

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

29 Schiffshebewerk Niederfinow: Zweifelhafte Einigung mit dem Auftragnehmer zulasten des Bundes

(Kapitel 1203 Titel 780 02)

Zusammenfassung

Entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben schloss das BMDV einen Vergleich zum Bau des Schiffshebewerks Niederfinow.

Baustreitigkeiten zwischen dem BMDV und dem Auftragnehmer prägten den Ersatzbau des Schiffshebewerks Niederfinow. Die Streitigkeiten eskalierten vor der Fertigstellung. Aus Zeitnot und der Befürchtung, eine Bauruine zu schaffen, schloss das BMDV mit dem Auftragnehmer einen Vergleich. Anders als vom Haushaltsrecht gefordert, prüfte es nicht, ob der Vergleich für den Bund zweckmäßig und wirtschaftlich war. Die Vergleichssumme von 107 Mio. Euro hätte das BMDV auf dieser unklaren Grundlage nicht zahlen dürfen.

Das BMDV muss prüfen, wie es Streitigkeiten bei Bauvorhaben künftig unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben lösen kann.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Ersatzbau des Schiffshebewerks Niederfinow

Mithilfe des Schiffshebewerks Niederfinow überwinden Schiffe auf der Havel-Oder-Wasserstraße seit dem Jahr 1934 einen Höhenunterschied von 36 Metern. Das Wasserstraßen-Neubauamt (Neubauamt) vergab im Jahr 2008 den Auftrag für einen Ersatzbau dieses Schiffshebewerks. Das Neubauamt ist der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (Generaldirektion) unterstellt. Das BMDV ist beiden Behörden übergeordnet.

Für den Bau des Schiffshebewerks sah das Neubauamt eine Bauzeit von fünf Jahren vor, die Fertigstellung war für das Jahr 2013 vorgesehen. Die Baukosten plante es mit 208,6 Mio.

Euro ein. Tatsächlich wurde das Schiffshebewerk im Oktober 2022 übergeben. Die Baukosten stiegen auf 391,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Sachstand der Baumaßnahmen und die Ausgabensteigerung des Projekts. Dies tat er vor dem Hintergrund eines zwischen dem Bund und dem Auftragnehmer geschlossenen Vergleichs zur endgültigen Fertigstellung des Schiffshebewerks. Er untersuchte, ob der Vergleich rechtmäßig zustande kam sowie zweckmäßig und wirtschaftlich war.

Streitigkeiten in der Bauphase eskalieren

Das Neubauamt und der Auftragnehmer stritten während des gesamten Bauverlaufs darüber, welche Leistungen im Vertrag enthalten seien und für welche eine zusätzliche Vergütung erforderlich werde. Auf ausdrücklichen Wunsch des BMDV war seit Baubeginn eine Rechtsanwaltskanzlei als juristischer Berater des Neubauamtes bei der vertraglichen Abwicklung tätig.

Der Auftragnehmer verlangte eine zusätzliche Vergütung von insgesamt 218 Mio. Euro. Das Neubauamt lehnte das in dieser Höhe ab.

Es kam zu Bauzeitverzögerungen. Kurz vor der Fertigstellung des Schiffshebewerks eskalierten die Streitigkeiten.

Vergleichsverhandlungen auf unklarer Grundlage

Um die Streitigkeiten zu beenden, nahm die Generaldirektion Verhandlungen mit dem Auftragnehmer auf. Im Ergebnis unterstellte die Generaldirektion, dass wesentliche Teile der zusätzlich geforderten Vergütung berechtigt seien. Ohne die strittigen Sachverhalte oder die Rechtslage zu prüfen, schlug sie dem BMDV die Zahlung einer Vergleichssumme von 65 Mio. Euro vor. Der juristische Berater lehnte es ab, diesen Vergleichsentwurf als zweckmäßig und wirtschaftlich einzustufen.

Obwohl die Generaldirektion ausdrücklich darauf hinwies, dass sie keine Prüfung der Rechts- und Sachlage vorgenommen hat, übernahm das BMDV ihren Vorschlag. Es selbst holte diese Prüfungen nicht nach. Auf dieser Grundlage untersuchte es die Wirtschaftlichkeit des Vergleichs. Dabei stellte es auf eine Vergleichssumme von 65 Mio. Euro ab. Tatsächlich einigte sich das BMDV mit dem Auftragnehmer auf die Zahlung von 107 Mio. Euro. Es prüfte nicht, ob der Vergleich zweckmäßig ist.

Das BMDV schloss den Vergleich, weil es eine „jahrzehntelange Bauruine“ befürchtete, sollte der Auftragnehmer die Arbeiten einstellen. Belastbare Nachweise für seine Befürchtungen legte das BMDV dem Bundesrechnungshof nicht vor.

Am 15. März 2022 schloss der Bund einen Vergleich zur endgültigen Fertigstellung des Schiffshebewerks mit einer pauschalierten Endabrechnungssumme von 391,6 Mio. Euro. Darin sind die 107 Mio. Euro enthalten.

29.2 Würdigung

Das BMDV hat einen Vergleich abgeschlossen, ohne die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Es hat nicht geprüft, ob die Voraussetzungen für den Abschluss eines Vergleichs nach § 58 BHO vorlagen, weil es dessen Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht prüfte. Es hat zudem versäumt, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die einzelnen Sachverhalte sowie die zusätzlich geforderte Vergütung zu überprüfen. Nur auf einer so gesicherten Grundlage hätte es über diese verhandeln dürfen. Auch der Vortrag zur „Zeitnot“ und zur Befürchtung einer „Bauruine“ kann diese Herangehensweise nicht rechtfertigen.

