und qualitativen Analysen und Studien im Wesentlichen nachvollziehbar ableitete. Er wies jedoch darauf hin, dass der Handlungsbedarf im Retail– und Gastronomiebereich vor allem auch auf Mängel in der ursprünglichen Planung des Projekts „Skylink“ zurückzuführen war.

Der RH erachtete die von der Flughafen Wien AG durchgeführten Analysen und die beauftragten Studien für den Retail– und Gastronomiebereich grundsätzlich als geeignete Planungsgrundlagen. Er merkte aber kritisch an, dass die im März 2016 erstellte Studie nicht auch die Verkehrsszenarien der Unternehmensplanung berücksichtigte und diesbezügliche Ergebnisse für das Basisszenario erst im Mai 2016 vorlagen. Daraus ergaben sich niedrigere Zielwerte für die Retail– und Gastronomieflächen und es entstand auch ein Zusatzaufwand bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsprüfung (TZ 30). Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die beiden beauftragten Studien in Bezug auf die Zielwerte für Retail– und Gastronomieflächen nicht optimal aufeinander abgestimmt waren.

Der RH würde es deshalb für zweckmäßig erachten, wenn die Flughafen Wien AG bei der Erstellung von Studien und Analysen im Sinne einer konsistenten Planung grundsätzlich einheitliche Verkehrsszenarien bzw. Prognosen verwendet sowie bei Planungsprojekten für eine inhaltliche Abstimmung bzw. einen Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen Auftragnehmern sorgt.

Der RH hielt fest, dass der Flughafen Wien AG Informationen über die Zufriedenheit der Passagiere mit dem Retail– und Gastronomieangebot und ihre Bedürfnisse – auch im Vergleich zu anderen Flughäfen – vorlagen. Die Analyse der Zusammensetzung der Passagiere sowie deren Befragung im Zuge einer beauftragten Studie erachtete der RH als zweckmäßig. Die Schlussfolgerungen der Studie zielten darauf ab, das Konsumverhalten der Passagiere durch Planung des Passagierflusses, die

Optimierung der Sichtachsen sowie Adaptierungen im Angebot zu steuern, um die Erträge für die Flughafen Wien AG zu erhöhen.

- 27.3 Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG habe es bei einer Variantenuntersuchung eine geringe, aber nicht maßgebliche Abweichung zwischen den Zielwerten des Retail-Beratungsunternehmens und des Retail-Designunternehmens gegeben. Diese habe trotz intensiver Nachforschung nicht plausibilisiert werden können.
- 27.4 Der RH erwiderte der Flughafen Wien AG, dass er die Abweichung der Zielwerte im Mai 2016 um 1.000 m² bzw. 10 % als relevant erachtete und die Verwendung einheitlicher Zielwerte für die Planung zweckmäßig wäre.

Variantenentwicklung und –auswahl

- 28.1 (1) Auf Grundlage ihrer Strategie stellte die Flughafen Wien AG in einem interdisziplinären Team Grundsatzüberlegungen zur Terminalentwicklung an. Laut Flughafen Wien AG handelte es sich dabei um einen kreativen Prozess, bei dem infrage kommende Entwicklungsmöglichkeiten sämtlicher Terminals möglichst offen betrachtet werden sollten.
- (2) Die Flughafen Wien AG legte dem RH eine Vielzahl von Variantenskizzen für die Terminalentwicklung ab Dezember 2013 vor (eine Übersicht über wesentliche Varianten und Variantenvergleiche mit Bezug zur Erweiterung des Terminals 3 von Dezember 2014 bis März 2016 ist in Tabelle C im Anhang A dargestellt). Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Entwicklungsszenarien bzw. Varianten waren zwischen Dezember 2014 und März 2016 insbesondere in Präsentationen für den Aufsichtsrat und den Bauausschuss dokumentiert. Im Hinblick auf die Retail-, Gastronomie- und Duty-free-Flächen lagen Variantenskizzen und teilweise qualitative Bewertungen sowie Berechnungen des jeweils erwartbaren Ertragspotenzials durch externe Beratungsunternehmen vor.
- (3) Die Flughafen Wien AG betrachtete im Zuge der Variantenentwicklung für den Terminal 3 unterschiedliche konzeptionelle Ansätze, wie:
- ein Entwicklungsszenario, das Zubauten südlich und nördlich des Terminals 3 vorsah,
 - Varianten, die die Sicherheitskontrollen in den Terminals 2 und 3 verbanden,
 - eine Variante, die u.a. den Entfall einer Flugzeug-Abstellposition am Pier Nord bedingte, aber die Möglichkeit bot, Busgates in das Gebäude zu integrieren (Variante „Groß“).

Sie berücksichtigte bei ihrer Variantenentwicklung – gemäß Auskunft gegenüber dem RH – sowohl quantitative Kriterien, wie das Ausmaß der Retail-, Gastronomie- und Passagierbewegungsflächen oder die Anzahl der Sicherheitskontrollen, als auch qualitative Kriterien, wie die Passagierströme.

(4) Zur Bewertung der Varianten fasste der RH folgende Sachverhalte zusammen:

- Die in den präsentierten Variantenvergleichen zum Terminalbetrieb jeweils herangezogenen Kriterien unterschieden sich in der Systematik und im Detaillierungsgrad. Es überwog eine qualitative Beschreibung von Vor- und Nachteilen. Quantitative Angaben, wie Aufstellungen über die vorgesehenen Flächen für Neu- bzw. Umbau nach Funktionsbereichen, lagen nicht durchgängig vor.
- In den Unterlagen war nicht ersichtlich, ob bzw. auf welche Weise eine Gewichtung verschiedener Kriterien bzw. Vor- und Nachteile erfolgt war. Vorteile in einem Bereich konnten zu Nachteilen in einem anderen Bereich führen, z.B. eine für das Retail- und Gastronomieangebot günstige Wegeführung zu insgesamt längeren Wegen für Passagiere oder ein größeres Gebäude zu mehr Einschränkungen bzw. Anpassungsbedarf am Vorfeld.
- Für das Ausscheiden der im Juli 2015 diskutierten Variante mit einer gemeinsamen, zentralen Sicherheitskontrolle für Terminal 2 und Terminal 3 war keine Begründung dokumentiert. Auch für das Abgehen von dem im Dezember 2014 bzw. April 2015 favorisierten Entwicklungsszenario gab es – abgesehen von einer Einschätzung des Baubeirats – keine Dokumentation.
- Die Ergebnisse der kommerziellen Bewertungen der Retail- und Gastronomieflächen, welche ab April 2015 vorlagen, wurden zunächst nicht systematisch mit den Beurteilungen aus Sicht des Terminalbetriebs zusammengeführt. Sie gingen im März 2016 über die prognostizierten Erträge in die Wirtschaftlichkeitsprüfung ein.
- Die Flughafen Wien AG beurteilte die Varianten u.a. im Hinblick auf die angestrebten „optimierten Transferverbindungen“ (TZ 26 und Tabelle B im Anhang A). Allfällige Auswirkungen auf die von den abfliegenden Passagieren zurückzulegenden Wege waren nur in einzelnen Dokumenten dargestellt. Abfliegende Non-Schengen-Passagiere sollten gemäß dem Projektstand Anfang 2016 weiterhin über die bestehende Ausreisegrenzkontrolle auf Ebene 2 geleitet werden. Dies hätte einen mehrfachen Ebenen-Wechsel insbesondere für Passagiere bedeutet, die über die Busgates auf Ebene 0 in Länder außerhalb des Schengen-Raums abfliegen. Nach Angabe der Flughafen Wien AG war dies eine bewusste Entscheidung, um eine durchgehende Retail- und Gastronomiefläche zu schaffen. Im Zuge der weiteren Planungen wurde ab Ende 2016 eine neue Grenzkontrolle für die Ausreise auf Ebene 1 vorgesehen, um das Non-Aviation-Angebot und die Passagierabfertigungsqualität zu verbessern und eine verbesserte Transferverbindung zu schaffen.

28.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG bis März 2016 über mehr als zwei Jahre eine Vielzahl von Varianten für die Entwicklung der Terminals in einem iterativen Prozess untersuchte und dies zu verschiedenen Zeitpunkten – meist im Vorfeld von Sitzungen des Aufsichtsrats oder Bauausschusses – dokumentierte.

Er kritisierte jedoch, dass kein durchgängiges Bewertungssystem für die Variantenauswahl bestand. Es erfolgte z.B. keine systematische Beurteilung, inwieweit die einzelnen Szenarien bzw. Varianten die Ziele der Terminalentwicklung erfüllten. Zudem waren die im Laufe der Variantenentwicklung verwendeten Bewertungskriterien nicht konsistent. Nach Ansicht des RH hätte die vermehrte Angabe quantitativer Indikatoren, z.B. Nutzflächen, die Vergleichbarkeit vereinfacht. Da auch keine Gewichtung der Kriterien dokumentiert war, war nicht transparent, wie die Flughafen Wien AG unterschiedliche – insbesondere konkurrierende – Kriterien gegeneinander abwog. Zudem wies der RH kritisch darauf hin, dass nicht durchgängig Begründungen dafür dokumentiert waren, wenn Varianten – auch bei wesentlich unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen – ausgeschieden bzw. nicht weiterverfolgt wurden.

Die kommerzielle Bewertung der Retail-, Gastronomie- und Duty-free-Flächen war für den RH in den ab Dezember 2014 vorliegenden Studien der externen Beratungsunternehmen überwiegend nachvollziehbar dokumentiert. Der RH vermisste jedoch eine gemeinsame, integrierte Darstellung dieser ökonomischen Bewertungen mit den Bewertungen aus Sicht des Terminalbetriebs im Zuge der Variantenentwicklung. Dies erfolgte erst mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung im März 2016.

Dass im Zuge der Variantenentwicklung Auswirkungen auf die von den abfliegenden Passagieren zurückgelegten Wege nur vereinzelt dargestellt wurden, war nach Ansicht des RH auch darin begründet, dass dies nicht als explizites Ziel der Terminalentwicklung formuliert war (TZ 26).

Der RH sah – aufgrund der von ihm überprüften Sachverhalte – für die Flughafen Wien AG Ansatzpunkte dafür, bei künftigen Entwicklungsprojekten ein auf die jeweiligen Ziele ausgerichtetes System an Bewertungskriterien – auch unter Berücksichtigung quantitativer Indikatoren – aufzusetzen und dieses möglichst durchgängig anzuwenden, um den Prozess der Entscheidungsfindung besser zu strukturieren und die Qualität der Entscheidungsfindung zu optimieren.

Kostenermittlung

- 29.1 (1) Die Flughafen Wien AG ermittelte Anfang des Jahres 2016 die Baukosten für die damals in Diskussion befindlichen Varianten als Grundlage für den Variantenvergleich, die Wirtschaftlichkeitsprüfung und die Genehmigung des Planungsbudgets durch den Aufsichtsrat. Sie baute dabei auf Kostenkennwerten auf, die sie laut Auskunft gegenüber dem RH aus bereinigten Errichtungskosten des Projekts „Skylink“ abgeleitet und mit Kennwerten anderer Flughäfen abgeglichen hatte. Die rechnerische Darstellung erfolgte laut Auskunft der Flughafen Wien AG auf Basis von „grob ermittelten“ Flächentabellen.

Die geschätzten Gesamtkosten beliefen sich mit Stand März 2016 auf 301,70 Mio. EUR für die Variante Süderweiterung „Groß“ und auf 279,60 Mio. EUR für die Variante „Mittel“. Diese Werte beinhalteten Bau-, Planungs- und Nebenkosten, eine Vorausvalorisierung von 8 %⁷⁸ und Reserven von 20 %⁷⁹.

(2) Für die Valorisierung der Errichtungskosten nahm die Flughafen Wien AG auf Basis des vorliegenden Terminplans einen Zeitpunkt des fiktiven Leistungsschwerpunkts an und valorisierte die Kosten bis dorthin mit 2 % pro Jahr. Die Valorisierung von 8 % entsprach demgemäß etwa vier Jahren. Zur Zeit der Kostenermittlung im März 2016 ging die Flughafen Wien AG von einer Inbetriebnahme des Projekts Mitte des Jahres 2023 aus. Laut Flughafen Wien AG lag der voraussichtliche Leistungsschwerpunkt im Jahr 2021.

(3) Im Kostenrahmen vom April 2016 in der Höhe von ebenfalls 301,70 Mio. EUR waren laut den Unterlagen der Flughafen Wien AG Kosten für Einrichtungen bzw. Geräte der Sicherheitskontrollen, eine Besucherterrasse oder ein Konferenzzentrum und ein Werbekonzept nicht enthalten. Mehraufwendungen in der Betriebsphase wurden für Instandhaltung und Betriebskosten teilweise im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung im März 2016 berücksichtigt. Eine gesamthafte Abschätzung der voraussichtlich in der Betriebsphase anfallenden Kosten im Sinne einer Lebenszyklusbetrachtung lag nicht vor.

Weitere Leistungen waren laut Projektauftrag vom Oktober 2016 als Nicht-Ziele des Projekts Süderweiterung Terminal 3 definiert, z.B. Projekte zur technischen und operativen Inbetriebnahme der Süderweiterung, Anpassungen für die Aufnahme der Betriebsführung oder die Schaffung der erforderlichen Medienversorgung. Diese waren damit ebenfalls nicht in der Kostenermittlung enthalten.

⁷⁸ Preisbasis 2016

⁷⁹ Die Reserven beinhalteten Ansätze für das Baugrundrisiko, generelle Marktrisiken, Beststellungsänderungsrisiken, zwingend erforderliche Projektänderungen (z.B. aufgrund von Behördenvorschriften) sowie Unschärfen in der Kostenermittlung.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG im Vorfeld der Genehmigung des Planungsbudgets durch den Aufsichtsrat den Kostenrahmen für die Errichtung des Gebäudes auf Basis des zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Planungsstands grundsätzlich systematisch auf Basis von Kostenkennwerten und unter Berücksichtigung von Reserven und Valorisationen ermittelte. Da für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 zur Zeit der Genehmigung des Planungsbudgets im März 2016 erst eine Grobkostenschätzung vorlag, erachtete der RH die angesetzte Reserve von 20 % der Baukosten aber insbesondere im Hinblick auf allfällige Änderungen der Planungen als zu gering bemessen.

Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Süderweiterung des Terminals 3 standen, in den ermittelten Kosten nicht enthalten waren, z.B. Projekte zur Inbetriebnahme und zur Medienversorgung. Der RH vermisste auch eine gesamthafte Abschätzung der in der Betriebsphase anfallenden Kosten und damit der Lebenszykluskosten. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen aus den Vorberichten 2011 und 2015 zum Projekt „Skylink“ und auf seinen Bauleitfaden⁸⁰.

Aus den überprüften Sachverhalten leitete der RH Ansatzpunkte ab, um die fachliche Qualität und die Transparenz der Kostenermittlung zu verbessern. Die Flughafen Wien AG könnte in diesem Zusammenhang die Kosten von Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit einem Projekt stehen, bei der Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten berücksichtigen und in die Kostenverfolgung aufnehmen. Es wäre zudem zweckmäßig, auch die in der Betriebsphase voraussichtlich anfallenden Kosten (Objekt–Folgekosten) bzw. die Lebenszykluskosten gesamthaft darzustellen bzw. zumindest abzuschätzen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Valorisierung der Errichtungskosten aufgrund des angenommenen Leistungsschwerpunkts im Jahr 2021 ein längerer Zeitraum zugrunde zu legen gewesen wäre.

- 29.3 Die Flughafen Wien AG ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass es sich bei der Medienversorgung nicht ausschließlich um die Versorgung der Süderweiterung gehandelt habe und daher die Kosten dem Projekt nicht direkt zugeordnet werden könnten.
- 29.4 Der RH nahm Kenntnis davon, dass die Flughafen Wien AG die Kosten der Medienversorgung nicht direkt dem Projekt zuordnen konnte. Er betonte jedoch die Empfehlungen in seinem Bauleitfaden, wonach sämtliche durch ein Projekt ausgelöste Kosten berücksichtigt und dokumentiert werden sollten. Allenfalls könnte eine anteilmäßige Abschätzung erfolgen.

⁸⁰ Management von öffentlichen Bauprojekten (2018), S. 42

Wirtschaftlichkeitsprüfung

30.1 (1) Gemäß Investitionshandbuch⁸¹ der Flughafen Wien AG waren grundsätzlich alle Investitionen nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit durchzuführen. Im Falle von mehreren Handlungsalternativen war immer die wirtschaftlichste Variante zu wählen. Für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung waren alle mit dem Projekt in Zusammenhang stehenden Daten wie Anschaffungskosten (gegliedert in Aufwands- und Investitionsanteil) sowie Erlös- und Kostenerwartungen über den Lebenszyklus einzuholen.

(2) Die Flughafen Wien AG führte im März 2016 – im Vorfeld des Budgetantrags und der Genehmigung des Projekts durch den Aufsichtsrat – Wirtschaftlichkeitsprüfungen für die Varianten Süderweiterung „Mittel“ und „Groß“ durch.

Auf Grundlage der Kostenermittlung legte die Flughafen Wien AG gemäß ihren Angaben der Wirtschaftlichkeitsrechnung die für das Retail-, Gastronomie- und Lounge-Geschäft relevanten Projektkosten in Höhe von 215,6 Mio. EUR (Süderweiterung „Groß“) bzw. 188,6 Mio. EUR (Süderweiterung „Mittel“) zugrunde.⁸² Dabei rechnete sie im Wesentlichen die Kostenanteile für die geplanten Busgates und Flächen für Sicherheitskontrollen aus den Gesamtkosten heraus. Die übrigen Projektteile sollten durch die laufenden Tariferträge des Flugverkehrs finanziert werden, diese Erlöse waren nach Angaben der Flughafen Wien AG aber nicht einem einzelnen Projekt zuordenbar.

Eine wesentliche Basis für die Wirtschaftlichkeitsprüfung lieferte das externe Retail-Beratungsunternehmen, das Erlösprognosen für ein Passagierwachstum von 1 % erstellte. Für die Wirtschaftlichkeitsrechnung hatte die Flughafen Wien AG die Erlösprognose auf die drei Verkehrsszenarien der Unternehmensplanung 2016 – 2025 umzulegen und zu valorisieren.⁸³ In allen drei Szenarien wurde dabei – unabhängig vom Transferanteil – derselbe Erlös pro Passagier zugrunde gelegt. Weil geplant war, künftig bessere vertragliche Regelungen mit den potenziellen Mietern abzuschließen, nahm die Flughafen Wien AG gegenüber der Studie „Zusatzerlöse“ an. Mit Stand 31. Mai 2017 waren noch keine Verträge oder Vorverträge mit künftigen Mietern abgeschlossen.

Die in der Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigten Mehraufwendungen für Instandhaltung und Betriebskosten bezogen sich auf den zugrunde gelegten Projektkostenanteil. Der dafür angesetzte Betrag wurde valorisiert, über die angenommene Nutzungsdauer von 40 Jahren wurde aber kein erhöhter Instandhaltungsaufwand, z.B. für Generalsanierungen, berücksichtigt.

⁸¹ Fassung Oktober 2015

⁸² bei geschätzten Gesamtkosten von 301,70 Mio. EUR bzw. 279,60 Mio. EUR (TZ 29)

⁸³ Eine weitere Wirtschaftlichkeitsrechnung von Ende 2016 berücksichtigte demgegenüber geringere Wachstumsraten von 1 % bzw. 2,2 % pro Jahr.

Bei allen untersuchten Szenarien war die Wirtschaftlichkeit der geplanten Investitionen unter den skizzierten Annahmen gegeben: Der Kapitalwert war gemäß den Berechnungen der Flughafen Wien AG positiv und der interne Zinsfuß lag über dem Kapitalkostensatz von 5 %. Die Variante „Groß“ war gegenüber der Variante „Mittel“ wirtschaftlicher. Eine Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsprüfung war für die Phase „Planung“ gemäß Bauhandbuch⁸⁴ vorgesehen, die mit 31. Mai 2017 noch nicht abgeschlossen war.

- 30.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Flughafen Wien AG die Wirtschaftlichkeitsprüfung für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 auf Basis unterschiedlicher Verkehrsszenarien durchführte, weil sie damit eine Bandbreite möglicher Ergebnisse aufzeigen konnte. Er hielt fest, dass die Wirtschaftlichkeit der gewählten Variante auf Basis der angesetzten Kosten und Erlöse in allen vorliegenden Szenarien und nach Maßgabe der von der Flughafen Wien AG angewandten Berechnungsmethoden gegeben war. Er wies jedoch darauf hin, dass keine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts vorlag, weil sich die Berechnung nur auf den für das Retail-, Gastronomie- und Lounge-Geschäft angenommenen Projektanteil bezog und die Lebenszykluskosten nicht vollständig berücksichtigt waren.

Aus Sicht des RH wäre es zweckmäßig, wenn die Flughafen Wien AG die Wirtschaftlichkeit von Investitionen möglichst umfassend unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten beurteilt.

Nach Ansicht des RH war zu erwarten, dass die Errichtungskosten und die Erlöse in den ersten Jahren nach der Inbetriebnahme – in Abhängigkeit vom Passagierwachstum und dem geplanten Flächenausmaß für Retail und Gastronomie – den wesentlichsten Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Investition haben werden. Für den RH war deshalb nicht nachvollziehbar, dass die Flughafen Wien AG bei den Erlösprognosen nicht nach dem Transferanteil differenzierte, obwohl sich dieser auf die Umsätze im Retail- und Gastronomiebereich auswirken konnte.

Inwieweit die Wirtschaftlichkeit der Investition in das Projekt Süderweiterung Terminal 3 im weiteren Projektverlauf neu berechnet und nachgewiesen wurde und ob sich die angenommenen „Zusatzerlöse“ aufgrund besserer vertraglicher Regelungen mit den künftigen Mietern realisieren lassen würden, konnte der RH aufgrund seiner nach dem 31. Mai 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit nicht überprüfen.

