

Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 10. Juli 2017

Kaiserschleuse in Bremerhaven – hausgemachtes Übel durch Kurzsichtigkeit?

Die Kaiserschleuse in Bremerhaven ist eine der wichtigsten Hafenanlagen im Land Bremen. Sie verbindet die Kaiserhäfen I bis III mit der Weser. In den Kaiserhäfen werden hauptsächlich Automobile umgeschlagen. Im Jahr 2015 wurden in Bremerhaven über 2 Mio. Autos verschifft.

Die Kaiserschleuse in Bremerhaven soll nun für 22,5 Mio. € repariert werden. Dies ist nach einer Reparatur in den Jahren 2014 und 2015 nun bereits die zweite größere Maßnahme, an der zwischen 2007 und 2011 für über 230 Mio. € gebaute Schleuse. Die Reparatur wird aufgrund von Schäden durchgeführt, die scheinbar auf einen Planungs- bzw. Konstruktionsfehler zurückzuführen sind. Der Bau erfolgte durch die Arbeitsgemeinschaft Kaiserschleuse (Arge), bestehend aus HOCHTIEF AG, STRABAG AG und August Prien Bauunternehmung GmbH & Co. KG.

Fraglich bleibt, warum nicht bremenports selbst die Planung und Konzeption der Kaiserschleuse übernommen und sich gegebenenfalls ein Ingenieurbüro zur Seite genommen hat. Bremenports hat langjährige Erfahrungen in der Projektarbeit bei wasserbaulichen Anlagen und Kajen in Bremerhaven. Bremenports hatte außerdem laut des Berichts des Rechnungshofs (2009, Stadt) bereits einen Bauherrentwurf erstellen lassen, der später zu wesentlichen Teilen zur Grundlage des Bauvertrags erklärt wurde. Der Rechnungshof vermutet, dass der zeitliche Druck eine erhebliche Rolle dabei gespielt hat, dass das Projekt im wettbewerblichen Dialog an ein Konzernkonsortium vergeben wurde.

Das eigentliche Vergabeverfahren zum Bau der Kaiserschleuse wurde bereits in mehreren Berichten des Landesrechnungshofs kritisiert. Dieser hat das Vergabeverfahren als „unzulässig“ (Bericht 2009, Stadt) bezeichnet. Das im wettbewerblichen Dialog durchgeführte Verfahren sei aus mehreren Gründen nicht zulässig gewesen. Dazu seien erhebliche Fehler bei der Erarbeitung und Anwendung der Wertungskriterien gemacht worden. Diese wurden nach Ansicht des Rechnungshofs nicht ausreichend beschrieben und bei der Bewertung der Angebote wurde ein unbrauchbares Verfahren angewendet. Bei der Anwendung einer sachgerechteren Methode wäre es nach Angaben des Rechnungshofs möglicherweise zu einer anderen Reihenfolge der Angebote und damit vermutlich zum Zuschlag an einen anderen Anbieter gekommen.

Im Sonderbericht zur Kaiserschleuse im Jahr 2013 kritisierte der Rechnungshof den zeitlichen Druck bei der Planung der Kaiserschleuse. Diese sollte unbedingt zur Sail 2010 fertig werden. Dabei waren zu Baubeginn weder die notwendigen Details mit den Auftragnehmern noch die offenen Punkte mit anderen beteiligten Stellen, wie beispielsweise dem Zoll, abschließend besprochen. Dies hat u. a. zu vielen teuren Nachträgen geführt und den Bau verzögert. bremenports hat außerdem angegeben, aufgrund des zeitlichen Drucks auch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben. Dies stellte einen Verstoß gegen die Landeshaushaltsordnung dar.