Um die Zweckmäßigkeit nachzuweisen, hätte das BMDV darlegen müssen, dass aus dem Vergleich kein negatives Beispiel für andere Bauvorhaben entsteht. Hierzu hat es keine Angaben gemacht. Der Bundesrechnungshof hat die konkrete Gefahr gesehen, dass das BMDV auf diese Weise ein Exempel schafft: Sind die zusätzlichen Forderungen und die damit einhergehende Komplexität hoch genug, lässt sich das BMDV ohne Prüfung auf zusätzlich geforderte Vergütungen ein.

Die Wirtschaftlichkeit des Vergleiches hat das BMDV ebenfalls nicht nachweisen können. Denn es hat darauf verzichtet, den tatsächlichen Umfang berechtigter Forderungen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert zu prüfen, ob es den Vergleich rückabwickeln kann und wie es Streitigkeiten über vertraglich geschuldete Leistungen und Nachtragsforderungen bei Bauvorhaben künftig frühzeitig beilegen kann.

29.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erläutert, der Vergleich sei das Ergebnis intensiver Verhandlungen mit dem Auftragnehmer. Es habe Einzelpositionen entsprechend dem Vertrag aufgeklärt. Das Zustandekommen der Beträge habe es dem Bundesrechnungshof detailliert dargelegt. Das Verhandlungsergebnis sei die vereinbarte Vergleichssumme von 65 Mio. Euro. Daneben habe das BMDV unabhängig von der Vergleichssumme eine pauschale Endabrechnungssumme von 391,6 Mio. Euro vereinbart. Diese Vereinbarung sei für den Bund zweckmäßig und wirtschaftlich gewesen. Unsicherheit für die zukünftigen Haushalte habe es damit ausgeschlossen.

Mit dem Abschluss der Baumaßnahme habe das BMDV sein Ziel erreicht. Wäre der Vergleich nicht geschlossen worden, hätte dies mit großer Wahrscheinlichkeit zu weiteren Klagen und Gegenklagen und damit zu jahrelangen Prozessen geführt. Ohnehin seien die

zurückliegenden Rechtsstreitigkeiten nicht mehr justiziabel gewesen. Die Fertigstellung des Schiffshebewerks wäre voraussichtlich unmöglich geworden.

Zudem habe es Personal in den Dienststellen vom Prüfen der Schlussrechnung freistellen können. Dieses stehe nun für andere wichtige Aufgaben zur Verfügung. Dem Bund sei durch die Pauschalierung kein finanzieller Nachteil entstanden.

Zwischenzeitlich habe sich das BMDV mit der Bauindustrie auf allgemeine Grundsätze für eine transparente, kooperative und faire Zusammenarbeit auf der Baustelle verständigt, um zukünftig Streit zu vermeiden und Konflikte zu lösen. Die Kündigung des Vergleichs und dessen Rückabwicklung zu prüfen, käme aus Sicht des BMDV einer Wiederaufnahme der Rechtsstreitigkeiten gleich. Folglich ergäben sich erhebliche finanzielle Risiken für den Bund. Zudem hätte ein Rechtsstreit in Zeiten des Fachkräftemangels und der wirtschaftlichen Krise wertvolle Planungsressourcen und Gerichte gebunden. Dies wirke den vereinbarten Grundsätzen entgegen. Ein Rückabwickeln des Vergleichs komme somit für das BMDV nicht in Betracht.

29.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMDV den Vergleich nicht schließen durfte. Die Voraussetzungen für den Abschluss eines Vergleiches konnte das BMDV nicht nachweisen. Sowohl das Neubauamt als auch der juristische Berater hatten festgestellt, dass die Nachträge weder der Sache noch der Höhe nach gerechtfertigt waren. Deshalb hatte auch der juristische Berater davon abgeraten, einen Vergleich zu schließen.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das BMDV zudem nicht geprüft hat, ob die Streitigkeiten justiziabel waren. Im Ergebnis bleibt sein Vortrag damit unbelegt und sein Verwaltungshandeln insoweit willkürlich.

Der Bundesrechnungshof stellt klar, dass sich das BMDV mit dem Auftragnehmer in nur **einer** mit „Vergleich“ überschriebenen Vereinbarung geeinigt hat. Darin sind die Endabrechnungssumme von 391,6 Mio. Euro und die darin enthaltene Vergleichssumme von 107 Mio. Euro vereinbart. Das BMDV und der Auftragnehmer haben die Summen damit nicht „unabhängig“ voneinander vereinbart.

Das BMDV erkennt noch immer, dass es den Vergleich so nicht hätte abschließen dürfen. Es versucht, seine Entscheidung mit weiteren Behauptungen zu stützen. Diese tragen insgesamt in der Sache nicht und können sein Handeln auch nicht rechtfertigen:

- So nimmt der Bundesrechnungshof das allgemeine Bemühen des BMDV zur Kenntnis, die künftige Zusammenarbeit mit der Bauindustrie zu verbessern.
- Mit dem Vergleich besteht zwar Gewissheit für den Bundeshaushalt, welche Summe an den Auftragnehmer zu zahlen ist. Diese Gewissheit darf jedoch kein Grund sein, auf ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu verzichten.

- Auch die Behauptung, Personal für das Prüfen der Schlussrechnungsprüfung eingespart zu haben, kann das fehlerhafte Verwaltungshandeln nicht rechtfertigen.

Nach alledem muss das BMDV prüfen, ob es sich von dem Vergleich lösen kann. Streitigkeiten bei anderen Bauvorhaben muss es künftig unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben klären.