

13 Unterbringung von Besatzungen während Modernisierung von Schiffen viel zu teuer

Zusammenfassung

Die Bundeswehr lässt vier Schiffe in einer Werft modernisieren. Währenddessen hat sie die Besatzung viel zu teuer auf dem Werftgelände untergebracht. Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterließ sie.

Die Bundeswehr hat einen Generalunternehmer beauftragt, die vier Fregatten der Klasse 123 umfassend zu modernisieren. Der Heimathafen der Schiffe ist Wilhelmshaven. Die Arbeiten finden in Emden statt. Dort stehen keine bundeswehreigenen Unterkünfte bereit. Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Beschaffungsamt) entschied deshalb, ein Containerdorf auf dem Gelände der Werft errichten zu lassen. Alternativen zum Containerdorf prüfte es nur oberflächlich. Üblicherweise schreibt die Bundeswehr die Unterbringung von Besatzungen separat öffentlich aus. Das Beschaffungsamt verzichtete darauf und beauftragte stattdessen auch damit direkt den Generalunternehmer des Modernisierungsvorhabens. Die für solche Unterbringungen zuständigen Bundeswehrstellen band das Beschaffungsamt nicht ein. Mehrkosten von mindestens 20 Mio. Euro waren die Folge. Zusätzlich verzögerte sich die Unterbringung vor Ort um mehr als zwei Jahre. Währenddessen mussten Teile der Besatzung täglich mehrere Stunden zwischen Emden und Wilhelmshaven pendeln.

Das BMVg muss seine nachgeordneten Stellen anweisen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und alternative Unterbringungsformen korrekt zu vergleichen. Das Beschaffungsamt muss die Expertise der zuständigen Bundeswehrstellen nutzen. Aufträge soll es grundsätzlich öffentlich ausschreiben und so durch Wettbewerb günstigere Preise erzielen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Modernisierungsvorhaben für die Fregatten Klasse 123

Die vier Fregatten der Klasse 123 sind seit dem Beginn der 1990er Jahre im Einsatz. Die Bundeswehr will die Fregatten umfassend modernisieren. Die Modernisierung der ersten Fregatte begann im Dezember 2022 in einer Emdener Werft. Die Arbeiten an der

vierten Fregatte sollen im Winter 2029 abgeschlossen werden. Die Bundeswehr beauftragte für alle Arbeiten einen Generalunternehmer. Aufgrund der umfangreichen Arbeiten können die Unterkünfte an Bord nicht genutzt werden. Die Bundeswehr beabsichtigte, wesentliche Teile der Besatzungen in Werftnähe unterzubringen, u. a. für Sicherungsaufgaben. Nach jüngsten Sabotageakten bei Schiffen der Bundeswehr ist heute mehr Personal notwendig, um die Schiffe zu bewachen. Vor allem technisches Personal unterstützt und überwacht die Arbeiten des Werftpersonals. Weiterhin pflegen und warten Besatzungsangehörige Anlagen und Geräte der Schiffe.

Entscheidung für ein Containerdorf und Umsetzung

Die Bundeswehr kann bei Instandhaltungs- oder Modernisierungsvorhaben den Bedarf an Unterkünften in Werftnähe unterschiedlich decken. An verschiedenen Werftstandorten gibt es bundeswehreigene Unterkünfte. Zusätzlich betreibt die Bundeswehr ein Wohnboot. Wenn eigene Unterkünfte nicht verfügbar sind, muss sie andere Unterkünfte, z. B. Container oder Hotelzimmer, anmieten.

Für die Modernisierung der Fregatten bestellte das Beschaffungsamt Container, um fünf Unterkünfte für das Wachpersonal sowie Büros und Lagerflächen auf dem Werftgelände bereitzustellen. Der Werftstandort war vertraglich nicht festgelegt. Das Beschaffungsamt ging davon aus, dass die Modernisierung in Wilhelmshaven stattfindet. Da der Generalunternehmer die benötigte Werftkapazität in Wilhelmshaven nicht anmieten konnte, entschied er, die Schiffe in Emden zu modernisieren. Daraufhin ermittelte das Beschaffungsamt im Juni 2022, dass weitere 175 Unterkünfte nötig sind. Das Beschaffungsamt unterließ eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese soll sicherstellen, dass Alternativen – in diesem Fall andere Arten der Unterbringung – geprüft werden und die wirtschaftlichste Lösung identifiziert wird.