⁸⁴ Fassung Dezember 2015

Projektorganisation

Wahrnehmung der Bauherrnfunktion

- 31.1 (1) Im Zuge der Projektentwicklung äußerte die Flughafen Wien AG mehrfach die Absicht, sich als „starker Bauherr“ zu positionieren und diesbezüglich aus Erfahrungen in der Vergangenheit, insbesondere aus dem Projekt „Skylink“ gelernt zu haben. Der Bauherr sollte von Anfang an die Anforderungen selbst definieren, erst danach sollten Externe eingeschaltet werden.

Im Rahmen ihrer Strategieentwicklung (TZ 26) definierte die Flughafen Wien AG im Jahr 2014 z.B. für den Servicebereich „Planung, Bau und Bestandsmanagement“ kritische Schlüsselfunktionen und Kernkompetenzen. Ein Ziel war es, eigene Lösungskompetenz aufzubauen, um Abhängigkeiten gegenüber externen Beratern zu vermeiden. Dies galt z.B. für die Planung, die Projektsteuerung, die Fachkompetenz in den Bereichen Bau, Haustechnik, Informations- und Kommunikationstechnik sowie für die baukaufmännische Verwaltung.

Im April 2016 nannte die Flughafen Wien AG im Rahmen ihrer Präsentation zur Terminalentwicklung folgende organisatorische Maßnahmen, um ihre Bauherrnfunktion wahrzunehmen:

- Bereitstellung der notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen im Unternehmen,
- Neustrukturierung und personelle Neuaufstellung des Baubereichs,
- unternehmensinterne Begleitende Kontrolle,
- Erbringung von Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht durch ein eigenes Tochterunternehmen,
- Einrichtung eines Bauausschusses durch den Aufsichtsrat,
- Einrichtung eines Baubeirats zur Unterstützung von Vorstand und Aufsichtsrat,
- internes Kosten- und Baucontrolling.

Die Flughafen Wien AG verwies auch darauf, die entsprechenden Empfehlungen des RH⁸⁵ vollständig umsetzen zu wollen.

(2) Der Aufsichtsrat richtete im März 2015 einen Bauausschuss zur Begleitung der Terminalentwicklung ein, um eine ausreichende Einbindung in die Entscheidungen für die Zukunft des Flughafens sicherzustellen. Im April 2015 wurde ein Baubeirat installiert, der in weiterer Folge aus drei erfahrenen Personen aus der Infrastrukturbranche bestand und den Vorstand mit Empfehlungen zu den aktuellen Planungs- und Baufragen im Zusammenhang mit der Terminalentwicklung unterstützen sollte.

⁸⁵ RH-Bericht „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Niederösterreich 2011/1, Reihe Wien 2011/1)

Im Zeitraum Juni 2015 bis November 2016 waren fünf Termine mit dem Vorstand protokolliert. Zwischen diesen Terminen fanden laut Auskunft der Flughafen Wien AG Arbeitssitzungen mit dem Projektteam (**TZ 33**) statt. Seit Jänner 2012 war die Begleitende Kontrolle als Stabsstelle eingerichtet, die an beide Vorstandsmitglieder berichtete.

(3) In Vorbereitung der Terminalprojekte plante die Flughafen Wien AG auch Anpassungen in der Linienorganisation. Auf Besteller-Seite schuf sie die Abteilung Projektmanagement im Bereich Operations. Auf Ersteller-Seite richtete sie z.B. im Bereich Planung, Bau und Bestandsmanagement eine neue Gruppe „Haustechnik“ ein und genehmigte zwei neue Planstellen für die haustechnische Projektleitung; eine weitere Gruppe sollte die Aufgabe der Projektsteuerung und Qualitätssicherung der Terminalprojekte wahrnehmen.

(4) Bis Mai 2017 war offen, ob die Abwicklung bzw. die Örtliche Bauaufsicht des Projekts Süderweiterung Terminal 3 mit Unterstützung der VIE Airport Baumanagement GmbH, einer Tochtergesellschaft der Flughafen Wien AG, erfolgen soll. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfolgte diese Gesellschaft einen anderen Gesellschaftszweck (**TZ 5**).

- 31.2 Der RH hielt fest, dass sich die Flughafen Wien AG der Bedeutung einer starken Bauherrnfunktion bewusst war. Er erachtete die von ihr gesetzten bzw. geplanten organisatorischen Maßnahmen grundsätzlich als geeignet, um diese Aufgabe stärker wahrzunehmen. Er anerkannte, dass die Flughafen Wien AG auch beabsichtigte, fachliche Kompetenzen auf Ersteller-Seite (z.B. für die Projektsteuerung und die Haustechnik) aufzubauen. Der RH konnte die tatsächliche Umsetzung dieses Vorhabens aufgrund seiner nach dem 31. Mai 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit nicht überprüfen.

Übergreifende Koordination der Terminalprojekte

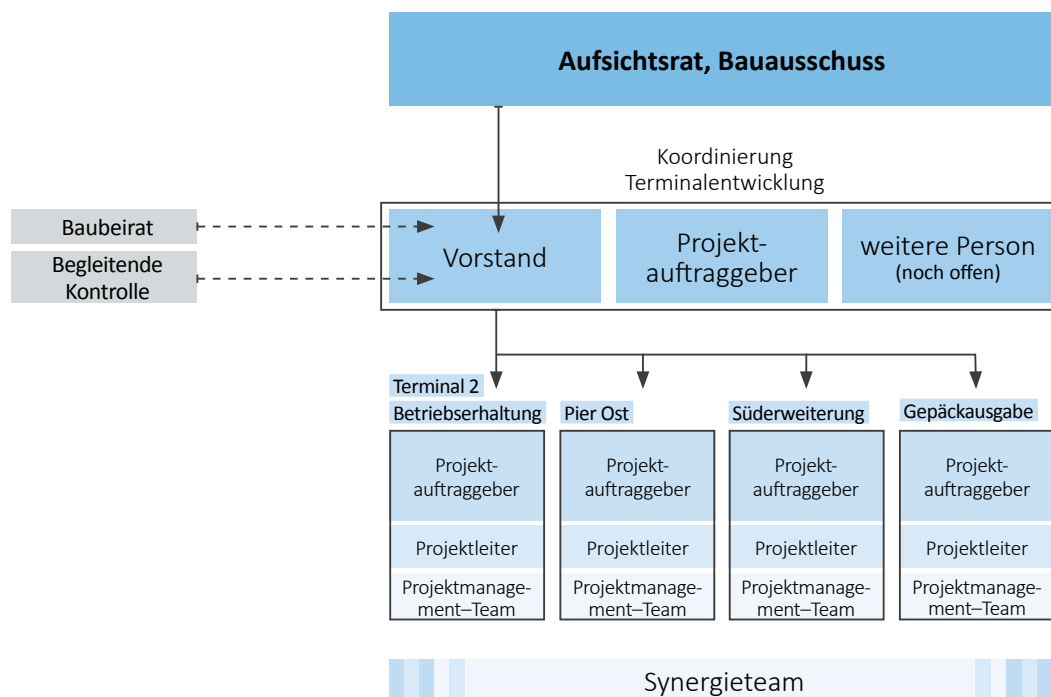
- 32.1 (1) In der Phase der Ideenfindung für die Terminalentwicklung arbeitete ein interdisziplinäres Team aus Bestellern und Erstellern – aus den Bereichen Operations sowie Planung, Bau und Bestandsmanagement – an der Definition der Anforderungen und der Erarbeitung möglicher Varianten. Ab Dezember 2013 arbeiteten je sechs Personen aus den beiden Bereichen in einem gemeinsamen „Projektbüro“, um den informellen Informationsaustausch zu fördern. Eine formelle Projektorganisation bestand in diesem Zeitraum nicht.

(2) Für die Terminalprojekte arbeitete die Flughafen Wien AG auch an der Entwicklung einer neuen Projektorganisation. Dabei ging es sowohl um die Aufbauorganisation des jeweiligen Projekts, als auch um die projektübergreifende Koordination:

Der Baubeirat regte im August 2016 diesbezüglich eine Gesamtprojektleitung über alle Terminalprojekte an. Er sah Vorteile vor allem in einem gesamtverantwortlichen Ansprechpartner für den Vorstand, in Synergieeffekten bei Personal- und Sachkosten sowie in einem einheitlichen Berichtswesen.

Im September 2016 präsentierte die Flughafen Wien AG dem Bauausschuss eine Projektorganisation mit getrennten Projektleitungen:

Abbildung 5: Projektorganisation für die Terminalprojekte (Stand September 2016)



Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung: RH

Die Koordinierung war demgemäß im Wesentlichen durch den Vorstand mit dem Projektauftraggeber-Gremium vorgesehen. Ein Synergieteam sollte Querschnittsthemen der Terminalentwicklungsprojekte abdecken, insbesondere zur Identifikation und Nutzung von Synergiepotenzialen bzw. zur Erkennung von projektübergreifenden Konfliktpotenzialen.⁸⁶ Bis Mai 2017 lag keine schriftliche Dokumentation über die Arbeit des Synergieteam vor.

Eine Gesamtprojektleitung für alle Terminalprojekte war aber weiterhin in Diskussion. Mit März 2017 waren laut der Berichterstattung an den Aufsichtsrat drei

⁸⁶ Querschnittsthemen waren z.B. die übergreifende Baulogistik, die Vorfeld- und Leitsystemplanung sowie die Informations- und Kommunikationstechnik.

verschiedene Projektleiter für die Teilprojekte der Terminalentwicklung⁸⁷ verantwortlich. In einigen dem RH vorliegenden Unterlagen wurde auch die Möglichkeit eines Lenkungsausschusses⁸⁸ erwähnt, dessen Zusammensetzung und Kompetenzen waren aber nicht näher definiert.

- 32.2 Der RH erachtete eine projektübergreifende Abstimmung der geplanten Terminalprojekte aufgrund von zeitlichen Überlappungen und zu beachtenden Querschnittsthemen als wesentlich. Er merkte jedoch an, dass bis Mai 2017 nicht abschließend geklärt war, in welcher Form diese erfolgen soll. Inwieweit das im Herbst 2016 vorgesehene „Synergieteam“ projektübergreifend Themen behandelte, war für den RH aufgrund fehlender Dokumentationen nicht nachvollziehbar.

Projektorganisation Süderweiterung Terminal 3

- 33.1 (1) Im März 2016 – im Vorfeld der Genehmigung durch den Aufsichtsrat – setzte die Flughafen Wien AG das Projekt „Süderweiterung“ gemäß dem Bauhandbuch⁸⁹ auf. Das operative Auftraggeber–Gremium bestand aus den (Linienverantwortlichen) Bereichsleitern des bestellenden und des erstellenden Bereichs (Bereich Operations bzw. Bereich Planung, Bau und Bestandsmanagement). Die Durchführungsverantwortung für die Projektleitung lag in der Phase 0 „Initiierung“ und in der Phase 1 „Entwicklung“ auf Besteller–Seite, ab der Phase 2 „Planung“, d.h. ab Ende Dezember 2016, auf Ersteller–Seite. Mit Stand Mai 2017 war angedacht, dass die Projektleitung ab der Phase 3 „Bauvorbereitung“ an einen neuen Projektleiter aus dem Baumanagement übertragen wird. Das Bauhandbuch enthielt – abgesehen vom operativen Auftraggeber–Gremium und der Projektleitung – keine Vorgaben, wie die Aufbauorganisation eines Projekts im Detail aufzusetzen war.

(2) Für die Abwicklung der Terminalprojekte arbeitete die Flughafen Wien AG – mit Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens – an einer Projektmanagement–Richtlinie. Es sollte auch ein neues IT–Programm für das Projektmanagement eingeführt werden. Die Projektmanagement–Richtlinie war mit Stand Mai 2017 noch nicht fertiggestellt, das IT–Programm noch nicht ausgerollt.

(3) Im Zuge der Erarbeitung der Projektmanagement–Richtlinie erstellte die Flughafen Wien AG im Herbst 2016 ein Projekthandbuch für das Projekt Süderweiterung Terminal 3, das sie in weiterer Folge fortschrieb. Dieses sah u.a. eine detailliertere Aufbauorganisation vor. Neben dem Projektauftraggeber–Gremium und den Projektleitern war ein Projektmanagement–Team vorgesehen, das sich aus Personen aus

⁸⁷ Die Teilprojekte „Terminal 2 Betriebserhaltung“ und „Gepäckausgabe“ wurden zu einem Projekt zusammengefasst.

⁸⁸ Der Lenkungsausschuss war zur Steuerung von Bauprojekten gemäß dem bis April 2013 geltenden Bauhandbuch (Fassung 2010) vorgesehen gewesen.

⁸⁹ Fassung Dezember 2015

unterschiedlichen Bereichen der Flughafen Wien AG zusammensetzte, insbesondere aus den Bereichen Operations, Planung, Bau und Bestandsmanagement, Immobilien- und Standortmanagement, Center Management sowie Informationssysteme. Weiters sollten themenspezifische Arbeitsgruppen eingerichtet werden, in denen auch bestehende bzw. künftige Auftragnehmer vertreten sein sollten. Mit Stand April 2017 waren noch nicht für alle internen Funktionen Personen benannt. Der Entwurf des Projekthandbuchs enthielt auch eine Struktur für die Projektkommunikation mit z.B. wöchentlichen Projektkoordinations-Sitzungen mit dem Vorstand.

Neben dem Projekthandbuch war auch eine sogenannte „Governance-Dokumentation“ vorgesehen, die die Grundsätze der Zusammenarbeit, die Rollenverteilung und Verantwortungen der Beteiligten im Projekt, die Kommunikation sowie die Entscheidungswege und Eskalationspfade beinhalten sollte. Sie war bis Mai 2017 aufgrund der Neubesetzung der Bereichsleitung Planung, Bau und Bestandsmanagement (März 2017) noch nicht freigegeben.

- 33.2 Der RH hielt fest, dass die im Frühjahr 2016 festgelegte organisatorische Grundstruktur des Projekts Süderweiterung Terminal 3 mit dem operativen Auftraggeber-Gremium und der Projektleitung dem Bauhandbuch entsprach.

Er erachtete es als zweckmäßig, dass die Flughafen Wien AG daran arbeitete, darüber hinaus die Projektorganisation für die Abwicklung der Terminalprojekte – darunter auch die Süderweiterung Terminal 3 – anzupassen und eine Projektmanagement-Richtlinie auszuarbeiten. Dieser Prozess war jedoch mit Stand Mai 2017 noch nicht abgeschlossen. Mit dem vorliegenden Entwurf der Aufbauorganisation waren nach Ansicht des RH mit dem Projektmanagement-Team und den themenspezifischen Arbeitsgruppen sowohl Besteller- als auch Ersteller-Funktionen grundsätzlich abgedeckt, wenngleich noch nicht alle vorgesehenen internen Funktionen besetzt waren.

Der RH wies darauf hin, dass mit Stand Mai 2017 noch nicht alle Rollen bzw. Begriffe klar definiert waren und die Projekt-Governance mit der Definition von Rollen und Verantwortungen sowie den Grundzügen der Zusammenarbeit noch nicht freigegeben war. Ob diese Aspekte in der weiteren Projektabwicklung berücksichtigt wurden, war der Überprüfung durch den RH wegen fehlender Prüfständigkeit entzogen.

Abstimmungen mit Interessensgruppen

- 34.1 (1) Nach dem Planungsbeschluss im März 2016 stellte die Flughafen Wien AG das Projekt Süderweiterung Terminal 3 verschiedenen Interessensgruppen vor, z.B. Vertretungen von Fluggesellschaften und der Arbeitsgruppe „Passagiere mit eingeschränkter Mobilität am Flughafen Wien“. Zudem holte die Flughafen Wien AG auch Feedback von Bestandsmietern im Retail- und Gastronomiebereich zum damaligen Stand der Projektentwicklung ein.

(2) Im Zuge der Erstellung des Projekthandbuchs analysierte die Flughafen Wien AG vom Projekt allfällig betroffene Personengruppen und Institutionen, z.B. Behörden, Fluggesellschaften, interne Organisationseinheiten und Passagiere. Dabei definierte sie, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt bzw. in welcher Projektphase erforderlich wären. Demgemäß waren Abstimmungen mit dem Betriebsrat, dem Dialogforum bzw. mit Bürgerinitiativen zunächst noch für das Jahr 2016 geplant, auch sollte eine Fluggesellschaft zur Definition der Anforderungen an die Lounges eingebunden werden.

Laut Auskunft der Flughafen Wien AG waren bis zum 31. Mai 2017 noch keine Abstimmungen mit dem Betriebsrat, mit dem Dialogforum bzw. mit Bürgerinitiativen erfolgt. Diese Termine sollten bis zum Abschluss der Anforderungen vor der Vergabe der Generalplanerleistungen stattfinden. Auch die Einbindung der Fluggesellschaft zur Definition der Anforderungen an die Lounges war bis 31. Mai 2017 offen.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG zu Beginn der Entwicklungsphase des Projekts Süderweiterung Terminal 3 verschiedene Interessensgruppen, wie Fluggesellschaften, Passagiere mit eingeschränkter Mobilität und Bestandsmieter, einbezog.

Er erachtete die strukturierte Analyse der beteiligten bzw. betroffenen Personengruppen und Institutionen im Rahmen des Projektmanagements als geeignetes Mittel, um die jeweiligen Anforderungen zu erheben und gegebenenfalls berücksichtigen zu können. Der RH wies aber darauf hin, dass es bei der Umsetzung zu Verzögerungen kam, weil teilweise für 2016 geplante Termine bis 31. Mai 2017 noch nicht stattgefunden hatten.

Ob die Abstimmungen, z.B. zur Definition der Anforderungen an die Lounges, zeitgerecht bis zum Abschluss der Anforderungen und bis zur Vergabe der Generalplanerleistungen stattfanden, konnte der RH wegen der mit Ablauf des 31. Mai 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit nicht beurteilen.

Interne Genehmigungen und Freigaben

35.1 (1) Beim Projekt Süderweiterung Terminal 3 handelte es sich um ein aufsichtsratspflichtiges Einzelprojekt, für dessen Budgetfreigabe gemäß Investitionshandbuch⁹⁰ ein zweistufiges Genehmigungsverfahren vorgesehen war:

- In der ersten Stufe war das Projekt dem Grunde nach und ein Budget in jener Höhe zu beantragen, welches erforderlich war, um das Projekt bis zur Ausführungsphase zu führen.
- In der zweiten Stufe war jenes Budget zu beantragen, welches zur Realisierung des Projekts erforderlich war.

Für die Freigabe des Planungsbudgets waren die voraussichtlichen geschätzten Gesamtkosten für die erste und zweite Stufe getrennt darzustellen. Die Gesamtkosten waren dem Aufsichtsrat lediglich zur Kenntnis zu bringen und konnten sich noch bis zur Beantragung der zweiten Stufe aufgrund neuer Erkenntnisse ändern.

Am 29. März 2016 genehmigte der Aufsichtsrat das Planungsbudget für das Projekt „Süderweiterung Terminal 3 mit Busgates Süd“ in der Variante „Groß“ inklusive Eigenleistungen der Flughafen Wien AG in Höhe von 26,70 Mio. EUR. Die geschätzten Gesamtkosten beliefen sich auf 301,70 Mio. EUR.

(2) Das Projekt Süderweiterung Terminal 3 war aufgrund seiner Komplexität und Investitionssumme gemäß Bauhandbuch⁹¹ als Großbauvorhaben eingestuft. Damit waren grundsätzlich Freigaben für alle sechs vorgesehenen Phasen – Initiierung, Entwicklung, Planung, Bauvorbereitung, Baudurchführung, Abschluss – erforderlich. Das operative Auftraggeber-Gremium gab die Phase 0 „Initiierung“ im Mai 2016 und die Phase 1 „Entwicklung“ im Dezember 2016 frei. Die Phase 2 „Planung“ war mit Stand 31. Mai 2017 noch in Bearbeitung.

⁹⁰ Fassung Oktober 2015

⁹¹ Fassung Dezember 2015

Nachstehende Tabelle zeigt die vorliegenden Genehmigungen und Freigaben:

Tabelle 17: Projekt Süderweiterung Terminal 3 – interne Genehmigungen und Freigaben

Zeitraum Antrag	Ereignis	Organ
Genehmigungen laut Investitionshandbuch		
März 2016	Vorlage des Planungsbudgets zur Genehmigung an den Aufsichtsrat	Aufsichtsrat
	Antrag für Investitionsvorhaben und Budgetantrag an den Gesamtvorstand	Gesamtvorstand
Freigaben laut Bauhandbuch		
Mai 2016	Gate–Freigabe – Gate 0 (Abschluss Initiierung)	operatives Auftraggeber–Gremium
Dezember 2016	Gate–Freigabe – Gate 1 (Abschluss Entwicklung – Planungsbeschluss)	operatives Auftraggeber–Gremium

Quelle: Flughafen Wien AG

- 35.2 Der RH hielt fest, dass für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 bis 31. Mai 2017 die gemäß Investitionshandbuch und Bauhandbuch der Flughafen Wien AG erforderlichen Genehmigungen bzw. Freigaben vorlagen.