Die vom Rechnungshof detailliert festgestellten Versäumnisse beim Bau der Kaiserschleuse erscheinen angesichts der jetzt notwendig gewordenen millionenschweren Reparaturen besonders schwerwiegend. Der entstandene Schaden für Bremen lässt sich nicht beziffern, liegt aber vermutlich im mittleren zweistelligen Millionenbereich. Aus den Berichten des Rechnungshofs wird deutlich, dass der gründliche und nachhaltige Bau der Kaiserschleuse kurzsichtig dem vermeintlich schnellen politischen Erfolg aufgrund des großen Termindrucks geopfert wurde.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

1. Inwieweit ist es korrekt, dass bremenports ursprünglich selbst die Konzeption und Planung der Kaiserschleuse durchführen sollte und wollte?
2. Aus welchen Gründen wurde bremenports dann doch nicht mehr mit der Konzeption und Planung der Kaiserschleuse betraut?
3. Inwieweit hätte eine Konzeption und Planung der Kaiserschleuse durch bremenports den zeitlichen Ablauf um welche Größenordnung verzögert?
4. Inwieweit ist es korrekt, dass sich damals insbesondere der heutige Senator Günthner in seiner damaligen Funktion als Vorsitzender des Hafenausschusses für die Vergabe über den wettbewerblichen Dialog eingesetzt hat? Welchen Standpunkt hat Senator Günthner heute zur damaligen Vergabe?
5. Inwieweit ist es korrekt, dass es bei Mitarbeitern von bremenports Bedenken gegen die Planungsentwürfe der Arge gegeben hat, und wie stark waren die Bedenken ausgeprägt?
6. Aus welchen Abteilungen kamen diese Bedenken?
7. Inwiefern haben die Mitarbeiter bei bremenports bereits zu diesem Zeitpunkt die vorgelegte Konstruktion der Arge als besonders schadensanfällig bewertet?
8. Wie wurde seitens der Leitung bremenports bzw. des damaligen Senators auf diese Bedenken reagiert?
9. In welchem Umfang waren die Fachabteilungen bei bremenports während des Baus eingebunden?
10. Inwieweit ist es korrekt, dass der damalige Chef von bremenports 2011 zu HOCHTIEF gewechselt ist, und wie bewertet der Senat diesen Vorgang?
11. Welchen Einfluss hatte der damalige Chef von bremenports bei der Vergabe des Auftrags, und hat er sich ebenfalls für eine Vergabe im wirtschaftlichen Dialog stark gemacht?
12. Inwieweit war der damalige Chef von bremenports bei der Bewertung der eingegangenen Angebote beteiligt?
13. Inwieweit hält der Senat das damals gewählte Vergabeverfahren heute für einen Fehler, und welche Rolle spielt die anhaltende Schadensanfälligkeit für seine Bewertung?
14. Inwieweit hält der Senat den erheblichen Zeitdruck bei der Umsetzung des Projekts für mitursächlich für die heutigen technischen Probleme an der Schleuse?
15. Inwieweit stehen nach Ansicht des Senats die erheblichen Fehler bei der Vergabe des Neubaus der Kaiserschleuse in einem Zusammenhang mit den jetzt aufgetretenen Problemen?
16. Inwieweit hat der Senat seine in den Berichten des Rechnungsprüfungshofs angekündigten Verbesserungen bei der Vergabe durch welche Maßnahmen durchgeführt?
17. Inwiefern wurde seitens des Senats bereits geprüft, inwieweit die an der fehlerhaften Vergabe beteiligten Personen persönlich haftbar zu machen sind?

Lencke Steiner und Fraktion der FDP

D a z u

Antwort des Senats vom 15. August 2017

1. Inwieweit ist es korrekt, dass bremenports ursprünglich selbst die Konzeption und Planung der Kaiserschleuse durchführen sollte und wollte?
2. Aus welchen Gründen wurde bremenports dann doch nicht mehr mit der Konzeption und Planung der Kaiserschleuse betraut?
3. Inwieweit hätte eine Konzeption und Planung der Kaiserschleuse durch bremenports den zeitlichen Ablauf um welche Größenordnung verzögert?

Die Fragen 1 bis 3 werden im Zusammenhang beantwortet.