Üblicherweise schreibt die Bundeswehr Unterkünfte separat öffentlich aus. In diesem Fall verzichtete das Beschaffungsamt auf eine wettbewerbliche Vergabe. Es beauftragte stattdessen direkt den Generalunternehmer, ein Containerdorf bereitzustellen. Davon erhoffte es sich eine Zeitersparnis.

Die für Unterbringungsfragen in solchen Fällen zuständige Bundeswehrstelle beteiligte es nicht. Sie hätte die Besatzung u. a. in einem Emdener Hotel für 40 Euro pro Person und Nacht (ohne Büro- und Lagerflächen) unterbringen können.

Das Beschaffungsamt hatte die Unterbringung ursprünglich für Februar 2023 zugesagt. Weil im Beschaffungsamt u. a. die Expertise fehlte, begann der Bau erst im September 2024. Das Containerdorf war im Frühjahr 2025 bezugsfertig. Besatzungsangehörige pendelten daher über zwei Jahre täglich drei bis vier Stunden mit Bussen zwischen Wilhelmshaven und Emden. Vergleichbare Containerdörfer konnte die

zuständige Bundeswehrstelle in den vergangenen Jahren binnen vier bis zehn Wochen zur Verfügung stellen.

Kosten für Unterbringung und Versorgung

Die zuständige Bundeswehrstelle konnte andere Containerdörfer für rund 55 Euro pro Person und Nacht anmieten. Das Beschaffungsamt vereinbarte mit dem Generalunternehmer, dass er für das Containerdorf in Emden rund 33 Mio. Euro erhält. Es erwartete, dass dort durchschnittlich 100 Personen übernachten. Bei der vereinbarten Mietdauer von rund dreieinhalb Jahren sind das etwa 250 Euro pro Person und Nacht. Auf die gesamte Mietdauer gerechnet ergeben sich so Mehrkosten von rund 25 Mio. Euro. Das Beschaffungsamt bewertete das Angebot als „angemessen“.

Der Generalunternehmer erbrachte die Unterbringungsleistung nicht selbst. Er beauftragte für Bau und Betrieb des Containerdorfes einen Unterauftragnehmer, der seinerseits einen Unterauftragnehmer beauftragte, der wiederum einen weiteren Unterauftragnehmer beauftragte. Bei jeder Unterbeauftragung ist jeweils ein Zuschlag für Fremdleistungen fällig. Allein aus diesen Zuschlägen resultieren rund 9 Mio. Euro der Mehrkosten.

Zusätzlich benötigt die Bundeswehr Verpflegung für ihre Besatzungen sowie verbrauchsabhängige Leistungen, wie Strom, Wasser und Abfallentsorgung. Das Beschaffungsamt plante, auch diese Leistungen über den Generalunternehmer direkt zu beauftragen, wiederum über eine Kette von Unterauftragnehmern. Die Angebote für diese Leistungen lagen weit über den marktüblichen Preisen. Wenn das Containerdorf – wie vom Beschaffungsamt angenommen – mit 100 Personen ausgelastet ist, betragen z. B. die Kosten für die Verpflegung pro Person und Tag 115 Euro. Die zuständige Bundeswehrstelle vereinbarte in vergleichbaren Vorhaben für die Verpflegung üblicherweise nicht mehr als 42 Euro pro Person und Tag. So entstehen Mehrkosten von mindestens 10 Mio. Euro.

13.2 Würdigung

Ungeachtet des hohen Finanzvolumens und des langen Vertragsvorlaufs hat das Beschaffungsamt alle Alternativen zu einem Containerdorf ohne fundierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ausgeschlossen. Nachdem sich der Unterbringungsbedarf erhöht hatte, hätte es die Leistungen neu bewerten und ausschreiben müssen.