Weiterentwicklung des Projekts Süderweiterung Terminal 3

Entwicklung der Planungen

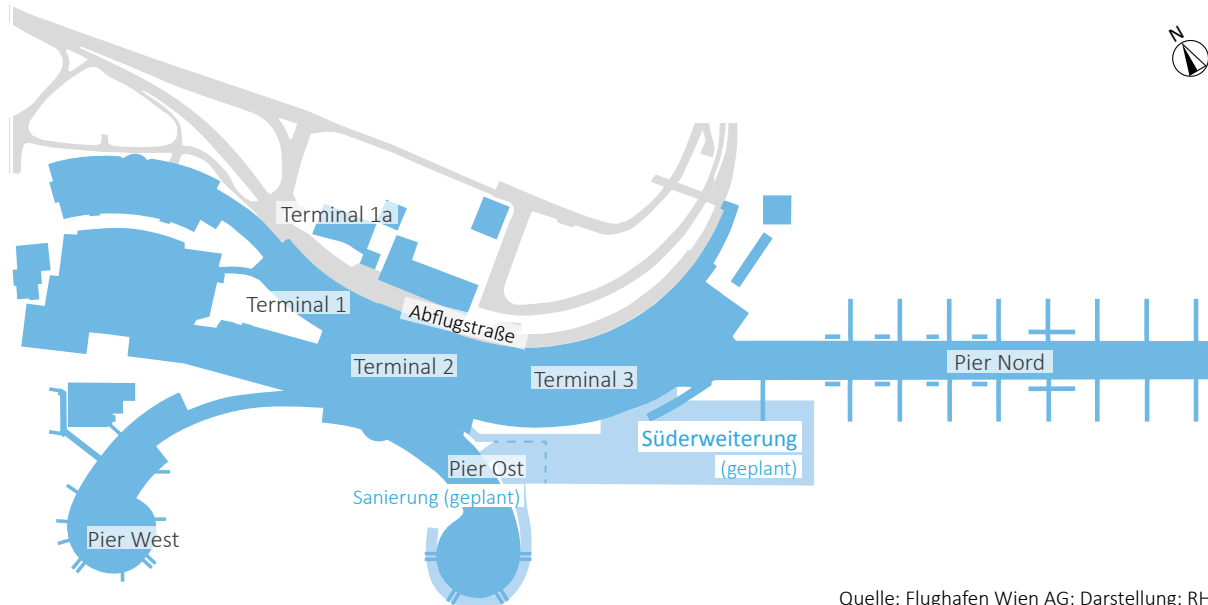
- 36.1 (1) Nach der Genehmigung des Planungsbudgets für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 im März 2016 arbeitete die Flughafen Wien AG an der Weiterentwicklung der Variante „Groß“. Sie hielt entsprechend dem Projekthandbuch die Anforderungen der betriebsführenden Abteilungen und Bereiche fest. Dies sollte auch als Basis für die weiteren Beauftragungen dienen. Die erste Stufe der Anforderungsdokumentation stammte vom Dezember 2016, die vorgesehene zweite und die dritte Stufe lagen bis 31. Mai 2017 nicht vor.

Änderungen laut der Erstanforderung und der dem RH vorliegenden Planskizzen betrafen z.B. die Einführung einer zusätzlichen Ebene in Teilbereichen des Gebäudes, die Änderung der Lage und Größe von Nutzungskategorien und generell die Detaillierung der Anforderungen an das Gebäude. Eine wesentliche Neuerung betraf die Schaffung einer neuen Grenzkontrolle für die Ausreise auf Ebene 1.

Im Zuge der weiteren Projektentwicklung veränderten sich damit auch die Gebäudemasse der Süderweiterung: Die Bruttogeschoßfläche betrug gemäß Projektstand vom März 2016 rd. 53.000 m² und laut der Anforderungsdokumentation vom Dezember 2016 rd. 60.000 m². In ihrer Presseaussendung vom Juli 2019 gab die Flughafen Wien AG eine Fläche von rd. 70.000 m² an. Das Gebäude wurde zwischen den Planungsständen vom August 2016 und Februar 2017 auch um knapp 2 m von 19,62 m auf 21,37 m erhöht.

Nachstehende Abbildung zeigt die Lage bzw. Ausformung des Projekts Süderweiterung Terminal 3 mit Stand März 2017:

Abbildung 6: Lage der Süderweiterung des Terminals 3 (Stand März 2017)



Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung: RH

(2) Die genannten Änderungen waren in der Ermittlung der Baukosten vom November 2016 noch nicht berücksichtigt.⁹² Laut Auskunft der Flughafen Wien AG hatte sie die Auswirkungen der Änderungen auf die Kosten nicht untersucht, weil es sich dabei um eine Entwicklung aus dem normalen Projektfortschritt heraus gehandelt habe. Die Anforderungsdokumentation lag – wie die Baukostenschätzung – der Gate-Freigabe 1 im Dezember 2016 zugrunde. Die Kostenermittlung wurde auch nicht vor der Ausschreibung der Generalplanerleistungen im Mai 2017 aktualisiert.

(3) Die im März 2016 gewählte Variante „Groß“, die Grundlage für die Genehmigung des Planungsbudgets war, überschritt die im Jahr 2012 festgelegte Terminalentwicklungsgrenze des Masterplans deutlich. Dies bedeutete u.a. die Aufgabe einer Abstellposition auf dem Vorfeld am Pier Nord. Das operative Auftraggeber-Gremium erteilte im Dezember 2016 die Gate-Freigabe 1 mit der Auflage, die Anpassung der Entwicklungsgrenzen durch den Vorstand zu erwirken. Im Februar 2017 erweiterte die Flughafen Wien AG die Terminalentwicklungsgrenze dementsprechend nach Osten und Süden. Begründet wurde dies damit, dass bei Einhaltung der ursprünglichen Grenze die im Projektauftrag enthaltenen Ziele des Projekts Süderweiterung

⁹² Die Kostenermittlung vom November 2016 entsprach im Ergebnis im Wesentlichen jenen vom März und April 2016.

Terminal 3 nicht realisierbar seien. Bei einem allfälligen künftigen Neubau des Piers Ost könnten jedoch gewisse Nachteile entstehen, wie eventuelle Einschränkungen bei Abstellpositionen am Vorfeld.

36.2 (1) Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Flughafen Wien AG beabsichtigte, ihre Anforderungen an das Projekt Süderweiterung Terminal 3 im weiteren Planungsprozess in einem mehrstufigen Prozess zu detaillieren und zu dokumentieren und dabei die für den Betrieb zuständigen Organisationseinheiten einzubinden. Da bis Mai 2017 erst die erste Stufe der Anforderungsdokumentation fertiggestellt war, konnte der RH diesen Prozess mangels Prüfständigkeit nicht abschließend beurteilen.

(2) Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG im Zuge der Weiterentwicklung des Projekts nach der Genehmigung des Planungsbudgets im März 2016 sowohl die Größe und Ausformung des Gebäudes als auch teilweise Funktionen änderte. Der RH kritisierte, dass die Flughafen Wien AG die für die Genehmigung des Planungsbudgets ermittelten Errichtungskosten nicht im Hinblick auf die ab Herbst 2016 vorgesehenen baulichen Änderungen – insbesondere die Einbeziehung einer Ausreisegrenzkontrolle und die Einführung einer zusätzlichen Ebene – aktualisierte, obwohl sich diese Änderungen auf die Höhe der Baukosten auswirken konnten. Er wies in diesem Zusammenhang auch kritisch darauf hin, dass die Unterlagen über die inhaltlichen Anforderungen an das Gebäude und die Baukosten, die der Gate-Freigabe 1 gemäß dem Bauhandbuch Ende des Jahres 2016 zugrunde lagen, damit nicht konsistent waren.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen würde es der RH für zweckmäßig erachten, wenn die Flughafen Wien AG bei wesentlichen Änderungen der Planungen auch die dadurch entstehenden Änderungen der Bau- bzw. Errichtungskosten ermittelt und darstellt sowie internen Genehmigungen bzw. Freigaben konsistente Planungen bzw. Berechnungen zugrunde legt.

(3) Die weiteren Planungsänderungen zum Projekt Süderweiterung Terminal 3, wie die Vergrößerung der Bruttogeschoßfläche gegenüber dem Projektauftrag um mehr als ein Viertel sowie die Auswirkung der Änderung der Gebäudehöhe, konnte der RH aufgrund seiner seit 1. Juni 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit nicht beurteilen.

(4) Der RH merkte an, dass das Projekt Süderweiterung Terminal 3 in der im März 2016 gewählten Variante die festgelegte Terminalentwicklungsgrenze deutlich überschritt, dass diese aber erst im Jahr 2017 formal im Wege einer Genehmigung durch den Vorstand nachgeführt wurde.

Kostenentwicklung und Kostenverfolgung

- 37.1 (1) Laut Investitionshandbuch der Flughafen Wien AG waren Kosten, die vor Projektbeginn anfielen, z.B. Kosten für die Ausformulierung einer Projektidee oder Aufwendungen für Beratungen, Studien oder Gutachten im Zuge der Projektentwicklung, grundsätzlich nicht den Gesamtkosten zuzuordnen und durch andere Kostenstellen zu tragen.

Laut Auskunft der Flughafen Wien AG wurde die Projektvorbereitung des Terminalentwicklungsprogramms, das den Terminal 2, den Pier Ost und den Terminal 3 umfasste, auf einer gesonderten Kostenstelle des Bereichs Operations verbucht. Demnach betrugen die Kosten 1,18 Mio. EUR, davon zwei Drittel für interne Leistungen (Tabelle 18). Die internen Leistungen umfassten die Tätigkeiten des Bereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement für die Terminalentwicklung ab dem Jahr 2015 sowie interne Bestandserhebungskosten. Der interne Aufwand des Bereichs Operations für die Terminalentwicklung war darin nicht enthalten. Laut Auskunft der Flughafen Wien AG sei der gesamte Personalaufwand im Bereich Operations auf einer eigenen Kostenstelle erfasst und in der Regel nicht weiterverrechnet worden, weil Projektbegleitungen und Anforderungsdefinitionen zu den normalen Tätigkeiten der Linienorganisation gehörten.

Neben den auf der gesonderten Kostenstelle des Bereichs Operations erfassten Kosten fielen weitere Kosten an: z.B. für externe Leistungen im Bereich Center Management in den Jahren 2013 bis April 2016 rd. 100.000 EUR für ein Konzept zur Terminalerweiterung und rd. 192.000 EUR für Studien zur Beurteilung des kommerziellen Angebots sowie dessen Entwicklungsmöglichkeiten.

- (2) Die Kosten für das Terminalentwicklungsprogramm und das Projekt Süderweiterung Terminal 3 von 2015 bis Mai 2017 zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 18: Kosten für das Terminalentwicklungsprogramm und das Projekt Süderweiterung Terminal 3 (Stand 31. Mai 2017)

	Terminalentwicklungsprogramm ^{1, 2}	Projekt Süderweiterung Terminal 3
Zeitraum	2015 bis 31. Mai 2017	2016 bis 31. Mai 2017
	in 1.000 EUR	
interne Leistungen	797 ³	519
externe Leistungen	382	106
Gesamtkosten bis 31. Mai 2017	1.179	625

¹ Kostenstelle des Bereichs Operations

² umfasste den Terminal 2, den Pier Ost und den Terminal 3

³ ohne Personalaufwand des Bereichs Operations

Quelle: Flughafen Wien AG

Die Gesamtkosten für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 beliefen sich im Jahr 2016 und von Jänner bis 31. Mai 2017 auf rd. 625.000 EUR, dies waren 2,3 % des genehmigten Planungsbudgets von 26,70 Mio. EUR. Ein Anteil von 83 % der bis Ende Mai 2017 aufgelaufenen Gesamtkosten des genannten Projekts entfiel auf interne Leistungen der Projektleitungen aus den Bereichen Planung, Bau und Bestandsmanagement sowie Operations.

Nach Genehmigung des Planungsbudgets im März 2016 waren Kosten für Studien in unmittelbarem Zusammenhang mit der Süderweiterung Terminal 3 auch auf Kostenstellen der Bereiche Center Management und Operations verbucht. Dies betraf z.B. eine Studie über Auswirkungen der Busgates bei der Süderweiterung und beim Pier Ost auf den Verkehrsfluss am Vorfeld oder Beratung für Logistik betreffend alle drei Terminalentwicklungsprojekte. Laut mündlicher Auskunft der Flughafen Wien AG handelte es sich dabei um Arbeiten für eigene Projekte, die vorrangig dem Betrieb bzw. der Zentrallogistik zugeordnet wurden.

(3) Die Projektleitung legte dem Projektauftraggeber–Gremium ab Mai 2016 in der Regel monatlich Berichte über den aktuellen Stand des Projekts Süderweiterung Terminal 3 inklusive der Kosten– und Terminentwicklung vor. Der Aufsichtsrat erhielt ab Juni 2016 entsprechende Berichte quartalsweise. Im Berichtszeitraum entsprach der Prognosewert durchgehend dem genehmigten Planungsbudget von 26,70 Mio. EUR. Die Beauftragung der Generalplanerleistungen war mit Stand Mai 2017 für Ende des Jahres 2017 vorgesehen.

(4) Gemäß öffentlicher Bekanntmachung schloss die Flughafen Wien AG im Jänner 2020 mit einem Konsortium eine Rahmenvereinbarung für Planungs– und Projektmanagementleistungen sowie die Errichtung und den Ausbau der Süderweiterung Terminal 3, Umbauten in angrenzenden Objekten sowie Mieterausbau mit einem Gesamtwert von 350 Mio. EUR und einer Laufzeit von acht Jahren.⁹³

37.2 Der RH hielt fest, dass die Kosten für die Projektvorbereitung im Zusammenhang mit der Terminalentwicklung auf verschiedenen Kostenstellen erfasst wurden. Es entsprach zwar den internen Vorgaben der Flughafen Wien AG, die Kosten für die Projektvorbereitung nicht den Projektkosten zuzuordnen, dies erschwerte jedoch den Überblick über die Gesamtkosten der Entwicklungsphase. Insbesondere fehlten Angaben über die Höhe des Personalaufwands für Tätigkeiten des Bereichs Operations zumindest für den Zeitraum ab Ende 2013 bis Ende 2015.

Der RH hielt fest, dass die auf das Projekt Süderweiterung Terminal 3 gebuchten Gesamtkosten mit 31. Mai 2017 2,3 % des genehmigten Planungsbudgets von 26,70 Mio. EUR betrugen und überwiegend interne Leistungen betrafen. Allfällige

⁹³ Bei Rahmenvereinbarungen bestand laut BVergG 2006 keine Abnahmeverpflichtung.

Abweichungen vom Budgetwert waren zu diesem Zeitpunkt – insbesondere vor der Vergabe der Generalplanerleistungen – noch nicht absehbar.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass nicht alle Kosten für Studien, die in ursächlichem Zusammenhang mit dem Projekt Süderweiterung Terminal 3 standen, in den Gesamtkosten des Projekts mit Stand 31. Mai 2017 abgebildet waren und damit auch nicht in die Kostenverfolgung und in die Berichterstattung eingingen. Auch wenn Schnittstellen zu anderen Projekten zu definieren waren, erachtete der RH eine umfassende und transparente Erfassung und Darstellung der mit einem Projekt in Verbindung stehenden Kosten als wesentlich. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Ausführungen in TZ 29, wonach Kosten von Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit einem Projekt stehen, im Sinne der Transparenz und fachlichen Qualität bei der Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten zu berücksichtigen und in die Kostenverfolgung aufzunehmen wären.

Der RH wies darauf hin, dass die Flughafen Wien AG gemäß öffentlicher Bekanntmachung im Jänner 2020 eine Rahmenvereinbarung zur Realisierung des Projekts Süderweiterung Terminal 3 abschloss, deren Wert über dem im Jahr 2016 geschätzten Kostenrahmen (TZ 29) lag. Er konnte jedoch den Abschluss und den Inhalt dieser Vereinbarung aufgrund seiner seit dem 1. Juni 2017 nicht mehr gegebenen Prüfzuständigkeit nicht überprüfen. Deshalb war dem RH insbesondere auch keine Aussage darüber möglich, inwieweit sich allfällige Projektänderungen, z.B. der Gebäudehöhe oder der Nutzflächen (TZ 36), auf die Errichtungskosten auswirken würden.

- 37.3 Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG seien im Zuge weiterer Erkenntnisse vor der Ausschreibung der Generalplanerleistungen Flächen dazugekommen, allerdings habe es keine wesentlichen Änderungen im Projektumfang gegeben. Die Kosten seien anhand von Bruttoflächen je Nutzungskategorie mit Benchmarks ermittelt worden, die je nach Nutzung, Ausstattungsgrad und Lage im Gebäude noch mit Auf- oder Abschlägen versehen worden seien. So seien z.B. Dachflächen nicht gesondert berechnet, sondern in der Nutzung der Ebene darunter mit eingerechnet worden. Im Zuge der Objektplanung seien bei der Umsetzung des Raumprogramms Flächen gemäß ÖNORM B 1800 ermittelt und mit den Kostenansätzen des Generalplanerteams versehen worden. Diese vom Generalplaner ermittelten Kosten seien im Zuge der Kostenplanung der Flughafen Wien AG mit den fortgeschriebenen Bruttoflächen je Nutzungskategorie plausibilisiert worden. Nachdem diese ziemlich genau übereingestimmt hätten, habe es bis zum Zeitpunkt der Vergabe der Bauleistungen keine Notwendigkeit gegeben, Kosten oder Flächenangaben nach oben oder unten zu korrigieren.

Die Kostenschätzungen seien in allen Projektphasen stets aktuell gehalten worden. Baukosten, Anforderungen und geringfügige Änderungen im Zuge des Projektfortschritts seien stets konsistent gewesen. Wesentliche Projektänderungen, wie die Vergrößerung der Lounges, seien sehr wohl im Änderungsmanagement abgebildet worden.

- 37.4 Der RH stellte gegenüber der Flughafen Wien AG klar, dass sich seine Ausführungen auf den Zeitraum bis 31. Mai 2017, vor der Beauftragung des Generalplaners, bezogen. Er konnte daher die von der Flughafen Wien AG dargelegte weitere Kostenermittlung und –plausibilisierung aufgrund seiner ab 1. Juni 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit nicht nachverfolgen. Die Ermittlung auf Basis von Kostenkennwerten hatte der RH grundsätzlich als systematisch beurteilt (TZ 29). Er betonte jedoch, dass bei wesentlichen Änderungen der Planungen – wie bei den ab Herbst 2016 vorgesehenen baulichen Änderungen mit einer Erhöhung der Bruttogeschossfläche um rd. 10 % (TZ 36) – auch die dadurch entstehenden Änderungen der Bau- bzw. Errichtungskosten ermittelt und dargestellt werden sollten.

Terminentwicklung

- 38.1 Ende des Jahres 2014 plante die Flughafen Wien AG, das Projekt Süderweiterung Terminal 3 im März 2015 dem Aufsichtsrat vorzustellen und die Genehmigung des Planungsbudgets zu erwirken. Dieser Zieltermin wurde zunächst auf Dezember 2015, dann auf die Sonderaufsichtsratssitzung im Februar 2016 und schließlich auf März 2016 verschoben. Aus Sicht der Flughafen Wien AG bestand in dieser Phase kein Zeitdruck, wichtig war eine sorgfältige Vorbereitung des Projekts.

Die Ausschreibung der Generalplanerleistungen sollte laut Monatsbericht Mai 2016 im September 2016 erfolgen; sie fand schließlich nach mehreren Terminverschiebungen im Mai 2017 statt.

Zur Zeit der Genehmigung des Planungsbudgets durch den Aufsichtsrat im März 2016 waren die Baufertigstellung und die Inbetriebnahme des Gesamtprojekts für Mitte 2023 vorgesehen. Im März 2017 war laut Bericht an den Aufsichtsrat für das Jahr 2023 der „Beginn der Inbetriebsetzung ins Auge gefasst“.

Im April 2020 verschob die Flughafen Wien AG laut Presseaussendung aufgrund der COVID-19-Pandemie den für Mitte 2020 geplanten Baubeginn der Süderweiterung auf unbestimmte Zeit.

- 38.2 Der RH wies darauf hin, dass es zu Verzögerungen in der Projektentwicklung und bei der Ausschreibung der Generalplanerleistungen kam. Laut den Terminplänen im Frühjahr 2017 verschob sich der Termin für die Gesamtfertigstellung um mehrere Monate gegenüber dem Planungsbeschluss. Der RH konnte die Argumente der Flug-

hafen Wien AG bezüglich einer sorgfältigen Projektvorbereitung und Definition der Anforderungen grundsätzlich nachvollziehen, jedoch allfällige Auswirkungen aus den Terminverschiebungen aufgrund seiner mit Ablauf des 31. Mai 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit nicht abschließend beurteilen.

Auftragsvergaben und Ausschreibungen

Vergabestrategie für die Terminalentwicklungsprojekte

- 39.1 (1) Die Flughafen Wien AG erarbeitete im Herbst 2016 eine Vergabestrategie für die drei geplanten Terminalprojekte („Süderweiterung Terminal 3“, „Terminal 2 Betriebs-erhaltung und Gepäckausgabe Halle Süd“ sowie „Pier Ost“). Sie sah vor, die Generalplanerleistungen für die drei Projekte getrennt zu vergeben. Diese umfassten Architektenleistungen, Bauphysik, Statik, Brandschutz, Heizung/Lüftung/Kühlung sowie die Planungskoordination gemäß Bauarbeitenkoordinationsgesetz⁹⁴.

In der getrennten Vergabe sah die Flughafen Wien AG Vorteile u.a. darin, dass die Vergabeverfahren bei den einzelnen Projekten zeitlich und operativ unabhängig voneinander durchgeführt werden konnten, der Auftragsumfang je Projekt auch für kleinere Planungsbüros, deren Teilnahme dezidiert gewünscht war, leichter zu bewältigen war und sich Probleme bei der Planung, wie der Ausfall eines Auftragnehmers, nur auf das jeweilige Projekt auswirken würden. Dem stand als ein Nachteil der höhere Koordinationsaufwand bei projektübergreifenden Planungen gegenüber.