Das Beschaffungsamt hat die Unterbringungsleistungen beauftragt, ohne die Kompetenz und Erfahrung der zuständigen Bundeswehrstellen zu nutzen. Den Generalunternehmer auch mit den Unterbringungsleistungen zu beauftragen, hat sich als teure Fehlentscheidung erwiesen. Insbesondere die Kette von Unterauftragnehmern hat das

Containerdorf durch die jeweiligen Zuschläge deutlich verteuert. Die Bundeswehr muss nun anstelle der sonst üblichen rund 55 Euro pro Person und Nacht nahezu den fünffachen Preis bezahlen. Zudem drohen unverhältnismäßig hohe Preise für die Verpflegung und die verbrauchsabhängigen Leistungen. Insgesamt können durch die direkte Vergabe an den Generalunternehmer Mehrkosten von über 35 Mio. Euro entstehen. Hätte das Beschaffungsamt die zuständigen Bundeswehrstellen eingebunden und Aufträge öffentlich ausgeschrieben, hätte es diese Mehrkosten vermeiden können.

Durch das Vorgehen des Beschaffungsamtes war das Containerdorf gut zwei Jahre zu spät bezugsfertig. Für die Besatzung der ersten Fregatte betrieb die Bundeswehr daher über zwei Jahre einen Bustransfer. Mit Hilfe der zuständigen Bundeswehrstellen hätte es diesen Transfer vermeiden können, der fast die Hälfte der täglichen Arbeitszeit aufzehrte und ebenfalls Kosten verursachte.

Bei der künftigen Unterbringung von Besatzungen muss die Bundeswehr alternative Unterbringungsformen methodisch korrekt vergleichen. Sie muss die Expertise der zuständigen Bundeswehrstellen nutzen und für Wettbewerb sorgen.

13.3 Stellungnahme

Das BMVg hat verschiedene grundsätzliche Verbesserungen zugesagt. U. a. wolle es den Markt intensiver sichten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornehmen. Auch hat es zugesichert, Kosten besser zu kontrollieren und Unterbringungsleistungen separat auszuschreiben. Der Dienstbetrieb vor Ort müsse aber gewährleistet sein. Auch seien funktionale sowie truppendienstliche Aspekte zu berücksichtigen. Dies könne ggf. einzelne Alternativen ausschließen. Im vorliegenden Fall habe das Beschaffungsamt die Alternativen geprüft, die Art und Dauer des Unterkunftsbedarfs berücksichtigen und in der Nähe der Schiffe sind. Danach sei ein Containerdorf auf dem Werftgelände die beste Lösung. Für die Verpflegung der Besatzungen wolle das BMVg kurzfristig eine günstigere Lösung herbeiführen. Zu alternativen Angeboten für verbrauchsabhängige Leistungen hat das BMVg keine Angaben gemacht.

Das BMVg hat mitgeteilt, die direkte Vergabe an den Generalunternehmer bei der Unterbringung sei zulässig gewesen. Zudem hätten auch wirtschaftliche und technische Gründe dagegengesprochen, den Anbieter zu wechseln. Dass die Besatzung erst verspätet die Container habe beziehen können, habe an baurechtlichen Auflagen, wie u. a. für Brand- und Umweltschutz, gelegen. Diese Auflagen hätten auch die Kosten erhöht.

Einige Wochen nach seiner Stellungnahme hat das BMVg mitgeteilt, dass die Verpflegung inzwischen durch eine Truppenküche der Bundeswehr bereitgestellt wird. Der teure Catering-Vertrag sei gekündigt worden.

13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die generellen Zusagen des BMVg zur Kenntnis. Im vorliegenden Fall erwartet er, dass das BMVg nun auch die Preise für die verbrauchsabhängigen Leistungen nach- bzw. neu verhandelt.

An seiner Kritik zur Vergabe der Unterbringungsleistungen im Modernisierungsvorhaben der Fregatten Klasse 123 hält der Bundesrechnungshof fest: Das Beschaffungsamt hätte im Juni 2022 prüfen müssen, wie der erhöhte Unterbringungsbedarf wirtschaftlich gedeckt werden kann. Die ausgewählte Lösung hätte die zuständige Bundeswehrstelle dann separat ausschreiben müssen.

Baurechtliche Auflagen haben sicherlich zu geringen Verzögerungen geführt. Zwei Jahre lassen sich damit allerdings nicht begründen.

Die Bundeswehr sollte handelsübliche Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb ausschreiben, um die Chancen des Marktes zu nutzen und wirtschaftliche Angebote zu erhalten. Dabei muss sie die zuständigen Bundeswehrstellen einbinden und sich deren Expertise zunutze machen.