(2) Für die Entscheidung zwischen einem Generalplaner und Einzelplanern stellte die Flughafen Wien AG ebenfalls Vor- und Nachteile einander gegenüber. Die Vorteile eines Generalplaners lagen in einem geringeren Aufwand der Flughafen Wien AG für die Planerkoordination, in weniger Vergabeverfahren und damit weniger vertraglichen Schnittstellen sowie in einem rascheren Wechsel einzelner Fachplaner bei einem Ausfall. Den Generalplanerzuschlag auf den Angebotspreis sah die Flughafen Wien AG aufgrund der erhofften Konkurrenzsituation als vertretbar an.

(3) Für einige Fachbereiche beabsichtigte die Flughafen Wien AG, „Querschnittsvergaben“ über die drei Terminalprojekte durchzuführen (z.B. für Baulogistik, Nachhaltigkeitsberatung, Vorfeldplanung, Leitsystem) sowie Konsulenten für weitere Fachbereiche (z.B. Designkonzept, Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht) getrennt zu beauftragen. Nach Fachbereichen gegliederte Übersichten über die erforderlichen Konsulenten enthielten teilweise bereits Namen von Unternehmen, die als Auftragnehmer in Aussicht genommen wurden. Für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 wurde im Jahr 2017 ein Auftrag an ein in den Übersichten genanntes

⁹⁴ BGBl. I 37/1999 i.d.g.F.

Unternehmen auf Basis einer Rahmenvereinbarung vergeben, an die anderen in den Übersichten angeführten Unternehmen vergab die Flughafen Wien AG im überprüften Zeitraum keine projektbezogenen Aufträge.

(4) Der RH überprüfte für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 die Auftragsvergaben zu den betragsmäßig größten Bestellungen (TZ 40 und TZ 41) sowie die Ausschreibung der Generalplanerleistungen im Zeitraum bis 31. Mai 2017 (TZ 42).

- 39.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Flughafen Wien AG eine Vergabestrategie für die Projekte der Terminalentwicklung festlegte und dabei die Vor- und Nachteile der verschiedenen Vergabevarianten abwog. Er konnte grundsätzlich auch die Überlegungen der Flughafen Wien AG für die Bevorzugung einer Generalplanerlösung gegenüber Einzelplanerlösungen nachvollziehen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Flughafen Wien AG bereits in ihrer Vergabestrategie für bestimmte Fachbereiche einzelne Unternehmen als potenzielle Auftragnehmer namentlich nannte. Dies stand im Widerspruch zu einem ergebnisoffenen Vergabeverfahren.

Vergabe von Beratungsleistungen im Rahmen der Terminalentwicklung

- 40.1 (1) Im Rahmen der Terminalentwicklung beabsichtigte die Flughafen Wien AG, Beratungsleistungen zur Optimierung des kommerziellen Angebots, insbesondere im Bereich Einzelhandel und Gastronomie, einzuholen und dafür eine Rahmenvereinbarung abzuschließen.

Der Flughafen Wien AG lag ein Angebot eines Retail-Beratungsunternehmens vom November 2014 bzw. vom Jänner 2015 in Höhe von rd. 82.000 GBP (rd. 103.000 EUR) exklusive Reisespesen vor. Im Jänner 2015 genehmigte der zuständige Einzelvorstand die Einleitung eines Vergabeverfahrens im Unterschwellenbereich⁹⁵ mit einem geschätzten Auftragswert von 150.000 EUR. In der Begründung war angeführt, dass für die Leistungserbringung umfangreiches Know-how im Bereich Airportentwicklung erforderlich sei, über welches das betreffende Unternehmen aufgrund vorangegangener Aufträge auf Flughäfen weltweit verfüge. Aufgrund eines laufenden und sich permanent verändernden Entwicklungsprozesses könne die konkret nachgefragte Leistung nicht detailliert definiert werden bzw. wäre dies mit enormen Aufwänden und hohen Risiken einer falschen Leistungsbeschreibung verbunden. Die Einholung von Vergleichsangeboten sei daher faktisch unmöglich bzw. unzumutbar.

⁹⁵ Die Schwellenwerte für die Vergabe von Dienstleistungen im Oberschwellenbereich betrugen im Sektorenbereich in den Jahren 2014 und 2015 414.000 EUR und in den Jahren 2016 und 2017 418.000 EUR.

Gemäß Recherchen des RH waren im Bereich der Airportentwicklung mit Schwerpunkt Einzelhandel und Gastronomie europa- und weltweit mehrere Beratungsunternehmen tätig.

(2) Gemäß BVergG 2006 durfte bei Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung die Anzahl der aufzufordernden Unternehmen grundsätzlich nicht unter drei liegen. Ausnahmen waren aus sachlichen Gründen zulässig.⁹⁶ In den oben genannten Argumenten sah die Flughafen Wien AG die sachlichen Gründe, welche die Unterschreitung der Mindestzahl von drei Verfahrensteilnehmern rechtfertigten. Die Flughafen Wien AG begründete die Verhandlung mit einem Bieter – auch entsprechend ihrer internen Vergabeordnung – im Vergabeakt.

(3) Die erste Auftragsbestätigung erging im Jänner 2015 auf Basis des Angebots des Retail-Beratungsunternehmens. Abweichend von diesem Angebot waren im Bestellschein der Flughafen Wien AG vom März 2015 Leistungen im Wert von 150.000 EUR, davon 32.000 EUR für Reisekosten, angegeben. Eine schriftlich abgeschlossene Rahmenvereinbarung legte die Flughafen Wien AG dem RH nicht vor. Die Flughafen Wien AG erläuterte dazu, dass zur Steuerung des Budgetvolumens im Buchhaltungssystem eine „Rahmenvereinbarung“ eingerichtet worden und ihrer Ansicht nach in diesem Fall die Errichtung eines schriftlichen Vertragswerks nicht zweckmäßig gewesen sei. Für die Einzelabrufe habe das Unternehmen jeweils Angebote als Grundlage für die einzelnen Bestellungen gelegt. Ende des Jahres 2015 genehmigte der Vorstand ein erhöhtes Abrufvolumen von 350.000 EUR.⁹⁷

(4) Die Angebote des Unternehmens enthielten u.a. die Festlegung auf die eigenen Geschäftsbedingungen. Das Unternehmen gab darin einen Zeitplan zur Rechnungslegung und eine Zahlungsfrist von 14 Tagen vor. Laut den allgemeinen rechtlichen Vertragsbestimmungen der Flughafen Wien AG betrug die Zahlungsfrist 60 Kalendertage ab Einlangen der Rechnung. Bei ihrer Bestellung im März 2015 verwies die Flughafen Wien AG bezüglich der Zahlungsbedingungen auf die „Vertragsbedingungen“. Die Zahlungsbedingungen bei der Bestellung im Februar 2016 und im Mai 2017 lauteten „innerhalb von 30 Tagen ohne Abzug“.

- 40.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG Beratungsleistungen zur Optimierung des kommerziellen Angebots im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit einem Bieter vergab und sie sich dabei auf eine Ausnahmegestaltung des BVergG 2006 berief. Er nahm davon Kenntnis, dass die Flughafen Wien AG die gesetzlichen Mindestanforderungen für die Ausnahme erfüllte, wies aber darauf hin, dass sie damit ihre Entscheidungsgrundlage auf das Angebot eines einzigen Unternehmens einengte. Der RH wies darauf hin, dass die Ausnahmegestaltungen des

⁹⁶ § 250 Abs. 3 BVergG 2006

⁹⁷ Die gesamte Abrufsumme belief sich bis Mai 2017 auf rd. 262.000 EUR.

BVergG 2006 restriktiv wahrzunehmen waren, weshalb die Flughafen Wien AG bei der Vergabe von Dienstleistungen auf möglichst breite Entscheidungsgrundlagen zu achten hätte.

Der RH kritisierte, dass die für die Terminalentwicklung beabsichtigte Rahmenvereinbarung nicht vorlag. In diesem Zusammenhang wies er auf betragsmäßige Widersprüche zwischen der Auftragsbestätigung vom Jänner 2015 und dem Bestellschein vom März 2015 hin. Insbesondere war für den RH nicht nachvollziehbar, warum die Flughafen Wien AG Leistungen zu einem Wert bestellte, der über dem vom Bieter angebotenen Preis lag. Weiters verwiesen die Flughafen Wien AG und das Retail-Beratungsunternehmen auf einander widersprechende Zahlungsbedingungen als Grundlage ihrer Vertragsbeziehung, wodurch Rechtsunsicherheit bestand. Im Sinne der Rechtssicherheit hielt es der RH für geboten, dass die Flughafen Wien AG künftige Rahmenvereinbarungen stets schriftlich abschließt und dabei Vertragsbedingungen der in Aussicht genommenen Aufträge, wie Laufzeit, Auftragsvolumen, Zahlungsplan sowie Zahlungsbedingungen, eindeutig festlegt.

Abschluss eines Forschungs- und Entwicklungsvertrags

- 41.1 (1) Die Flughafen Wien AG beabsichtigte, unter wissenschaftlicher Begleitung Entwicklungsmöglichkeiten energieeffizienter Lösungen bei Neubau- und Sanierungsprojekten der Flughafeninfrastruktur zu erarbeiten. Dabei sollte das Gesamtsystem Flughafen hinsichtlich Energieverbrauch und –infrastruktur (elektrische Energie, Kälte) untersucht werden. Weiters sollten die Terminalentwicklungsprojekte in der Planungs- und Errichtungsphase und für die erste Zeit der Betriebsführung begleitet werden.

Dafür schloss die Flughafen Wien AG mit der Technischen Universität Wien (in der Folge: **TU Wien**) sowie zwei weiteren Projektpartnern im Februar 2017 einen Forschungs- und Entwicklungsvertrag unter dem Titel „Virtuelle Stadt Flughafen“ ab. Ziel war es, Energieversorgungskosten von jährlich mehr als 3 Mio. EUR einzusparen und langfristig einen treibhausgasemissionsfreien Betrieb der Flughafeninfrastruktur zu ermöglichen. Aus der übergeordneten Strategie sollten Vorgaben für jeden Neu-, Zu- oder Umbau abgeleitet werden. Als Projekt-Entgelt waren in Summe 2,60 Mio. EUR vereinbart, wobei auf die Süderweiterung des Terminals 3 rd. 837.000 EUR entfielen (exklusive einer allfällig zu entrichtenden Umsatzsteuer).

(2) Gemäß BVergG 2006⁹⁸ waren Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen, „außer deren Ergebnisse [waren] ausschließlich Eigentum des Sektorenauftraggebers für seinen Gebrauch bei

⁹⁸ § 175 Z 11 BVergG 2006 i.d.g.F.

der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit und die Dienstleistungen [wurden] vollständig durch den Sektorenauftraggeber vergütet“.

Zweck der Ausnahmebestimmungen war es, den Geltungsbereich des BVergG 2006 auf die sogenannte „Auftragsforschung“ zu begrenzen.⁹⁹ Als solche galten nur Forschungs- und Entwicklungsaufträge, die der Auftraggeber zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigte, die er vollständig bezahlte und deren Ergebnisse sein ausschließliches (geistiges) Eigentum wurden. Nicht vom BVergG 2006 erfasst werden sollen demgegenüber Forschungs- und Entwicklungsaufträge, die aus „allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen erfolgen und daher nicht konkret auftragsbezogen sind“, wie die Grundlagenforschung und die Forschungsförderung.¹⁰⁰

Gemäß der Literatur hatte das Vorliegen einer Ausnahme vom BVergG 2006 nicht in jedem Fall zur Folge, dass die betroffenen Leistungen (form-)frei vergeben werden durften. Auftragsvergaben, die nicht oder nur teilweise der EU-Vergaberichtlinie¹⁰¹ bzw. dem BVergG 2006 unterlagen, seien nämlich im Allgemeinen an die Grundsätze des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) gebunden. Mindestinhalt dieser Grundsätze war, dass auch an frei geschaffenen Verfahren mehrere Unternehmen teilnehmen können.¹⁰²

(3) Laut dem Antrag an den Vorstand zur Einleitung eines Vergabeverfahrens sah die Flughafen Wien AG in dem beabsichtigten Auftrag eine „Forschungsförderung“, weil auch die TU Wien die Forschungsergebnisse nutzen durfte, weshalb der gegenständliche Vertrag vom Anwendungsbereich des BVergG 2006 ausgenommen sei. Die Flughafen Wien AG führte aufgrund der fachlichen Expertise und Referenzprojekte der TU Wien keine Verhandlungen zu einem Forschungsauftrag mit alternativen Dienstleistern.

Im Forschungs- und Entwicklungsvertrag vom Februar 2017 war vorgesehen, dass die Projektpartner mit Übergabe des Endberichts die für alle Anwendungsbereiche erforderlichen exklusiven, örtlich und zeitlich unbeschränkten, übertragbaren und sublizenzierbaren Nutzungs- und Verwertungsrechte an den Projektergebnissen, insbesondere auch das Recht zur Bearbeitung, an den Auftraggeber übertragen. Für Projekt-Erfindungen wurde dem Auftraggeber das Recht zugesprochen, die Übertragung exklusiver Rechte an der Erfindung zu verlangen. Die vorbestehende Software der TU Wien und Weiterentwicklungen dieser Software zählten vereinbarungsgemäß nicht zu den Projektergebnissen. Die Projektpartner waren berechtigt, sämtliche

⁹⁹ Heid/Mensdorff-Pouilly in Heid/Preslmayr (Hrsg.), Handbuch Vergaberecht⁴ (2015), Rz 707 ff.

¹⁰⁰ siehe auch EBRV 1171 BlgNR XXII. GP 32

¹⁰¹ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014, ABl. L 2014/94, 243

¹⁰² Steindl in Heid/Preslmayr (Hrsg.), Handbuch Vergaberecht⁴ (2015), Rz 604

Projektergebnisse in allen Anwendungsbereichen unter Berücksichtigung der Geheimhaltungspflichten nach diesem Vertrag für eigene Zwecke in Forschung und Lehre zu nutzen.

Veröffentlichungen der TU Wien, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Projekt standen und die Projektergebnisse und geheimzuhaltende Informationen des Auftraggebers enthielten, waren während der Laufzeit des Projekts und bis drei Jahre nach Projektende an die Zustimmung der Flughafen Wien AG gebunden. Diese würde ihre Zustimmung zur Veröffentlichung nicht ohne wichtigen Grund verweigern.

Zum Entgelt war vereinbart, dass Gegenstand des Vertrags universitäre Forschungstätigkeit sei, die grundsätzlich von der Umsatzsteuer befreit sei. Für den Fall, dass sich im Nachhinein herausstellen sollte, dass die Leistung oder Teile der Leistung der TU Wien doch umsatzsteuerpflichtig sind, war eine Nachverrechnung der Umsatzsteuer vereinbart.

(4) Im Jänner 2016 beschloss der Ministerrat die Umsetzung der „Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen in Österreich. Diese inkludierte als Ziel 9.1, dass „eine hochwertige, verlässliche, nachhaltige und widerstandsfähige Infrastruktur aufgebaut werden soll [...], um die wirtschaftliche Entwicklung und das menschliche Wohlergehen zu unterstützen [...]“ und als Ziel 9.5, dass „die wissenschaftliche Forschung verbessert und die technologischen Kapazitäten der Industriesektoren in allen Ländern [...] ausgebaut und zu diesem Zweck bis 2030 u.a. Innovationen gefördert werden sollen [...]“.

- 41.2 Der RH würdigte die Bestrebungen der Flughafen Wien AG positiv, energieeffiziente Lösungen bei Neubau- und Sanierungsprojekten zu entwickeln. Dies unterstützte nach Ansicht des RH auch die Umsetzung der Ziele der „Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen zum Aufbau einer „hochwertigen, verlässlichen, nachhaltigen und widerstandsfähigen Infrastruktur“ sowie zur Verbesserung der wissenschaftlichen Forschung und der Förderung von Innovationen.

Der RH hielt fest, dass die Nutzungsrechte laut dem Forschungs- und Entwicklungsvertrag nicht ausschließlich bei der Flughafen Wien AG lagen, z.B. hinsichtlich Weiterentwicklung der Software der TU Wien und Veröffentlichungen, und sich die Flughafen Wien AG daher auf eine Ausnahmebestimmung des BVergG 2006 berief. Die Regelung über Nutzungsrechte an den Projektergebnissen und über Erfindungen verschafften jedoch dem Auftraggeber eine quasi-exklusive Stellung. Damit überwogen nach Ansicht des RH die Elemente einer Auftragsforschung gegenüber jenen eines Forschungsförderungsverhältnisses. Dies wurde durch die Bestimmung untermauert, dass nachträglich eine Umsatzsteuer eingefordert werden konnte, falls das Rechtsgeschäft als umsatzsteuerpflichtig eingestuft wurde.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Flughafen Wien AG nur mit einem Auftragnehmer Verhandlungen führte und damit die Entscheidungsgrundlagen einengte. Die Berücksichtigung einer breiteren Entscheidungsgrundlage – im Sinne einer Marktbeobachtung und der auf Angebotsvergleichen beruhenden Auswahl – konnte jedoch auch außerhalb des Geltungsbereichs des Vergaberechts durch die Grundsätze des AEUV geboten sein, wenngleich der Formzwang des Vergaberechts wegfiel.

Selbst bei Anerkennung der Intention des Auftraggebers, einen Forschungsförderungsauftrag zu vergeben, wie er das in seiner internen Willensbildung zum Ausdruck brachte, war nach Ansicht des RH das Sachlichkeitsgebot bei der Fördervergabe zu beachten. Demnach sollte bei Förderungen ein Wettbewerb mehrerer geeigneter Interessenten stattfinden, bevor sich der Fördergeber für den aus seiner Sicht bestgeeigneten Förderwerber entscheidet. Es wäre nach Ansicht des RH deshalb zweckmäßig, wenn die Flughafen Wien AG Vergabeentscheidungen auch dann auf breite Entscheidungsgrundlagen stellt, wenn das geltende Bundesvergabegesetz nicht anzuwenden ist (z.B. bei Vergabe einer Forschungsförderung), um mögliche Wettbewerbsvorteile nutzen zu können.

Ausschreibung der Generalplanerleistungen

- 42.1 (1) Die Flughafen Wien AG schrieb die Generalplanerleistungen für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich nach dem BVergG 2006 aus. Die Vergabeentscheidung sollte nach dem Bestbieterprinzip getroffen werden.

Die Vorbereitungen zum Start des Generalplanerverfahrens begannen im Jänner 2017. Die öffentliche Bekanntmachung und der Versand der Unterlagen für die Teilnehmerauswahl erfolgten im Mai 2017. Die Bewerbungsfrist endete am 7. Juni 2017. Im Juli 2017 sollten die Auslobungsunterlagen für die zweite Stufe des Vergabeverfahrens versendet werden. Bis einschließlich 31. Mai 2017 waren keine Entwürfe für die zweite Stufe des Vergabeverfahrens (z.B. Leistungsbeschreibung, Leistungsverzeichnis, Zuschlagskriterien) dokumentiert. Der geschätzte Auftragswert belief sich auf 27,70 Mio. EUR.

- (2) Laut Teilnahmebedingungen war die Eignung der Bewerber anhand von Mindestkriterien zu prüfen, die geeigneten Bewerber waren nach Auswahlkriterien zu reihen und die acht besten zur Angebotslegung einzuladen.

(a) Die Eignungskriterien sahen in Bezug auf die technische Leistungsfähigkeit für die Generalplanung, die Architektur, die Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik-Planung (in der Folge: **Haustechnik-Planung**) und die Elektrotechnik-Planung als Mindestanforderung jeweils ein Referenzprojekt vor. Dieses musste ein Neubau, Zubau oder Umbau eines Hochbaus mit zumindest zwei unterschiedlichen Nutzungs-

arten¹⁰³ mit tatsächlichen Baukosten von mindestens 50 Mio. EUR sein. Für die Qualifikationen des Schlüsselpersonals waren Eignungsnachweise mit äquivalenten Anforderungen vorgesehen.

Für die Reihung der geeigneten Bewerber wurden – als Auswahlkriterien – Zusatzpunkte u.a. vergeben, wenn die Bewerber zusätzliche Referenzen gemäß den Eignungskriterien nachwiesen, wenn ein Umbau im laufenden Betrieb erfolgt war oder das Referenzprojekt in einem vergleichbar komplexen Umfeld realisiert wurde, d.h. in unmittelbarer Nähe einer in Betrieb befindlichen Verkehrsinfrastruktur (Schiff– bzw. Flughafenterminal, Bahnhofsgebäude mit integrierter Mall). Referenzen aus der Flughafenplanung wurden gegenüber anderen großen Infrastrukturprojekten nicht stärker gewichtet. Die Flughafen Wien AG begründete dies damit, dass dies den Bewerber– bzw. Bieterkreis zu stark eingeschränkt hätte.

Bei den Auswahlkriterien wurden bei der Generalplanung für die Vergabe von Zusatzpunkten die Unternehmensreferenzen herangezogen, bei den übrigen Fachgebieten die Referenzen der Schlüsselpersonen. Die Flughafen Wien AG begründete dies damit, dass es bei der Generalplanung darum gehe, ob ein Bewerber den Auftrag bewältigen könne. Da jedoch die Teams des Auftragnehmers immer wieder wechseln würden, habe sie die Referenzen in den übrigen Fachgebieten auf das Schlüsselpersonal bezogen.

(b) Weitere Zusatzpunkte waren im Hinblick auf Energieeffizienz möglich, wenn Referenzprojekte von Schlüsselpersonen eine von taxativ angeführten Auszeichnungen verliehen bekommen hatten. Dies war für die Generalplanung und Haustechnik–Planung vorgesehen, nicht aber für die Architektur. Die Flughafen Wien AG begründete dies damit, dass Auszeichnungen keine direkte Relevanz für die Eignung der Bieter hätten und oft davon abhingen, ob Bauherren bei Wettbewerben mitmachten.

(3) Laut Teilnahmebedingungen war in der Planung u.a. besonderes Augenmerk auf ein neu zu erstellendes Brandschutz– und Fluchtwegekonzept unter Berücksichtigung der bestehenden Konzepte, auf die in bestehende Anlagen einzubindenden Sicherheitssysteme und Komponenten sowie die Neugestaltung von Grenzkontroll– und Sicherheitskontrollbereichen zu legen. Weder bei den Eignungskriterien noch bei den Auswahlkriterien waren diesbezügliche Referenzen gefordert. Die Flughafen Wien AG begründete das Fehlen von Referenzen für die Fachgebiete Bauphysik, Brandschutz– und Fluchtwegeplanung damit, dass in diesen Bereichen ihre (technischen) Vorgaben für die Planung sehr umfangreich seien.

- 42.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG die Generalplanerleistungen für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 entsprechend dem BVergG 2006 ausschrieb.

¹⁰³ aus den Bereichen Shopping, Gastronomie, Unterhaltung, Personenabfertigung und Wartebereiche, aber nicht Wohnbau

Da die Frist für die Abgabe der Teilnahmeanträge nach dem 31. Mai 2017 lag, konnte der RH wegen des Fortfalls seiner Prüfständigkeit für die Flughafen Wien AG die weitere Abwicklung des Verfahrens nicht überprüfen und nicht beurteilen.

Inwieweit die Flughafen Wien AG zeitgerecht Vorbereitungen für die zweite Stufe des Vergabeverfahrens traf, war für den RH mangels dokumentierter Entwürfe nicht beurteilbar. Der RH erachtete eine sorgfältige Vorbereitung von Ausschreibungsunterlagen für wesentlich, um die wirtschaftlich und technisch besten Angebote zu ermitteln und spätere Mehrkostenforderungen zu vermeiden.

(2) Im Hinblick auf die Auswahlkriterien kritisierte der RH, dass Referenzprojekte von Eisenbahn, Schifffahrt und Luftfahrt gleich behandelt wurden, ohne die Erfahrung mit Flughafen terminals stärker zu gewichten. Der RH vermisste insbesondere auch bei der Schlüsselperson aus der Generalplanung, die eine zentrale Funktion bei der Planungskoordination innehat, eine höhere Bewertung der Flughafenplanungserfahrung. Er war der Ansicht, dass beim Projekt Süderweiterung Terminal 3 aufgrund der flughafenspezifischen Anforderungen, z.B. im Hinblick auf einzubindende Sicherheitssysteme sowie die Neugestaltung von Grenzkontroll- und Sicherheitskontrollbereichen, eine höhere Gewichtung einschlägiger Planungserfahrungen zweckmäßig gewesen wäre.

Um den spezifischen Anforderungen an das Planungs-Know-how besser gerecht zu werden, könnte die Flughafen Wien AG bei künftigen Ausschreibungen von Planungsleistungen Erfahrungen bei der Flughafenplanung als Referenz höher bewerten als Erfahrungen bei anderen Infrastrukturen.

(3) Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum Zusatzpunkte für Energieeffizienz-Auszeichnungen zwar für Generalplanung und Haustechnik-Planung, nicht aber für Architektur vorgesehen waren. Die diesbezügliche Argumentation der Flughafen Wien AG war für ihn nicht schlüssig, zumal Architektinnen und Architekten einen wesentlichen Beitrag zur energieeffizienten Planung bzw. energetischen Optimierung von Gebäuden leisten können.

(4) Der RH kritisierte weiters, dass als besonders wichtig bezeichnete Planungsinhalte, wie ein Brandschutz- oder Fluchtwegekonzept, in den Auswahlkriterien bzw. bei den Referenzprojekten keine Berücksichtigung fanden.

Aus den überprüften Sachverhalten leitete der RH Ansatzpunkte dafür ab, dass die Flughafen Wien AG bei künftigen Ausschreibungen für Planungsleistungen Referenzen für wichtige Planungsinhalte stärker in den Auswahlkriterien berücksichtigen könnte.

- 42.3 Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG gebe es von der Qualifikation an sich keine „Flughafenplaner“, weil es sich bei einer Infrastruktur wie einem Terminal im Wesentlichen um ein Gebäude handle. Es sei Kernaufgabe einer Projektleitung, die inhaltlichen und technischen Anforderungen aus dem operativen und technischen Betrieb an den Architekten und seine Fachplaner zu vermitteln. Dies betreffe Fluchtwege genauso wie sämtliche sicherheitstechnischen Einrichtungen.
- 42.4 Der RH entgegnete der Flughafen Wien AG, dass er nicht die Qualifikation als „Flughafenplaner“ an sich thematisiert, sondern angeregt hatte, bei Ausschreibungen von Planungsleistungen Erfahrungen bei der Flughafenplanung als Referenz höher zu bewerten als Erfahrungen bei anderen Infrastrukturen. Auch wenn der Projektleitung die Aufgabe der Koordination der Anforderungen zukam, würde der RH auch bei den Auftragnehmern für Generalplanung, Architektur und Fachplanung Erfahrungen mit flughafenspezifischen Anforderungen als zweckmäßig erachten, um eine hohe Planungsqualität sicherzustellen. Der RH wies darauf hin, dass bei anderen hochrangigen Infrastrukturen bei der Ausschreibung von Planungsleistungen durchwegs infrastrukturenspezifische Referenzen gefordert werden.

Bewilligungsverfahren

- 43.1 (1) Für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 liefen bis 31. Mai 2017 keine behördlichen Bewilligungsverfahren, die Flughafen Wien AG erteilte keine Auskünfte über die weitere Verfahrensabwicklung nach diesem Termin.
- (2) Gemäß Feststellungsbescheid des Landes Niederösterreich vom April 2018¹⁰⁴ war für das Vorhaben „Terminal 3 Süd“ keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, weil nach einer Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 der ab April 2017 gültige Schwellenwert von 20 zusätzlichen Flugsteigen mit neun zusätzlichen Flugsteigen¹⁰⁵ nicht überschritten wurde. Auch zusammen mit einer im Jahr 2019 beantragten Erweiterung von Busgates im Pier Nord sowie Rückbauten im Pier West bestand – bei nunmehr insgesamt 18 zusätzlichen Flugsteigen – keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.¹⁰⁶
- (3) Zum luftfahrtrechtlichen Bewilligungsverfahren des Projekts Süderweiterung Terminal 3 fanden laut Unterlagen des Ministeriums ab Anfang 2018 Vorbesprechungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Behörde, der Flughafen Wien AG und der beauftragten Planungsbüros sowie mit Sachverständigen statt. Dabei

¹⁰⁴ <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/uvpsup/uvpoesterreich1/uvp-dokumentation> (abgerufen am 10. November 2021)

¹⁰⁵ Dabei wurden zulässigerweise die im gesamten Terminalverbund neu geplanten und entfallenden Flugsteige der letzten fünf Jahre berücksichtigt.

¹⁰⁶ Vor der gesetzlichen Änderung war der Schwellenwert bei zehn zusätzlichen Flugsteigen gelegen.

wurden der jeweils aktuelle Projektstand besprochen und inhaltliche Fragestellungen thematisiert. Das Ministerium wies u.a. auch darauf hin, dass das Ansuchen samt den erforderlichen Projektunterlagen der Behörde mindestens vier Wochen vor einer allfälligen Verhandlung vorzulegen ist.

Der Ablauf des luftfahrtrechtlichen Bewilligungsverfahrens ist in nachstehender Tabelle zusammenfassend dargestellt:

Tabelle 19: Ablauf des luftfahrtrechtlichen Bewilligungsverfahrens für das Projekt Süderweiterung Terminal 3

Datum	Verfahrensschritt
Februar 2018 bis April 2019	sechs Vorbesprechungen zum Bewilligungsverfahren mit der Behörde, Sachverständigen, der Flughafen Wien AG sowie deren Auftragnehmern
2. Mai 2019	Ansuchen um Errichtungsbewilligung gemäß § 78 Luftfahrtgesetz
13. Mai 2019	Übermittlung bzw. Bereitstellung von Einreichunterlagen in digitaler Form
16. Mai 2019	Besprechung und Aktenvermerk des maschinenbautechnischen Amtssachverständigen ¹
17. Mai 2019	Ausnähmeantrag gemäß § 95 Abs. 3 ArbeitnehmerInnenschutzgesetz Ansuchen um Genehmigung im Zusammenhang mit der EU-Verordnung zur Festlegung von Anforderungen und Verwaltungsverfahren in Bezug auf Flugplätze ²
22./23. Mai 2019	mündliche Verhandlung und mündlicher Bescheid

¹ Der maschinenbautechnische Amtssachverständige war bei der mündlichen Verhandlung nicht anwesend.

Quelle: BMVIT

² Verordnung (EU) 139/2014 der Kommission vom 12. Februar 2014, ABl. L 2014/44, 1

(4) Im Vorfeld des Bewilligungsverfahrens ersuchte das Ministerium die Austro Control um Stellungnahme, ob durch das Vorhaben Störwirkungen auf Flugsicherungsanlagen bestünden. Die Austro Control teilte im März 2019 mit, dass bei Realisierung des Vorhabens negative Auswirkungen auf bestehende Flugsicherungsanlagen bestanden, die nicht durch die Vorschreibung projektseitiger Maßnahmen gemindert werden konnten. Es seien die Verlegung einzelner Flugsicherungsstandorte und die Installation z.B. von Kamerasystemen notwendig. Das Ministerium wies daher die Flughafen Wien AG darauf hin, dass eine Einigung mit der Austro Control vor dem geplanten Verhandlungstermin am 22. Mai 2019 erforderlich war.

Nach einem weiteren Schreiben der Austro Control vom 21. Mai 2019 erteilte die Behörde am 23. Mai 2019 die luftfahrtrechtliche Bewilligung für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 unter der Bedingung, dass die Realisierung erst zulässig war, wenn „eine Vereinbarung mit der Austro Control über Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebs vorgelegt“ wurde. Die Vereinbarung war seitens der Behörde freizugeben; eine Frist für die Wirksamkeit der Maßnahmen war nicht festgelegt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag dem Ministerium noch keine derartige Vereinbarung vor.

- 43.2 Der RH hielt fest, dass die rechtlichen Änderungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 für die Flughafen Wien AG Erleichterungen in der Verfahrensabwicklung darstellen konnten.

Zum luftfahrtrechtlichen Bewilligungsverfahren merkte der RH kritisch an, dass dem Ministerium und den Sachverständigen die Einreichunterlagen des Projekts Süderweiterung Terminal 3 in digitaler Form erst neun Tage vor der geplanten mündlichen Verhandlung zur Verfügung standen. Dies entsprach nicht dem vom Ministerium vorgegebenen Zeitraum von vier Wochen. Der RH hielt weiters fest, dass das Ministerium drei Bewilligungsansuchen zu verschiedenen Bewilligungstatbeständen erhielt, zwei davon fünf Tage vor der Verhandlung. Auch wenn mehrere Vorbesprechungen stattgefunden hatten, erachtete der RH die Vorbereitungszeit für die Vertreterinnen und Vertreter der Behörden und für Sachverständige auf die mündliche Verhandlung eines Großprojekts als zu kurz.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Flughafen Wien AG verstärkt auf das Erfordernis einer zeitgerechten und vollständigen Antragstellung für luftfahrtrechtliche Bewilligungsverfahren und das Erfordernis einer zeitgerechten Vorlage der Einreichunterlagen hinzuweisen sowie gegebenenfalls Verhandlungstermine zu verschieben.

Der RH hielt fest, dass das Ministerium den luftfahrtrechtlichen Bewilligungsbescheid unter einer aufschiebenden Bedingung erließ, weil zu diesem Zeitpunkt noch keine Einigung zwischen der Flughafen Wien AG und der Austro Control über Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebs vorlag. Er wies kritisch darauf hin, dass im Bescheid nicht geregelt war, zu welchem Zeitpunkt die erforderlichen Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebs wirksam sein müssen.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, Bedingungen in Bescheiden zweifelsfrei zu formulieren.

Aufgrund seiner seit 1. Juni 2017 nicht mehr gegebenen Prüfständigkeit konnte der RH nicht beurteilen, ob das Fehlen der Vereinbarung mit der Austro Control zu zeitlichen Verzögerungen führen würde und welche zusätzlichen Kosten für die Flughafen Wien AG entstünden.

- 43.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es stets bemüht, einen geordneten Verfahrensablauf zu gewährleisten. Daher sei mangels gesetzlicher Vorgaben mit der Flughafen Wien AG vereinbart worden, dass Anträge und Unterlagen mindes-

tens vier Wochen vor dem avisierten Verhandlungstermin eingebracht werden sollen, so dass die Unterlagen den Beteiligten am Verfahren (Sachverständige, Verkehrs–Arbeitsinspektorat) zur etwaigen Vorbereitung zur Verfügung gestellt werden könnten. Aufgrund des enormen Umfangs der Einreichunterlagen für das Vorhaben „Terminal 3 Süderweiterung“ sei in Absprache mit den Sachverständigen und dem Verkehrs–Arbeitsinspektor von einer Vorab–Übermittlung der Papierunterlagen abgesehen worden. Es sei vereinbart worden, dass die Unterlagen auf elektronischem Wege kurz vor dem Verhandlungstermin übermittelt werden. Ein diesbezüglicher Link sei den Sachverständigen und dem Verkehrs–Arbeitsinspektor am 13. Mai 2019 übermittelt worden. Darüber hinaus habe am 16. Mai 2019 ein Vorbegutachtungstermin mit allen am Verfahren beteiligten Sachverständigen und dem Verkehrs–Arbeitsinspektor stattgefunden, bei dem die Planunterlagen mit Vertretern des Flughafens vorbesprochen worden seien. Die mit der luftfahrtrechtlichen Bewilligung in Verbindung stehenden Anträge auf Ausnahmegenehmigung gemäß § 95 Abs. 3 ArbeitnehmerInnenschutzgesetz und auf Genehmigung der Änderung gemäß Verordnung (EU) 139/2014¹⁰⁷ seien zwar sehr kurzfristig eingebracht worden, doch seien diese bereits vorab mit der Behörde und dem Verkehrs–Arbeitsinspektor abgestimmt worden.

Eine Verschiebung von Verhandlungsterminen sei möglich, stelle aber eine „ultima ratio“ dar. Von Flughafenseite würden an Terminen oft externe Stellen teilnehmen, mit denen diese Termine schon Monate im Vorfeld akkordiert worden seien und die die Anreise bereits gebucht hätten. Absagen bzw. Verschiebungen von Verhandlungsterminen wären somit mit erheblichen Verzögerungen und Mehrkosten verbunden. Darüber hinaus seien die Verhandlungstermine mit den Sachverständigen schon vereinbart, welche an diesem Tag zur Verfügung stünden. Das Ministerium versuche daher, Verhandlungstermine – sofern möglich – wahrzunehmen und Verhandlungsgegenstände mit den Anwesenden soweit wie möglich zu erörtern. Sollten sich Probleme ergeben (z.B. fehlende Unterlagen), könne die Verhandlung noch immer unterbrochen und zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt werden.

Zur Empfehlung des RH, Bedingungen in Bescheiden zweifelsfrei zu formulieren, zitierte das Ministerium die Formulierung im luftfahrtrechtlichen Bewilligungsbescheid des Vorhabens Süderweiterung Terminal 3: „Die Realisierung des gegenständlichen Vorhabens ist erst zulässig, wenn hinsichtlich der mit Schreiben der Austro Control vom 21.03.2019 und 21.05.2019 dargelegten negativen Auswirkungen auf bestehende Flugsicherungseinrichtungen [...] eine Vereinbarung mit der Austro Control über Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebes vorgelegt und seitens der Behörde freigegeben wurde.“

¹⁰⁷ ABl. L 2014/44, 1 ff.

Diese Bedingung sei erforderlich gewesen, weil zum Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung festgestanden sei, dass die Realisierung des Vorhabens negative Auswirkungen auf bestehende Flugsicherungsanlagen haben würde, die nicht durch die Vorschreibung projektseitiger Maßnahmen selbst mitigiert werden könnten. Vielmehr sei zur Hintanhaltung von Störwirkungen die Verlegung von Flugsicherungsanlagen erforderlich. Durch die Formulierung, dass die Realisierung des Vorhabens erst nach einer Einigung zwischen der Austro Control und der Flughafen Wien AG erfolgen dürfe, würden zunächst etwaige Störwirkungen auf bestehende Flugsicherungsanlagen hintangehalten. Die vor Vorhabensrealisierung vorzulegende Vereinbarung über Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebs habe selbstverständlich neben den zu verlegenden Anlagen und der Kostentragung auch einen Zeitplan für die konkreten Umsetzungsschritte zu enthalten. Gerade der zeitliche Ablauf sei für die Aufrechterhaltung eines sicheren Flugbetriebs von entscheidender Bedeutung.

(2) Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG würden sich die beschriebenen Sachverhalte auf den Zeitraum nach dem 31. Mai 2017 beziehen und seien daher nicht prüfungsrelevant.

Die Flughafen Wien AG nahm dennoch zu der an das Ministerium gerichteten Empfehlung (zeitgerechte und vollständige Antragstellung, zeitgerechte Vorlage der Unterlagen) Stellung:

Verhandlungstermine mit dem Ministerium würden zwischen der Flughafen Wien AG und dem Ministerium vorausschauend über einen Zeitraum von rund sechs Monaten im Voraus geplant. Die vorgesehenen Verhandlungsgegenstände würden laufend und insbesondere zeitgerecht vor den jeweiligen Terminen mit dem Ministerium abgestimmt und im Einvernehmen festgelegt. Gerade bei größeren Bauvorhaben fänden mehrere Vorgespräche mit dem Ministerium und den Sachverständigen statt. Die Einreichung beim Ministerium selbst erfolge so rechtzeitig, dass eine dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz 1991¹⁰⁸ entsprechende Anberaumung einer Verhandlung möglich sei. Die Unterlagen würden – ohne dass es hierfür eine gesetzliche Verpflichtung gäbe – dem Ministerium vorab zur Vorbereitung der Verhandlung und insbesondere der Verhandlungsschrift in digitaler Form übermittelt, um die weitere Verfahrensführung zu erleichtern. Die Flughafen Wien AG betonte das gute Einvernehmen mit dem Ministerium und die bisher grundsätzlich hervorragende Abwicklung auch größerer Verfahren zur Zufriedenheit aller Beteiligten.

¹⁰⁸ BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

Die Übermittlung von Einreichunterlagen vier Wochen vor einem beabsichtigten Verhandlungstermin werde zwar grundsätzlich angestrebt und eingehalten, sei aber gerade bei großen Vorhaben nicht ohne Weiteres realisierbar. Die Sachverständigen würden sich vor dem Verhandlungstermin gar nicht oder nur äußerst oberflächlich mit dem Verhandlungsgegenstand auseinandersetzen (können). Die mündliche Verhandlung diene dazu, dass Projektleiter und Fachplaner Zweck, Gegenstand und allfällige Details ausführlich erläutern und dass der Behörde und den Sachverständigen die Möglichkeit gegeben werde, Fragen zu stellen und Details zu diskutieren.

Vorgespräche würden positiv dazu beitragen, dass Behörde und Sachverständige das Projekt in wesentlichen Grundzügen bereits kennen, relevante Fragen stellen können und dass das Projektteam in der Planungsphase aufgetretene Fragen oder Besonderheiten schon lange vor einer tatsächlichen Einreichung auf fachlicher und rechtlicher Ebene bespreche und erörtere.

Die beigezogenen Sachverständigen würden überwiegend nicht im Ministerium Dienst verrichten. Allein schon aus diesem Grund hätten sie rein praktisch gar nicht die Möglichkeit, in die lediglich einfach in Papierform bei der Behörde aufliegenden Unterlagen Einsicht zu nehmen und sich so auf die Verhandlung vorzubereiten.

43.4 (1) Der RH stellte gegenüber der Flughafen Wien AG klar, dass er bezüglich der Bewilligungsverfahren das Ministerium überprüfte, das zeitlich uneingeschränkt seiner Prüfständigkeit unterliegt.

(2) Der RH erwiderte dem Ministerium und der Flughafen Wien AG in Bezug auf die ins Treffen geführten fehlenden gesetzlichen Vorgaben, dass nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 die Behörde von Amts wegen vorzugehen und den Gang des Ermittlungsverfahrens zu bestimmen hat¹⁰⁹. Dabei bot das Gesetz nach Ansicht des RH jedenfalls insofern Orientierung, als es bestimmte, dass die Ladung die Aufforderung an die Parteien enthalten konnte, binnen einer angemessenen, vier Wochen möglichst nicht übersteigenden Frist alle ihnen bekannten Tatsachen und Beweismittel geltend zu machen. Zudem war die Verhandlung so anzuberaumen, dass die Teilnehmenden rechtzeitig und vorbereitet erscheinen konnten.

Gerade angesichts des Umfangs der Einreichunterlagen für das Vorhaben Süderweiterung Terminal 3 erachtete der RH es als nicht schlüssig, dass von einer rechtzeitigen Übermittlung der Unterlagen abgesehen wurde, wenn auch in Absprache mit den Sachverständigen und dem Verkehrs–Arbeitsinspektor. Er sah auch das – von der Flughafen Wien AG angeführte – bloß einfache Vorliegen der Einreichunterlagen in Papierform nicht als unüberwindbares organisatorisches Hindernis für eine rechtzeitige Vorbereitung der Sachverständigen und des Verkehrs–Arbeitsinspektors.

¹⁰⁹ § 39 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991

Angesichts der vom Ministerium angeführten Möglichkeit einer monatelangen Vorbereitung eines Termins durch den Antragsteller und ihn beratende externe Stellen sollte eine ausreichende Vorbereitungszeit und Vorbereitung auch für Vertreterinnen und Vertreter der Behörde, für Sachverständige und den Verkehrs–Arbeitsinspektor ein unstrittiges Mindestanforderung sein. Deshalb erachtete es der RH für erforderlich, dass den Verfahrensbeteiligten die vollständigen Einreichunterlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen. Damit würde der Verfahrensförderungspflicht aller Parteien entsprochen, um eine auf umfassende Information gestützte Entscheidung der Luftfahrtbehörde sicherzustellen. Der RH hielt fest, dass trotz Vorgesprächen die ausreichende sachverständige Prüfung des letztlich eingereichten Projekts gewährleistet sein muss, zumal die Behörde den Bewilligungsbescheid mündlich am Ende der Verhandlung erteilte. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(3) Zur Bedingung im luftfahrtrechtlichen Bewilligungsbescheid erwiderte der RH dem Ministerium, dass die von diesem in der Stellungnahme angeführten Inhalte der Vereinbarung über Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebs im Bescheid nicht spezifiziert waren. Dadurch war auch der Zeitpunkt der Wirksamkeit der Maßnahmen nicht geregelt. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Exkurs: Zuständigkeiten für die Raumordnung

- 44.1 (1) Die Flughafen Wien AG stellte in ihrer Masterplanung neben der Kapazitätsplanung für die Luftfahrt auch Überlegungen zu Flächen für die sogenannten „landseitigen“ (Landside) Entwicklungen an. Dies betraf sämtliche Flächen außerhalb des sicherheitskontrollierten Bereichs des Flughafens und damit z.B. auch das Gebiet nördlich der Terminals, wo sich Parkhäuser und Parkplätze, Bürogebäude, Hotels und ein Supermarkt befanden. Diese Flächen standen im Eigentum der Flughafen Wien AG, waren im Flächenwidmungsplan der Stadtgemeinde Schwechat als öffentlicher Flugplatz kenntlich gemacht und als „Verkehrsfläche privat – Flughafen“ gewidmet.

Künftige Entwicklungsmöglichkeiten bestanden gemäß einer Studie der Flughafen Wien AG vom Juli 2015 z.B. im Bereich des Parkplatzes im nördlichen Teil des Areals. Für das unmittelbar an die Terminals angrenzende Gebiet waren im Februar 2016 z.B. eine neue Ankunftshalle, Retail- und Gastronomieflächen, ein Hotel oder Büros angedacht.

- (2) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Planung und Bau im Bereich des Flughafens Wien stellten sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgendermaßen dar:

(a) Die Planung und der Bau von Flugplätzen sowie dem Flugverkehr dienender Anlagen unterlagen der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. Damit waren Landeszuständigkeiten in Bau- und Raumordnungsangelegenheiten ausgeschlossen. Der Bund nahm in Bezug auf die Planung seine Kompetenz durch Erlassung der Zivilflugplatz-Bewilligung nach § 68 Luftfahrtgesetz wahr. Nach der fachspezifischen Literatur¹¹⁰ schöpfte der Bund dadurch diese Kompetenz „in vollem Umfang“ aus. Eine Zivilflugplatz-Bewilligung war in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden kenntlich bzw. ersichtlich zu machen.

(b) Gemäß VfGH war „die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriebzwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits [...] in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planerischen Maßnahmen [...] der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind“¹¹¹. In Niederöster-

¹¹⁰ Potacs/Graf in Hecht/Potacs/Scholz (Hrsg.), Planung im Infrastrukturrecht (2019), S. 144

¹¹¹ VfSlg. 2674/1954

reich waren die Landesregierung für die überörtliche Raumordnung und die Gemeinde für die örtliche Raumordnung und Baubewilligungen¹¹² zuständig.

(3) Das Luftfahrtgesetz sah – mit Verordnung einzurichtende – Sicherheitszonen im Bereich eines Flugplatzes und seiner Umgebung vor, in denen z.B. Bauten oberhalb der Erdoberfläche nur mit Bewilligung der zuständigen Behörde errichtet werden durften. Das Luftfahrtgesetz enthielt keine raumplanungsrechtlichen Vorschriften, insbesondere keine raumplanerischen Zielsetzungen und keine hoheitlichen raumplanerischen Instrumente, wie etwa Raumplanungskonzepte, Flächenwidmungspläne oder Bebauungspläne¹¹³, um die Regeln für die Bebauung und die Verkehrserschließung festzulegen. Dazu zählten z.B. die Straßen- und Baufluchtlinien, die Bebauungsweise, die Bebauungshöhe, die Bebauungsdichte sowie Freiflächen und deren Ausgestaltung.

(4) Die NÖ Bauordnung 2014¹¹⁴ galt nicht für Bauwerke in der Zuständigkeit des Bundes, u.a. für Luftfahrtanlagen. Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich gegenüber dem RH sei in jedem Genehmigungsverfahren die Zuständigkeit der Baubehörde zu prüfen.

In der NÖ Bauordnung 2014 war seit dem Jahr 2017 geregelt, dass einem Bauvorhaben u.a. die im Flächenwidmungsplan festgelegte Widmungsart des Baugrundstücks und der Bebauungsplan nicht entgegenstehen, wenn es sich um Flächen handelt, für die eine rechtswirksame überörtliche Planung für Flughäfen besteht. Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich musste aufgrund dieser Gesetzesbestimmung in einem baurechtlichen Verfahren für Vorhaben auf einer als Flugplatz bzw. Flughafen kenntlich gemachten Fläche die im Flächenwidmungsplan festgelegte Widmung nicht beachtet werden.

Auch Handelseinrichtungen waren damit auf den im Flächenwidmungsplan als öffentlicher Flugplatz kenntlich gemachten Flächen möglich. In Niederösterreich bestanden laut NÖ Raumordnungsgesetz 2014 nur in ausgewiesenen Zentrumszonen bei einer Widmung als Bauland-Kerngebiet-Handelseinrichtungen keine Beschränkungen hinsichtlich der Verkaufsfläche; in sonstigen bebauten Gebieten war eine Verkaufsfläche für zentrumsrelevante Waren¹¹⁵ von Handelsbetrieben von

¹¹² Gemäß § 4 NÖ Bau-Übertragungsverordnung 2017, LGBl. 87/2016 i.d.g.F., wurden die Angelegenheiten der örtlichen Baupolizei für Bauvorhaben, die der NÖ Bauordnung 2014 unterliegen, für den Flughafen Wien aus dem eigenen Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Schwechat auf die Bezirkshauptmannschaft Bruck an der Leitha zur Besorgung übertragen.

¹¹³ Gemäß NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. 3/2015 i.d.g.F., hatte der Bebauungsplan die Regeln für die Bebauung und die Verkehrserschließung festzulegen.

¹¹⁴ LGBl. 1/2015 i.d.g.F.

¹¹⁵ Nicht zentrumsrelevant waren laut NÖ Warengruppen-Verordnung 2009, LGBl. 8000/95–0, Waren, die mit einem Kraftfahrzeug abtransportiert werden mussten, z.B. Möbel, Baustoffe oder Gartenbedarfsartikel.

bis zu 750 m² zulässig. Auf Bundesebene gab es keine vergleichbaren planungsrechtlichen Vorgaben.

(5) Ein vom Ministerium beauftragter Gutachter vertrat hinsichtlich der bewilligten Dimension eines Flughafens die Ansicht, dass die Bundeskompetenz zur Flächenwidmung „Luftfahrt“ nur soweit reicht, als eine bestimmte Fläche tatsächlich für die Errichtung und den Betrieb des Flugplatzes benötigt wird. Lege eine Zivilflugplatz-Bewilligung eine Fläche als Flugplatz fest, die nicht für Verkehrsaufgaben des Flugplatzes benötigt wird, so wäre eine solche Flächenwidmung rechtswidrig und außerdem verfassungswidrig, weil sie in die Raumordnungskompetenz der Länder eingreife. Bei der Zivilflugplatzwidmung könne man allerdings auch auf einen Bedarf Rücksicht nehmen, der in absehbarer Zukunft zu erwarten sei. Aus diesem Grunde solle die Möglichkeit einer Redimensionierung einer Zivilflugplatzwidmung gesetzlich vorgesehen werden, sowohl von Amts wegen wie auch auf Antrag des Zivilflugplatzhalters.

(6) Durch die im Luftfahrtgesetz vorgesehene Bewilligung von zivilen Bodeneinrichtungen nahm der Bund in Bezug auf bauliche Einrichtungen auf Flughäfen auch seine Baurechtskompetenz wahr. Bodeneinrichtungen waren laut § 59 Luftfahrtgesetz Bauten, Anlagen und sonstige ortsfeste Einrichtungen, die sich auf Flugplätzen befanden und deren Nutzung zum überwiegenden Teil „für den ordnungsgemäßen Betrieb eines Flugplatzes notwendig oder zweckmäßig“ war. Eine Bewilligung war zu erteilen, wenn das Vorhaben „für die Sicherheit der Luftfahrt erforderlich oder dieser förderlich“ war. Im Hinblick auf dem Flugverkehr dienende Gebäude war das Erfordernis einer Baubewilligung nach Landesrecht unzulässig¹¹⁶, weil nicht zwei Gebietskörperschaften konkurrierende Baurechtsvorschriften für ein als Flughafen bewilligtes Gebiet erlassen konnten.

Hinsichtlich der Abgrenzung von Bodeneinrichtungen zu „luftfahrtfremden“ Gebäuden bestanden folgende Rechtsansichten:

- Laut der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (**VwGH**)¹¹⁷ – zum damaligen engeren Begriff der Bodeneinrichtungen – und der darauf Bezug nehmenden Lehre¹¹⁸ fanden für „luftfahrtfremde Gebäude“ auf Flughäfen (z.B. Hotel, Lagerhalle) die Bau- und Raumordnungsgesetze der Länder und damit auch die Flächenwidmungspläne weiter Anwendung, wobei zusätzlich auch eine Ausnahmbewilligung nach dem Luftfahrtgesetz aufgrund ihrer Lage in einer Sicherheitszone erforderlich sein konnte.

¹¹⁶ Potacs/Graf in Hecht/Potacs/Scholz (Hrsg.), Planung im Infrastrukturrecht (2019), S. 144

¹¹⁷ VwGH 4. März 1999, 98/06/0214; VwSlg. 14.265(A)/1995; gemäß damaliger Rechtslage waren Bodeneinrichtungen „unmittelbar für die Abwicklung des Flugverkehrs bestimmt“.

¹¹⁸ Potacs/Graf in Hecht/Potacs/Scholz (Hrsg.), Planung im Infrastrukturrecht (2019), S. 144

- Das Land Niederösterreich vertrat gegenüber dem RH die Auffassung, dass bei der Beurteilung der Zuständigkeit für die baubehördliche Genehmigung insbesondere der zukünftige Verwendungszweck des Bauwerks zu berücksichtigen sei, wobei die Nutzung zum überwiegenden Teil „für den ordnungsgemäßen Betrieb notwendig oder zweckmäßig“ sein müsse. In der Regel könne davon ausgegangen werden, dass Hotels oder Kaufhäuser als nicht für einen ordnungsgemäßen Betrieb eines Flugplatzes bzw. Flughafens notwendig oder zweckmäßig einzustufen seien und daher solche Projekte den baurechtlichen Vorschriften des Landes unterliegen würden.
- Laut Stellungnahmen des Bundeskanzleramt–Verfassungsdienstes gegenüber dem Ministerium konnte der Begriff der Bodeneinrichtungen nur jene Einrichtungen umfassen, die von der verfassungsmäßigen Kompetenz des Luftfahrtgesetzgebers umfasst waren. Der Bundeskanzleramt–Verfassungsdienst sah die geltende Definition von Bodeneinrichtungen in einem Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage. Demnach falle die Errichtung etwa von Hotels auf Flugplätzen in die bau- und raumordnungsrechtliche Zuständigkeit der Länder.
- Im Widerspruch dazu vertrat der vom Ministerium beauftragte Gutachter – auch unter Bezugnahme auf die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage – die Rechtsmeinung, dass alle Anlagen, die „dem Luftverkehr dienen“, in die Bundeskompetenz fallen. Der Bundesgesetzgeber könne daher alle für den modernen Luftverkehr auf dem betreffenden Flugplatz üblichen Anlagen seiner Regelungskompetenz unterwerfen, z.B. Büros für Flugplatzbetreiber und Fluggesellschaften, Aufenthaltsräume für Personal, Garagen und Parkplätze sowie Hotels. Daher empfahl er, den Begriff der „Bodeneinrichtung“ gesetzlich exakter zu definieren oder durch einen anderen Begriff zu ersetzen. „Luftfahrtfremde Gebäude“, die nach den Vorschriften der Bauordnungen der Länder errichtet werden, seien nur insoweit zulässig, als dies bundesrechtlich gestattet und mit den Zwecken der Luftfahrt vereinbar sei.

(7) Das Ministerium plante, sämtlichen Punkten des genannten Gutachtens im Vorschlag für die nächste Novelle des Luftfahrtgesetzes Rechnung zu tragen. Dies betraf insbesondere eine präzisere Definition des Begriffs der „Bodeneinrichtung“. Für die Qualifikation als Bodeneinrichtung reiche aus, dass eine Einrichtung der Abwicklung des Flugplatz- oder Flugbetriebs diene, z.B. Bewegungsflächen für Luftfahrzeuge, aber auch Hotels oder Parkmöglichkeiten. Das Ministerium beabsichtigte weiters, die Bewilligungsvoraussetzungen für Bodeneinrichtungen zu adaptieren, eine Zustimmungspflicht für die Errichtung von „luftfahrtfremden“ Gebäuden vorzusehen, die Möglichkeit zur Redimensionierung der Zivilflugplatzgrenzen zu schaffen sowie die Flugplatz-Definition zu präzisieren.

(8) Gemäß dem Regierungsprogramm 2020–2024 sollten „raumplanerische Aspekte des Klimaschutzes durch eine (auf den derzeit schon bestehenden Bundeskompetenzen basierende) gesetzliche Regelung zur Fachplanungskompetenz des Bundes geregelt werden“.

- 44.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG die von der luftfahrtrechtlichen Zivilflugplatz–Bewilligung umfassten Flächen im Zuge ihrer Masterplanung planmäßig und vorausschauend gestaltete und damit auch „raumplanerisch“ tätig war. Beim Masterplan bzw. Entwicklungsplan der Flughafen Wien AG handelte es sich aber nicht um eine hoheitliche Planung, sondern um ein Planungsinstrument eines privatrechtlich eingerichteten Unternehmens.

Der RH wies darauf hin, dass sich einerseits im Luftfahrtgesetz keine Bestimmungen fanden, die als Grundlage für die Ausübung eines raumplanerischen Gestaltungswillens des Bundesgesetzgebers im Sinne des VfGH dienen konnten. Andererseits waren die planungsrechtlichen Zuständigkeiten des Landes und der Gemeinden weitgehend ausgeschlossen, weil sie auf „luftfahrtfremde“ Gebäude beschränkt waren. Für letztere musste die Flächenwidmung laut niederösterreichischem Landesrecht jedoch nicht beachtet werden. Der RH zeigte auf, dass damit keine hoheitsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten bestanden, um auf die planmäßige und vorausschauende Gestaltung des Gebiets des Flughafens Einfluss zu nehmen. Dies war insbesondere für Bauten bzw. Nutzungen, die nicht für den Luftverkehr erforderlich waren, relevant.

Weil die dem Flughafen durch Bewilligungsbescheid gewidmeten Flächen grundsätzlich nicht dem niederösterreichischen Raumordnungsrecht unterlagen, fehlten Regeln für die Bebauung und die Verkehrserschließung, wie sie durch einen Bebauungsplan möglich und für räumliche Entwicklungsgebiete zweckmäßig wären. Vor dem Hintergrund, dass im Zuge der „landseitigen“ Entwicklungen außerhalb der Terminals auch zusätzliche Retail–Flächen angedacht waren, verwies der RH darauf, dass einerseits Handelseinrichtungen im Gebiet eines öffentlichen Flugplatzes unabhängig von einer entsprechenden Widmung realisiert werden konnten und andererseits keine entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen bestanden. Damit fehlten hoheitliche Vorgaben für die zulässige Größe von Verkaufsflächen am Flughafen Wien. Künftige Verkaufsflächen – vor allem außerhalb des sicherheitskontrollierten Bereichs („landseitig“) – könnten jedoch nach Ansicht des RH abhängig von ihrer Größe und Art raumplanerischen Erwägungen des Landes bzw. der Gemeinden entgegenstehen, etwa hinsichtlich Kaufkraftabflüssen aus der Region.

Der RH begrüßte, dass die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2020–2024 das Erfordernis sah, raumplanerische Aspekte des Klimaschutzes durch die gesetzliche Ausnützung der Fachplanungskompetenz des Bundes zu regeln. Nach Ansicht des RH wären in diesem Zusammenhang inhaltliche planungsrechtliche Vorgaben auch für das Luftverkehrswesen zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Ministerium, gemeinsam mit den Ländern die Grundlagen für eine hoheitliche Raumplanung im Bereich von Flugplätzen unter Berücksichtigung des luftverkehrlichen Bedarfs zu erarbeiten. Gegebenenfalls sollte das Ministerium

darauf hinwirken, dass in einer Novelle des Luftfahrtgesetzes Rechtsgrundlagen für raumplanerische Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes betreffend Flugplätze geschaffen werden, um eine proaktive Planung in Wahrnehmung raumplanerischer Aspekte – auch des Klimaschutzes und unter Berücksichtigung der Raumordnungsziele und –instrumente der Länder – zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die Überlegungen des Ministeriums zur Möglichkeit einer Redimensionierung von Flugplätzen auf das Flächenausmaß, das tatsächlich für Verkehrsaufgaben benötigt wird, wies der RH darauf hin, dass damit die Planungshoheit von Ländern und Gemeinden für jene Flächen und Bauten gesichert werden könnte, die nicht im engeren Sinn für den Luftverkehr erforderlich sind. Es wären in diesem Zusammenhang jedoch raumplanerische Aspekte – unter Einbeziehung der Interessen der betroffenen Gemeinden – mit Erfordernissen der Rechtssicherheit und des Eigentumsschutzes abzuwägen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass der Begriff der „Bodeneinrichtungen“ im Luftfahrtgesetz einen Interpretationsspielraum dahingehend zuließ, ob Einrichtungen als „für den ordnungsgemäßen Betrieb eines Flugplatzes notwendig oder zweckmäßig“ bzw. „für die Sicherheit der Luftfahrt erforderlich und dieser förderlich“ anzusehen waren. Es ergaben sich dabei divergierende Rechtsauffassungen zwischen dem Ministerium – insoweit dieses beabsichtigte, den Rechtsansichten aus dem von ihm beauftragten Gutachten zu folgen – und dem Land Niederösterreich. Dies hatte potenziell z.B. Auswirkungen darauf, ob für die baurechtliche Bewilligung eines Hotels das Luftfahrtgesetz des Bundes oder das niederösterreichische Baurecht anzuwenden war.

Der RH wertete positiv, dass das Ministerium beabsichtigte, den Begriff „Bodeneinrichtungen“ für eine Novellierung des Luftfahrtgesetzes klarer zu definieren. Dies konnte potenziell eine Einzelfallbeurteilung vermeiden und dadurch eine vorausschauende Planungstätigkeit erleichtern.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Begriffe „Bodeneinrichtungen“ bzw. „luftfahrtfremde Nutzungen“ eindeutig zu definieren, um eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften im Bau- und Planungsrecht für Flugplätze und Flughäfen sicherzustellen.

- 44.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums stelle die Raumordnung nach herrschender Ansicht – da Kompetenzen des Bundes, der Länder und der Gemeinden bestünden – eine sogenannte Querschnittsmaterie dar. Dem Bund seien Raumordnungskompetenzen als Fachplanungs- und Widmungskompetenzen übertragen, die jeweils einen Teil eines bestimmten Bundeskompetenztatbestandes bilden würden. Der Bund sei in diesen Fällen zum Erlass der notwendigen raumordnungsrechtlichen Maßnahmen bei der Regelung der jeweiligen Materien zuständig. So fielen auch das Verkehrswesen

bezüglich der Luftfahrt und die damit verbundenen raumordnungsrechtlichen Kompetenzen in die Zuständigkeit des Bundes. Auch der VwGH habe in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass nach österreichischem Recht die Widmung einer bestimmten Fläche als Zivilflugplatz durch die Zivilflugplatz-Bewilligung nach § 68 Luftfahrtgesetz erfolge¹¹⁹. Im verfahrenseinleitenden Antrag seien u.a. die geplanten Bodeneinrichtungen und die Auswirkungen des Vorhabens auf Rechte Dritter anzugeben. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Berücksichtigungsgebots dürfe sich das Flugplatzareal nur auf jene Flächen beschränken, die dem Flughafenbetrieb dienen. Laut VwGH müsse das Grundstück für das konkrete Vorhaben erforderlich sein, um dieses gegebenenfalls enteignen zu können¹²⁰. Die „Bundeswidmung Flugplatz“ sei entsprechend den raumordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden ersichtlich zu machen.

Wesentlich sei auch, dass Bodeneinrichtungen nur auf einem Flugplatzareal bzw. erst nach Erweiterung des Flugplatzareals errichtet werden dürften. Die Bewilligung nach § 68 Luftfahrtgesetz dürfe zudem nur erteilt werden, wenn ein öffentliches Interesse gegeben sei und ein Bedarf bestehe. Im Rahmen dieses Verfahrens seien auch die betroffenen Länder und Gemeinden zu befassen.

Grundsätzlich sollte mit der am 1. August 2021 in Kraft getretenen Änderung des Luftfahrtgesetzes auch die Möglichkeit zur Redimensionierung der Zivilflugplatzgrenzen geschaffen werden, sowohl von Amts wegen als auch auf Antrag des Zivilflugplatzhalters. Dies auch, um etwaige überschießende Flugplatzwidmungen rückgängig machen zu können. Aufgrund von Schnittstellen zu anderen Projekten im Ministerium (Mobilitätsgesetz) sei vorerst nur die Redimensionierung bzw. der Verzicht auf Antrag des Zivilflugplatzhalters vorgesehen und die amtswegige Redimensionierung auf die nächste Novelle des Luftfahrtgesetzes verschoben worden.

Zur Berücksichtigung des Klimaschutzes sei ein verkehrsträgerübergreifendes Projekt im Laufen, welches sich auch mit dem Klimaschutz im luftfahrtrechtlichen Verfahren auseinandersetze.

Die Begriffe „Bodeneinrichtungen“ bzw. „luftfahrtfremde Nutzungen“ würden im Rahmen der nächsten Novelle des Luftfahrtgesetzes klargestellt.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien Raum- und Regionalplanung eine Querschnittsmaterie, die alle funktionalen und räumlichen Lebensbereiche des Menschen und damit auch die Umwelt (und das Klima) in die Planungsüberlegungen integrativ miteinbeziehe und unter Abwägung einer breiten Palette von Aspekten eine Planungsentscheidung treffe. Eine Raumplanungskompetenz des

¹¹⁹ VwGH 10. Oktober 2006, 2004/03/0086

¹²⁰ VwGH 25. März 2012, 2009/03/0142

Bundes, die sich lediglich auf raumplanerische Aspekte des Klimaschutzes stütze und damit auf die Erzeugung eindimensionaler Planungsergebnisse determiniert sei, sollte daher – unabhängig von rechtlichen Aspekten – aus raumplanerischer Sicht kritisch betrachtet werden.

Das Land Niederösterreich sah weiteren Klärungsbedarf in der zentralen Empfehlung einer „hoheitlichen Raumplanung im Bereich von Flugplätzen unter Berücksichtigung des luftverkehrlichen Bedarfs“:

- Offen sei, ob sich die monierte Raumplanungskompetenz des Bundes nicht nur auf die von der Zivilflugplatz-Bewilligung betroffene Fläche beziehe, sondern auch auf ein nicht näher definiertes räumliches Umfeld des Flugplatzes.
- Unklar sei auch, wie der luftverkehrliche Bedarf definiert und berücksichtigt werden solle. Dieser werde einerseits vom Geschäftsmodell des Flughafens determiniert – beispielsweise von der Entscheidung, ob und wie der Flughafen als Hub betrieben werde, welche Fluggesellschaften am Standort angesiedelt werden könnten, welche Bedeutung der Luftfrachtverkehr bei der Standortentwicklung spielen solle und im Falle des Flughafens Wien letztlich auch, ob eine zusätzliche Piste zur Abwicklung des Flugverkehrs notwendig und wirtschaftlich darstellbar sei. Andererseits würden auch unbeeinflussbare weltweite Entwicklungen, wie der weltwirtschaftliche Einbruch 2008 oder die Pandemie seit Beginn 2020, den luftverkehrlichen Bedarf prägen – zumindest für jeweils mehrere Jahre. Es sei also unklar, wie Planung jeder Art – und damit auch die angesprochene hoheitliche Raumplanung – diese wirtschaftlichen Entscheidungen und externen Entwicklungen antizipieren und berücksichtigen solle, ohne beliebig zu wirken und dem Grundsatz, robuste Planungen zu entwickeln, zu widersprechen.

Die flächige Dimension einer Zivilflugplatz-Bewilligung nach § 68 Luftfahrtgesetz lasse grundsätzlich vermuten, dass auf diesen Flächen auch andere Gebäude realisierbar seien als solche, die dem unmittelbaren Flugbetrieb und dessen Sicherheit dienen würden. Bei unklarer Definition, was funktional unter diesem Begriff zu subsumieren sei bzw. ob es zusätzlich auch Gebäude geben könne, die darüber hinaus dem Flugbetrieb funktional mittelbar dienen würden, sei eine Zuständigkeitsunschärfe vorprogrammiert. Die Frage, ob ein privatrechtlich eingerichtetes Unternehmen mit vor allem wirtschaftlichen Interessen in der dadurch gegebenen Grauzone eine „hoheitliche Raumplanung“ ausübe, thematisiere der RH anhand des Beispiels der Errichtung von Handels- bzw. Verkaufsflächen und zeige bereits allfällige Widersprüche auf:

- das Interesse des Flughafens an entsprechenden Versorgungseinrichtungen für die Fluggäste gegenüber
- dem Interesse des Landes und der Gemeinden, Kaufkraftabflüsse hintanzuhalten.

Eine klare Definition der Begriffe „Bodeneinrichtungen“ einerseits – mit der Unterscheidung, ob diese unmittelbar dem Flugbetrieb und dessen Sicherheit dienen oder darüber hinaus in ihrer Funktion auch mittelbar dem Flugbetrieb zugeordnet werden können – und „luftfahrtfremden Nutzungen“ andererseits erscheine daher, wie vom RH in den zentralen Empfehlungen angedacht, sinnvoll.

(3) Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG verkenne der RH, dass es sich bei der Masterplanung der Flughafen Wien AG keineswegs um eine Planung im Sinne eines örtlichen Entwicklungs- oder Raumordnungskonzepts handle, sondern um die vorausschauende unternehmerische Einschätzung von Entwicklungen und der daraus resultierenden Anforderungen an einen zeitgemäßen Flughafenbetrieb.

Die Entwicklung des flächenhaften und räumlichen Bedarfs des Flughafens prüfe ohnehin das Ministerium hinreichend bereits im Verfahren zur Flugplatzbewilligung gemäß §§ 68 ff. Luftfahrtgesetz bzw. sei vom Flughafenbetreiber durch vorausschauende Entwicklungsplanung zu belegen. Der Bund werde hier als „Widmungsgeber“ tätig, vergleichbar der Raumplanung nach landesrechtlichen Vorschriften. Insofern könne der Bund sehr wohl auf die Gestaltung des Flughafens Einfluss nehmen. Die Flughafen Wien AG könne daher die gegenteilige Ansicht des RH nicht nachvollziehen.

Dass das Luftfahrtgesetz Bauten innerhalb der Flugplatzgrenze, die aber nicht der Baukompetenz des Bundes unterliegen, als zulässig erachte, sei ein rechtliches Faktum, das den verfassungsrechtlichen Grenzen der Bundeskompetenz „Luftfahrt“ in Bauangelegenheiten geschuldet sei. Für die Flughafen Wien AG sei – in Anbetracht der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die ohnehin ein detailliertes Genehmigungsregime für Flugplätze enthielten – nicht schlüssig nachvollziehbar, warum es hier weiterer Interventionsmöglichkeiten des Bundes bedürfe.

In diesem Rahmen habe der Flughafenbetreiber einen den gesetzlichen und betrieblichen Anforderungen entsprechenden Flughafenbetrieb zu gewährleisten. Die kurz-, mittel- und langfristig dafür erforderlichen vorausschauenden Planungen und Prognosen würden ein hochkomplexes Mosaik darstellen, das vor konkreten Planungen in zahlreichen Varianten und Studien evaluiert würde. Dabei seien auch geänderte Nutzungen und Umbauten von Bestandsobjekten ins Kalkül zu ziehen, ebenso wie der Abbruch bestehender und – an deren Stelle – die Errichtung moderner Objekte zur zeitgemäßen Abwicklung des Flugverkehrs bis hin zur völligen Neubebauung bisher noch nicht genutzter Flächen des Flughafenareals, um einen möglichst effizienten, reibungslosen und den rechtlichen Vorgaben entsprechenden Flugbetrieb abwickeln zu können.

Es sei evident, dass „Land–“ und „Luftseite“ am Flughafen nicht mit „Bundesbehörde“ und „Baubehörde“ gleichzusetzen seien. Zudem seien laufend Gebäude oder Gebäudeteile von der Landseite auf die Luftseite zuzuschlagen oder umgekehrt – es gebe hier keine fixe „rote Linie“, die sich durch das Flughafenareal ziehe. Die gesetzliche Systematik trage den tatsächlichen Herausforderungen im zeitgemäßen Flughafenbetrieb durchaus Rechnung.

Dass heute ein Flughafenbetrieb mehr als nur ein Terminalgebäude mit Start- und Landebahnen sei, sei weltweit auf internationalen Flughäfen zu sehen. Im internationalen Wettbewerb mithalten und bestehen zu können, sei letztlich auch Ausfluss der gesetzlichen Möglichkeiten, auf der als Flugplatz (bundes-)gewidmeten Fläche auch Nutzungen anzusiedeln, die nicht ausschließlich und nur der Abwicklung des Flugverkehrs dienen, sondern auch Angebote umfassen, die der Passagier sich auf einem Flughafen als selbstverständlich erwarte – Parkmöglichkeiten, Hotels, Einkaufsmöglichkeiten, Autovermietungen, Büro- und Konferenzräume etc.

Die Junktimierung der bundesrechtlichen Widmung „Flugplatz“ mit der Sicherheitszone und die Ableitung eines Defizits an raumplanerischer Kompetenz des Bundes sei nicht schlüssig, zumal sich die Sicherheitszone aufgrund international und national flugtechnisch erforderlicher Sicherheitsvorgaben für den Flugbetrieb zwingend herleite. Auch aus diesem Erfordernis heraus seien weit über die Flugplatzgrenzen hinaus allenfalls luftfahrtrechtliche Bewilligungen für Bauten und Einrichtungen auf – selbstverständlich der landesrechtlichen Raumordnungskompetenz unterliegenden – Flächen zu erwirken. Ein wie auch immer geartetes raumplanerisches Wirken des Bundes sei hier wohl nicht angezeigt.

Bebauungspläne auf Landesebene hätten regelmäßig die Absicht, auf die optische Erscheinung bzw. auf das Ortsbild Einfluss zu nehmen. Durch die einzelnen Widmungskategorien würden „Zonen“ festgelegt, die ihrer Nutzung entsprechend räumlich zusammenhängend ein raumplanerisches Konzept und eine Zielbestimmung ergeben würden (z.B. Baulandnutzung, davon deutlich abgesetzte Betriebsgebiete).

Flugplätze würden sich durch entsprechende Bundeswidmung auszeichnen, die Bebauung selbst bedürfe keiner näheren Determinierung. Sie habe sich einerseits an den Sicherheitsanforderungen der Luftfahrt und andererseits an den Notwendigkeiten und Zweckmäßigkeiten eines zeitgemäßen Flughafenbetriebs als fundamentalen Zielen zu orientieren.

In denklogischer Konsequenz gelte in Niederösterreich richtigerweise, dass landesrechtliche Festlegungen aus der Flächenwidmung bei Genehmigungsverfahren auf bundesrechtlich als Flugplatz gewidmeten Flächen nicht beachtet würden. Straßenfluchtlinien oder Bebauungspläne auf einer als Flugplatz bundesgewidmeten Fläche, die einem ständigen baulichen Wandel unterworfen sei, würden in Teilbereichen des

Flugplatzes keinen erkennbaren Nutzen bringen. Daher dürften beispielsweise Handelseinrichtungen unter Umständen abweichend von landesrechtlichen Vorgaben errichtet werden. Es sei nicht schlüssig und geradezu unlogisch, daraus einen „Kaufkraftabfluss“ in Richtung Flughafen abzuleiten. Es liege in der Natur des Flughafenbetriebs, dass dieser eben nicht unmittelbar an Wohngebiete angrenze, so dass hier ein Einkaufsbedürfnis der Wohnbevölkerung gestillt werden könnte, das im Umfeld des Wohngebiets nicht deutlich näher, effizienter und (im Hinblick auf Parkgebühren) kostengünstiger befriedigt werden könnte.

Offen bleibe, welchen nützlichen Beitrag eine „raumplanerische Kompetenz“ des Bundes leisten solle. Es gebe auch keine vergleichbaren Kompetenzen beispielsweise bei Schifffahrt, Seilbahnen oder Eisenbahnen. Umgelegt auf die Raumordnungskompetenz der Länder werde auch dort lediglich ein „Bauland–Betriebsgebiet“ gewidmet. Ob, wann und wie ein Betrieb dieses Betriebsgebiet bebaue oder verändere, bleibe der vorausschauenden Planung des Betreibers überlassen. Die Landesgesetzgeber seien ob dieser Gestaltungsfreiheit offensichtlich aber nicht der Auffassung, dass die raumplanerischen Kompetenzen im gewidmeten Bauland–Betriebsgebiet nicht weit genug gingen.

Es bleibe weiters offen und für einen Flughafenbetreiber fraglich, wie gerade auf Flugplätzen „raumplanerische Aspekte des Klimaschutzes durch eine (auf den derzeit schon bestehenden Bundeskompetenzen basierende) gesetzliche Regelung zur Fachplanungskompetenz des Bundes“ geregelt werden könnten oder sollten. Im Wege der Raumplanung könnte der Bund allenfalls die Errichtung von Photovoltaik–Anlagen auf Gebäuden vorsehen, was am Flughafen Wien aber seit vielen Jahren bereits umgesetzt werde. Windräder würden naturgemäß ausscheiden. Andere raumplanerische, dem Klimaschutz dienende Kompetenzen des Bundes, die letztlich auf einer bundesrechtlich als Flugplatz gewidmeten und damit einer der Bundeskompetenz „Luftfahrt“ zuzurechnenden Nutzung unterliegen würden, seien enden wollend.

Es liege im Interesse des Flugplatzbetreibers, seine Gebäude, Anlagen und Objekte so zu betreiben, dass insbesondere die stetig steigenden Kosten für Energie möglichst gering gehalten würden. Dies seien im Kern bautechnische Bedingungen und Vorgaben, die den Rahmen einer Raumplanungskompetenz deutlich überschreiten würden.

Die dargelegten „Fachmeinungen“ seien teils nachvollziehbar, teils weniger nachvollziehbar – letztlich aber Einzelmeinungen bzw. Auslegungen ein– und derselben verfassungs– und einfachgesetzlichen Regelungen in die eine oder andere Richtung. Es herrsche selbst unter anerkannten Kennern der Materie keine Einigkeit in der Auslegung.

Der Flughafen Wien AG sei bewusst, dass sich über die Jahre ein Reformbedarf im Genehmigungsregime nach dem Luftfahrtgesetz ergeben habe. Sie sei bereit, die praktischen Erfahrungen und die heutigen Anforderungen an einen Flugplatzbetreiber in einen legistischen Prozess einzubringen. So solle ein zeitgemäßer gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der den verfassungsrechtlichen Kompetenzen entspreche, den heutigen Anforderungen an einen Flugplatzbetrieb gerecht werde, die Sicherheit der Luftfahrt gewährleiste und dennoch im Sinne einer schlanken und effizienten Verwaltung der Behörde ein Genehmigungsregime an die Hand gebe, das Verfahren zweckmäßig und rasch bewältigbar mache.

44.4 (1) Der RH wertete positiv, dass das Ministerium Schritte zur Klarstellung der Zuständigkeiten – z.B. hinsichtlich Zivilflugplatzgrenzen sowie Definition von „Bodeneinrichtungen“ – setzte und sich mit Aspekten des Klimaschutzes im luftfahrtrechtlichen Verfahren beschäftigte. Dies genügte aber nicht der Notwendigkeit, gemeinsam mit den Ländern die Grundlagen für eine hoheitliche Raumplanung im Bereich von Flugplätzen unter Berücksichtigung des luftverkehrlichen Bedarfs zu erarbeiten und gegebenenfalls darauf hinzuwirken, dass Rechtsgrundlagen für raumplanerische Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes betreffend Flugplätze geschaffen werden. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der RH stellte gegenüber dem Land Niederösterreich klar, dass er keine Raumplanungskompetenz des Bundes empfohlen hatte, die sich lediglich auf raumplanerische Aspekte des Klimaschutzes stützt. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung an das Ministerium zur Erarbeitung der Grundlagen für eine hoheitliche Raumplanung im Bereich von Flugplätzen gemeinsam mit den Ländern. Zudem hatte der RH raumplanerische Aspekte in einem umfassenden Sinn angesprochen, die Klimaschutz einschließen, aber nicht auf diesen beschränkt sind.

Weiters stellte der RH klar, dass sich „Raumplanung im Bereich von Flugplätzen“ zwar auf die als Zivilflugplatz bewilligte Fläche beschränken muss, aber Raumordnungsziele der Länder und Gemeinden nicht konterkarieren soll.

Zur Frage der Ermittlung des luftverkehrlichen Bedarfs verwies der RH darauf, dass Planungen in allen Bereichen und auf allen Gebietskörperschaftsebenen von Prognoseunsicherheiten betroffen sind, die in den Entscheidungen entsprechend abzuwägen sind.

(3) Der RH verkannte gegenüber der Flughafen Wien AG nicht, dass es am Flughafen Wien über die Abwicklung des Flugbetriebs hinausgehende Nutzungen gab, denen vorausschauende unternehmerische Einschätzungen der Flughafen Wien AG zugrunde lagen. Diese Nutzungen konnten jedoch raumgestaltende Wirkungen entfalten, für die es keine hoheitlichen raumplanerischen Regelungen für die Bebau-

ung gab. Die Zivilflugplatz–Bewilligung konnte diese mangels gesetzlicher Vorgaben nicht abdecken. In diesem Kontext stuft der RH die Tätigkeit der Flughafen Wien AG als „raumplanerisch“ ein, weil ein Unternehmen für eine große Fläche Nutzungsentscheidungen trifft, die ansonsten den öffentlichen Planungsträgern Gemeinde und Land vorbehalten sind.

Der RH stellte klar, „Land–“ und „Luftseite“ nicht mit „Bundesbehörde“ und „Baubehörde“ gleichgesetzt zu haben; vielmehr legte er die jeweiligen Zuständigkeiten von Bundes– und Landesbehörden entsprechend der geltenden Rechtslage bzw. den aus seiner Sicht bestehenden Interpretationsspielraum dar. Er hob in diesem Zusammenhang hervor, dass angesichts der bestehenden gesetzlichen Systematik Zweifelsfragen blieben, die einer Lösung zugeführt werden sollten.

Der RH unterstrich nachdrücklich, dass er in seinem Bericht keine Junktimierung der bundesrechtlichen Widmung „Flugplatz“ mit der Sicherheitszone nach Luftfahrtrecht vorgenommen und sich daher keinesfalls auf ein raumplanerisches Wirken des Bundes in diesem Zusammenhang bezogen hatte. Er zeigte vielmehr die Auswirkungen dieser luftfahrtgesetzlichen Regelungen auf die Vollziehung des Raumordnungs– und Baurechts der Länder auf.

Dass die Bebauung auf einem Flughafen keiner weiteren Determinierung bedürfe als jener, die sich aus der Gesamtrechtslage ergab, hielt der RH jedoch nicht für sachgerecht. Er verwies diesbezüglich auf Nutzungen, die nicht der unmittelbaren Abwicklung des Flugbetriebs dienen, wie Hotels und Handelseinrichtungen. Für diese Teilbereiche des Flugplatzes wären nach Ansicht des RH Regelungen, z.B. zu Grünflächen oder Versiegelung, von Nutzen. Entgegen dem Vorbringen der Flughafen Wien AG waren nach Ansicht des RH im Falle von landseitigen Handelseinrichtungen Kaufkraftabflüsse aus der Region nicht auszuschließen, weil diese – abhängig vom Angebot im Handel und der Gestaltung der Parktarife – auch über größere Entfernungen wirksam sein können und sich nicht, wie von der Flughafen Wien AG argumentiert, auf angrenzende Wohngebiete beschränken. Der RH sah es daher kritisch, dass allfällige Handelseinrichtungen auf einem Flugplatz in einem „raumordnungsrechtsfreien Raum“ errichtet werden könnten.

Im Hinblick auf die von der Flughafen Wien AG hinterfragte „raumplanerische Kompetenz“ des Bundes verwies der RH auf seine Empfehlung an das Ministerium zur Erarbeitung der Grundlagen für eine hoheitliche Raumplanung im Bereich von Flugplätzen gemeinsam mit den Ländern. Zu den von der Flughafen Wien AG thematisierten Regelungen bei anderen Infrastrukturanlagen wies der RH darauf hin, dass beispiels-

weise für räumliche Entwicklungsgebiete an Eisenbahnen bzw. bei Bahnhöfen durchaus differenzierte Flächenwidmungen der Gemeinden und teilweise auch Bebauungspläne vorlagen.

Die von der Flughafen Wien AG auch selbst angeführte Vielfalt einander widersprechender Fachmeinungen über die Abgrenzung von Raumordnungs- und Baurechtskompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften bestätigte den vom RH aufgezeigten Klärungsbedarf.

Resümee

45 (1) Zusammenfassend ergab die Gebarungsüberprüfung der Flughafen Wien AG hinsichtlich des Umbaus und der Erweiterung des Terminals 3 für den RH – im Rahmen seiner nur bis einschließlich 31. Mai 2017 gegebenen Prüfständigkeit – folgende wesentliche Feststellungen und Schwächen:

(a) Nach der Inbetriebnahme des Terminals 3 am Flughafen Wien im Juni 2012 kam es aufgrund von ersten Rückmeldungen aus der Nutzer- und Bestellersphäre bereits ab Oktober 2012 zu Projektanpassungen. Der RH überprüfte die Abwicklung ausgewählter Umbauprojekte sowie die Konzeption der Süderweiterung des Terminals 3.

(b) Nach der Kritik am mit dem Terminal 3 in Betrieb genommenen Leitsystem konzipierte die Flughafen Wien AG dieses grundlegend neu. Aufgrund einer längeren Planungsphase und eines längeren Vergabeverfahrens verzögerte sich die Umsetzung des primären Leitsystems um rund fünf Monate bis Ende des Jahres 2014; die Realisierung des (ergänzenden) sekundären Leitsystems nahm etwa ein weiteres Jahr in Anspruch. Die zuvor erbrachten Leistungen für die Planung und Herstellung des Leitsystems des Projekts „Skylink“ und die entsprechenden Anpassungen in den übrigen Terminals stellten zumindest teilweise einen verlorenen Aufwand dar.

In der Projektabwicklung des Leitsystems stellte der RH insbesondere Mängel bei der Kostenermittlung, bei der Kosten- und Terminverfolgung sowie bei der Dokumentation der Entscheidungsfindung der Variantenauswahl fest. Im Hinblick auf die teilweise fehlende Projektdokumentation (z.B. Abnahmeprotokolle) nahm der RH Kenntnis davon, dass die Flughafen Wien AG diese Mängel auch auf Umstrukturierungen und Personalwechsel zurückführte und die mit der Abwicklung des Projekts betraute VIE Airport Baumanagement GmbH seit Juni 2019 nunmehr einen anderen Gesellschaftszweck verfolgte (TZ 7 bis TZ 10).

Bei der Lieferung und Montage des Leitsystems waren rd. 38 % der Leistungen nicht im Leistungsverzeichnis der Ausschreibung enthalten und unterlagen damit keinem Wettbewerb, weil die Flughafen Wien AG diese aufgrund gesonderter Angebote des Leitsystemherstellers beauftragte (TZ 15).

(c) Das Projekt Großraumpositionen Pier Nord Nordseite, welches das Abstellen von Großraumflugzeugen am Pier Nord ermöglichte, wickelte die Flughafen Wien AG im Wesentlichen ordnungsgemäß ab (TZ 18 bis TZ 24). Umfangreichere Abstimmungen in der Planungsphase sowie zusätzliche Leistungen in der Bauphase führten jedoch zu Terminverschiebungen und aus diesem Titel zu Mehrkosten von rd. 81.000 EUR (TZ 21).

Die voraussichtlichen Errichtungskosten des Gesamtprojekts Großraumpositionen Pier Nord Nordseite unterschritten laut der Kostenprognose vom 31. Mai 2017 mit 3,39 Mio. EUR das genehmigte Budget von 5,92 Mio. EUR. Nach Ansicht des RH wurden jedoch die Auftragssummen der Auftragnehmer für Generalplaner- und Baumeisterleistungen aufgrund der Höhe der Zusatzaufträge überschritten. Der RH konnte dies aufgrund der fehlenden Prüfständigkeit nach dem 31. Mai 2017 aber nicht verifizieren (TZ 20, TZ 23).

(d) Mit der Terminalentwicklung und dem Projekt Süderweiterung Terminal 3 zielte die Flughafen Wien AG insbesondere darauf ab, zeitgerecht die erforderlichen Kapazitäten für den Terminalbetrieb bereitzustellen, operative Funktionen weitestgehend zu zentralisieren, Transferverbindungen zu optimieren und hochwertige Retail- und Gastronomieflächen zu schaffen. Diese Ziele ließen sich aus der strategischen Ausrichtung der Flughafen Wien AG und den von ihr identifizierten Herausforderungen sowie den durchgeführten Analysen und Prognosen ableiten. Der Handlungsbedarf im Retail- und Gastronomiebereich war jedoch vor allem auch auf Mängel in der ursprünglichen Planung des Projekts „Skylink“ zurückzuführen (TZ 26 bis TZ 27).

Für die Variantenentwicklung und –auswahl, die sich über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren erstreckte, fehlte ein durchgängiges System zur Bewertung von Varianten und waren Begründungen für deren Ausscheiden nicht durchgängig dokumentiert. Der Überblick über die gesamten in der Entwicklungsphase entstandenen Kosten war aufgrund der Erfassung auf mehreren Kostenstellen erschwert (TZ 28, TZ 37).

Die im März 2016 geschätzten Gesamtkosten für das Projekt Süderweiterung Terminal 3 beliefen sich auf 301,70 Mio. EUR unter Berücksichtigung von Reserven und Valorisationen. Bei der Ermittlung der Errichtungskosten und der Kostenverfolgung in der Planungsphase waren jedoch nicht alle Maßnahmen bzw. Studien, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Süderweiterung des Terminals 3 standen, berücksichtigt. Es fehlte auch eine gesamthafte Abschätzung der in der Betriebsphase anfallenden Kosten und damit der Lebenszykluskosten (TZ 29, TZ 30, TZ 37).

Im Hinblick auf die Umsetzung des Bauvorhabens war sich die Flughafen Wien AG der Bedeutung einer starken Bauherrnfunktion bewusst. Die von ihr gesetzten bzw. geplanten organisatorischen Maßnahmen waren grundsätzlich geeignet, um diese Aufgabe künftig stärker wahrzunehmen. Mit Stand Mai 2017 waren aber noch Fragen, z.B. zur Art der übergeordneten Steuerung, ungeklärt bzw. die Umsetzung von Maßnahmen noch offen (TZ 31 bis TZ 33).

Bei den überprüften Vergabeverfahren verhandelte die Flughafen Wien AG auf der Grundlage von Ausnahmebestimmungen des BVergG 2006 nur mit jeweils einem Bieter und engte dadurch die Entscheidungsgrundlagen ein. Bei der Ausschreibung der Generalplanerleistungen bestand Optimierungspotenzial bei der Festlegung von Eignungs– bzw. Auswahlkriterien (TZ 39 bis TZ 42).

(2) Die Prüfständigkeit des RH für die Flughafen Wien AG ist seit dem 1. Juni 2017 nicht mehr gegeben. Der RH konnte daher die weitere Abwicklung des Projekts Süderweiterung Terminal 3 nicht überprüfen. Insbesondere konnte er nicht beurteilen,

- ob bzw. inwieweit die Flughafen Wien AG ihre Masterplanung an die Änderung der Passagierzahlen ab dem Jahr 2017 anpasste (TZ 26),
- inwieweit die Flughafen Wien AG die geplanten organisatorischen Maßnahmen zur Stärkung ihrer Bauherrnfunktion, wie den Aufbau fachlicher Kompetenzen auf Ersteller–Seite (z.B. für die Projektsteuerung und die Haustechnik), umsetzte (TZ 31),
- inwieweit eine projektübergreifende Abstimmung der geplanten Terminalprojekte insbesondere im Hinblick auf zeitliche Überlappungen und zu beachtende Querschnittsthemen erfolgte (TZ 32),
- inwieweit die Projektorganisation im Zusammenhang mit der Einführung einer Projektmanagement–Richtlinie angepasst wurde und die vorgesehenen internen Funktionen besetzt sowie Rollen und Begriffe klar definiert wurden (TZ 33),
- ob die Abstimmungen mit beteiligten bzw. betroffenen Personengruppen und Institutionen zeitgerecht bis zum Abschluss der Anforderungen an das Projekt und der Vergabe der Generalplanerleistungen stattfanden (TZ 34) und die Flughafen Wien AG im weiteren Planungsprozess die Anforderungen an das Projekt Süderweiterung Terminal 3, wie vorgesehen, in einem mehrstufigen Prozess detaillierte und dokumentierte (TZ 36),
- ob das vom Aufsichtsrat im März 2016 genehmigte Planungsbudget von 26,70 Mio. EUR eingehalten wurde (TZ 35, TZ 37),
- wie die im Mai 2017 ausgeschriebenen Generalplanerleistungen letztlich vergeben und wie weitere Vergabeverfahren abgewickelt wurden, insbesondere jenes für die Rahmenvereinbarung zur Realisierung des Projekts Süderweiterung Terminal 3 mit einem Gesamtwert von 350 Mio. EUR (TZ 37, TZ 39, TZ 42),
- inwieweit sich allfällige Projektänderungen, z.B. der Gebäudehöhe oder der Nutzflächen, auf die Errichtungskosten auswirken würden (TZ 37) und
- ob bzw. welche zusätzlichen Kosten der Flughafen Wien AG aufgrund der erforderlichen Vereinbarung mit der Austro Control über Ersatzmaßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Flugsicherungsbetriebs entstehen würden (TZ 43).

Der RH sah deshalb von der Abgabe von Empfehlungen an die Flughafen Wien AG ab. Dennoch waren für den RH aus den bis 31. Mai 2017 überprüften Sachverhalten wesentliche Ansatzpunkte für sachgerechte Maßnahmen abzuleiten, die die Flughafen Wien AG – im Sinne von Handlungsoptionen – zur Behebung von Schwächen berücksichtigen könnte:

- Um bei konzerninternen Umstrukturierungen eine geordnete Datenübergabe sicherzustellen, könnten Projektunterlagen gut strukturiert abgelegt werden. (TZ 7)
- Auf der Grundlage der fachspezifischen ÖNORM könnten in den fortschreitenden Projektphasen fundierte Kostenermittlungen mit entsprechender Genauigkeit erstellt werden. (TZ 9)
- Entscheidungen könnten unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit auf Basis nachvollziehbarer, sachlicher Begründungen – gegebenenfalls anhand von Variantenuntersuchungen – getroffen und die Entscheidungsprozesse angemessen dokumentiert werden. (TZ 9)
- Im Sinne der Gebarungstransparenz könnte in der Kostenverfolgung über die gesamten Projektkosten berichtet und eine abschließende Kostenfeststellung durchgeführt werden. (TZ 9)
- Zur Risikoreduktion könnten Aufträge stets schriftlich – und vor Leistungserbringung durch den Auftragnehmer – erteilt werden. (TZ 14)
- Um einen angemessenen Bieterwettbewerb sicherzustellen, könnten die für den Abschluss einer Rahmenvereinbarung absehbaren Leistungen möglichst vollständig in die Leistungsverzeichnisse der Ausschreibung aufgenommen werden. (TZ 15)
- Die Bewilligungsbedürftigkeit bzw. Bewilligungsfreiheit der Abänderung von Piktogrammen des Passagierleitsystems im Terminal 3 könnte mit der Luftfahrtbehörde abgeklärt werden. (TZ 16)
- Für eine vollständige Ablage des Schriftverkehrs mit der Luftfahrtbehörde könnte gesorgt werden. (TZ 16)
- Um kostenintensive Umplanungen und Mehrkostenforderungen zu vermeiden, könnten bauherrnseitige Anforderungen und Bauherrnwünsche so früh wie möglich definiert werden. (TZ 21)
- In den Monatsberichten der Flughafen Wien AG könnte die Terminverfolgung im Wege eines Soll–Ist–Vergleichs – analog jenem zur Kostenentwicklung – dargestellt werden. (TZ 21)
- Im Sinne einer konsistenten Planung könnten bei der Erstellung von Studien und Analysen grundsätzlich einheitliche Verkehrsszenarien bzw. Prognosen verwendet sowie für eine inhaltliche Abstimmung bzw. einen Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen Auftragnehmern gesorgt werden. (TZ 27)
- Zur Optimierung der Qualität und der Struktur der Entscheidungsfindung könnte bei künftigen Entwicklungsprojekten ein auf die jeweiligen Ziele ausgerichtetes System an Bewertungskriterien – auch unter Berücksichtigung quantitativer Indikatoren – aufgesetzt und möglichst durchgängig angewendet werden. (TZ 28)

- Die Kosten von Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit einem Projekt stehen, sowie die in der Betriebsphase voraussichtlich anfallenden Objekt–Folgekosten bzw. Lebenszykluskosten könnten – im Sinne der fachlichen Qualität und Transparenz der gesamthaften Kostenermittlung – bei der Ermittlung und Darstellung der Gesamtkosten berücksichtigt und in die Kostenverfolgung aufgenommen werden. (TZ 29)
- Die Wirtschaftlichkeit von Investitionen könnte möglichst umfassend unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten beurteilt werden. (TZ 30)
- Bei wesentlichen Änderungen der Planungen könnten auch die dadurch entstehenden Änderungen der Bau– bzw. Errichtungskosten ermittelt und dargestellt sowie internen Genehmigungen bzw. Freigaben konsistente Planungen bzw. Berechnungen zugrunde gelegt werden. (TZ 36)
- Bei der Vergabe von Dienstleistungen könnte auf möglichst breite Entscheidungsgrundlagen geachtet werden. Vergabeentscheidungen könnten auch dann auf breite Entscheidungsgrundlagen gestellt werden, wenn das geltende Bundesvergabegesetz nicht anzuwenden ist (z.B. bei Vergabe einer Forschungsförderung), um mögliche Wettbewerbsvorteile nutzen zu können. (TZ 40, TZ 41)
- Rahmenvereinbarungen könnten stets schriftlich abgeschlossen und dabei Vertragsbedingungen der in Aussicht genommenen Aufträge, wie Laufzeit, Auftragsvolumen, Zahlungsplan sowie Zahlungsbedingungen, eindeutig festgelegt werden. (TZ 40)
- Um den spezifischen Anforderungen an das Planungs–Know–how besser gerecht zu werden, könnten bei künftigen Ausschreibungen von Planungsleistungen Erfahrungen bei der Flughafenplanung als Referenz höher bewertet werden als Erfahrungen bei anderen Infrastrukturen. Zudem könnten bei künftigen Ausschreibungen für Planungsleistungen Referenzen für wichtige Planungsinhalte, wie ein Brandschutz– oder Fluchtwegekonzept, stärker in den Auswahlkriterien berücksichtigt werden. (TZ 42)

Schlussempfehlungen

- 46 Im Zusammenhang mit Umbau- und Erweiterungsprojekten der Flughafen Wien AG überprüfte der RH beim vormaligen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie behördliche Bewilligungsverfahren sowie Fragen der Raumordnung.

Zusammenfassend empfahl er dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie:

- (1) Die Flughafen Wien AG wäre verstärkt auf das Erfordernis einer zeitgerechten und vollständigen Antragstellung für luftfahrtrechtliche Bewilligungsverfahren und das Erfordernis einer zeitgerechten Vorlage der Einreichunterlagen hinzuweisen; gegebenenfalls wären Verhandlungstermine zu verschieben. (TZ 43)
- (2) Bedingungen in Bescheiden wären zweifelsfrei zu formulieren. (TZ 43)
- (3) Gemeinsam mit den Ländern wären die Grundlagen für eine hoheitliche Raumplanung im Bereich von Flugplätzen unter Berücksichtigung des luftverkehrlichen Bedarfs zu erarbeiten. Gegebenenfalls wäre darauf hinzuwirken, dass in einer Novelle des Luftfahrtgesetzes Rechtsgrundlagen für raumplanerische Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes betreffend Flugplätze geschaffen werden, um eine proaktive Planung in Wahrnehmung raumplanerischer Aspekte – auch des Klimaschutzes und unter Berücksichtigung der Raumordnungsziele und –instrumente der Länder – zu gewährleisten. (TZ 44)
- (4) Die Begriffe „Bodeneinrichtungen“ bzw. „luftfahrtfremde Nutzungen“ wären eindeutig zu definieren, um eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften im Bau- und Planungsrecht für Flugplätze und Flughäfen sicherzustellen. (TZ 44)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im November 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Tabelle A: Übersicht über ausgewählte interne Vorgaben für die Genehmigung und Abwicklung von Bauprojekten (bis 31. Mai 2017)

Dokument	Fassung	Projekt		
		Leitsystem	Großraumpositionen Pier Nord Nordseite	Süderweiterung Terminal 3
Genehmigung von Investitionen				
Investitionshandbuch	Mai 2007	anzuwenden	–	–
Konzernanweisung für die Genehmigung von Investitionen	Jänner 2015	–	anzuwenden	–
Konzernanweisung für die Genehmigung von Investitionen	Oktober 2015	–	–	anzuwenden
Abwicklung von Bauprojekten				
Leitfaden für die Abwicklung von Bauprojekten	August 2010	anzuwenden	–	–
Handbuch für die Abwicklung von Bauprojekten der Flughafen Wien AG – Bauhandbuch	Mai 2013	–	anzuwenden	–
Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen	Juli 2013	Überführung des Projekts	–	–
Handbuch für die Abwicklung von baulichen Vorhaben der Flughafen Wien AG – Bauhandbuch	Dezember 2015	–	Überführung des Projekts	anzuwenden

Quelle: Flughafen Wien AG

Tabelle B: Übersicht über Herausforderungen und Ziele der Terminalentwicklung und der Süderweiterung des Terminals 3

Herausforderungen zur Verbesserung des Terminalverbunds ^{1,2}	Oberziele der Terminalentwicklung ²	Projektziele der Süderweiterung Terminal 3 ³
Verbesserung der Servicequalität im Terminalverbund mit Fokus auf Terminal 2 und Pier Ost	Erhöhung der Servicequalität mit Fokus auf optimierte Transferverbindungen	–
fehlende luftseitige und sicherheitskontrollierte Transferverbindungen zwischen dem Altbestand (Terminal 1 und 2 bzw. Pier West, Pier Ost) und dem Terminal 3 bzw. Pier Nord		Herstellung einer luftseitigen, sicherheitskontrollierten Verbindung zwischen dem Terminal 2 und der Süderweiterung inklusive Einbindung des Verbindungsgangs
zu geringe Non-Aviation-Flächen sowie ungünstige Passagierführung durch den Non-Aviation-Bereich, dadurch mangelnde Realisierung des vorhandenen Erlöspotenzials	Neuerrichtung von hochwertigen Non-Aviation-Flächen und Optimierung der bestehenden Non-Aviation-Flächen	Schaffung eines großen Non-Aviation-Bereichs
erhöhter Aufwand durch dezentrale Sicherheitskontrollen im Pier Ost	weitestgehende Zentralisierung von operativen Funktionen in den neu zu errichtenden Gebäudekomplexen	Verlegung und Erweiterung der zentralen Sicherheitskontrolle für den Terminal 3 bzw. den Pier Nord
zunehmende Unterdeckung bei den Kapazitäten für Check-in, Sicherheitskontrollen und Gepäckausgabe	zeitgerechte Bereitstellung der erforderlichen Kapazitäten bis 36,30 Mio. Passagieren bei Luftfahrzeugpositionen, Flugsteigen, Check-in, Sicherheitskontrollen, Gepäckausgabe und Lounges	Schaffung von Busgates mit Schengen- und Non-Schengen-Gatebereichen, Umbau und Erweiterung der Busankunft
–	–	Neugestaltung luftseitiger Vorfeld- und Verkehrsflächen im Projektgebiet inklusive der nötigen Adaptionen der Unterflurbetankungsleitung

¹ insbesondere mit Bezug zum Terminal 3

² Stand Dezember 2014

³ Stand März 2016

Quelle: Flughafen Wien AG

Tabelle C: Übersicht über wesentliche Varianten und Variantenvergleiche mit Bezug zur Erweiterung des Terminals 3 von Dezember 2014 bis März 2016

Zeitraum	Inhalt	Ergebnis
Ende 2014/ Frühjahr 2015	Terminalentwicklung gesamt: drei Szenarien, die eine Entwicklung • nördlich des Piers Nord, • südlich des Terminals 3 oder • aus einer Kombination von beiden vorsahen, u.a. mit neuen Busgates im Norden Süderweiterung Terminal 3: vier Varianten, die teilweise einen allfälligen künftigen Neubau des Piers Ost berücksichtigten ¹	Auswahl des Entwicklungsszenarios 3, das eine Entwicklung im Süden und im Norden (vor allem für Busgates) vorsah; für die Süderweiterung favorisierte die Flughafen Wien AG eine Variante, die sowohl mit dem Bestand als auch einem allfälligen zukünftigen Neubau des Piers Ost kompatibel war
Juli 2015	Terminalentwicklung gesamt: Variante mit einer gemeinsamen, zentralen Sicherheitskontrolle für Terminal 2 und Terminal 3	kein Variantenvergleich dokumentiert; gegenüber dem vorherigen Planungsstand sah der Bauberrat Vorteile dieser Variante und empfahl, diese weiterzuentwickeln
ab November 2015	Süderweiterung Terminal 3: • Variante „Groß“ u.a. mit Entfall einer Abstellposition am Pier Nord, aber der Möglichkeit, neue Busgates zu integrieren • Variante „Klein“ mit einer kleinflächigeren Ausdehnung ohne Entfall einer Abstellposition und ohne integrierte Busgates	Darlegung der Unterschiede bzw. der Vor- und Nachteile der Varianten nach einem detaillierten Kriterienkatalog sowie Verweis auf die geplante Wirtschaftlichkeitsrechnung
März 2016	Süderweiterung Terminal 3: wirtschaftliche Beurteilung der Variante „Klein“ für die Aufsichtsratssitzung	keine ausreichende Erfüllung der Flächenziele (TZ 27) sowie weitere Nachteile führten zur Weiterentwicklung zur Variante „Mittel“
März 2016	Süderweiterung Terminal 3: Wirtschaftlichkeitsrechnung für die Varianten Süderweiterung „Mittel“ und Süderweiterung „Groß“ für die Aufsichtsratssitzung	wirtschaftlicheres Ergebnis der Variante Süderweiterung „Groß“ (TZ 30)

¹ Der Neubau des Piers Ost wurde aus budgetären Gründen nicht in die weitere Planung übergeführt, sollte jedoch in alle Terminalentwicklungsschritte einfließen, um eine zukünftige Umsetzung sicherzustellen.

Quelle: Flughafen Wien AG

Anhang B

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Flughafen Wien Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Erwin Hameseder	(31. August 2011 bis 30. April 2013)
Ing. Ewald Kirschner	(30. April 2013 bis nach dem 31. Mai 2017)

Stellvertretung

Ing. Ewald Kirschner, 1. Stellvertreter	(29. April 2011 bis 30. April 2013)
Mag. Erwin Hameseder, 1. Stellvertreter	(30. April 2013 bis 31. Mai 2017)
Dr. Wolfgang Ruttenstorfer, 2. Stellvertreter	(29. April 2011 bis nach dem 31. Mai 2017)

Vorstand

Mag. Julian Jäger	(5. September 2011 bis nach dem 31. Mai 2017)
Mag. Dr. Günther Ofner	(5. September 2011 bis nach dem 31. Mai 2017)

R
—
H