Am 5. Juli 2005 hat der Senat den Neubau der Kaiserschleuse beschlossen und in Ziffer 6 dazu ausgeführt: „Der Senat bittet den Senator für Wirtschaft und Häfen, die Hafenmanagementgesellschaft bremenports GmbH & Co. KG sofort mit den erforderlichen Planungs-, Genehmigungs- und Ausschreibungsarbeiten für den Neubau der Kaiserschleuse mit dem Ziel eines zügigen Baubeginns zu beauftragen.“

bremenports hat diesen Auftrag des Senats ohne Verzögerung ausgeführt und die erforderlichen Planungsarbeiten gemeinsam mit der Ingenieursgemeinschaft Lackner & Partner, Windels-Tim-Morgen und Maierform erledigt. Der von bremenports erstellte und verantwortete Bauentwurf war Grundlage für das folgende Ausschreibungsverfahren, das in der Form eines wettbewerblichen Dialogs durchgeführt wurde. Grundlage hierfür war ein externes Rechtsgutachten, das den wettbewerblichen Dialog nach den damaligen einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen als geeignete Vergabeform für die Kaiserschleuse bewertet hatte.

bremenports hat wie zuvor dargestellt zur Vorbereitung des gewählten Vergabeverfahrens einen Bauentwurf erstellt. Insofern kann die Frage 3 nicht beantwortet werden.

4. Inwieweit ist es korrekt, dass sich damals insbesondere der heutige Senator Günthner in seiner damaligen Funktion als Vorsitzender des Hafenausschusses für die Vergabe über den wettbewerblichen Dialog eingesetzt hat? Welchen Standpunkt hat Senator Günthner heute zur damaligen Vergabe?

Die Entscheidung darüber, welches konkrete Vergabeverfahren bei einzelnen Projekten zur Anwendung kommt, obliegt den mit der Projektumsetzung beauftragten Gesellschaften. Der Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen wird ebenso wie dessen Vorsitz bei Entscheidungen dieser Art nicht beteiligt.

Ein Zusammenhang zwischen der Wahl und Durchführung des Vergabeverfahrens und den nach Fertigstellung aufgetretenen Mängeln wird nicht gesehen.

5. Inwieweit ist es korrekt, dass es bei Mitarbeitern von bremenports Bedenken gegen die Planungsentwürfe der Arge gegeben hat, und wie stark waren die Bedenken ausgeprägt?
6. Aus welchen Abteilungen kamen diese Bedenken?
7. Inwiefern haben die Mitarbeiter bei bremenports bereits zu diesem Zeitpunkt die vorgelegte Konstruktion der Arge als besonders schadensanfällig bewertet?
8. Wie wurde seitens der Leitung bremenports bzw. des damaligen Senators auf diese Bedenken reagiert?

Die Fragen 5 bis 8 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die im Zuge des Vergabeverfahrens (wettbewerblicher Dialog) vorgelegten Planentwürfe der späteren Arge als Alternative zum Bauherrenentwurf (Planungen bremenports) wurden in einem zweistufigen Dialogverfahren bezüglich ihrer Vor- und Nachteile zum Teil kontrovers diskutiert, fachlich abgewogen und abschließend nach einem vorab festgelegten Bewertungsschema bewertet. Bewertungskriterien waren Preis, Qualität und technischer Wert gemäß Baubeschreibung, Spezifikation und Materialien, die Minimierung von Sperrzeiten und die Wartungs- und Betriebskosten. Die Bewertung dieser Kriterien bildete die fachliche Grundlage für den im März 2007 abgeschlossenen Bauvertrag und Ergänzungsvertrag zwischen bremenports und der Arge. Die dem Bauvertrag und dem Ergänzungsvertrag zugrunde gelegte Konstruktion wurde als nicht „besonders schadensanfällig“ bewertet. Dennoch wurde im Ergänzungsvertrag weitergehender Prüfungsaufwand für die Sonderkonstruktion Tortechnik festgelegt. Diese Prüfung durch bremenports mündete im Juni 2007 in der Entscheidung, die angebotene Sonderkonstruktion Tortechnik zur Realisierung freizugeben, da seitens bremenports „keine grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Realisierung des Hubschiebetors bestehen“.

9. In welchem Umfang waren die Fachabteilungen bei bremenports während des Baus eingebunden?

Alle maßgeblichen Fachabteilungen der bremenports waren im vollen Umfang während des Baus in Projektleitung, Projektsteuerung, Bauoberleitung und örtlicher Bauüberwachung eingebunden.

10. Inwieweit ist es korrekt, dass der damalige Chef von bremenports 2011 zu HOCHTIEF gewechselt ist, und wie bewertet der Senat diesen Vorgang?

Es ist korrekt, dass der Geschäftsführer von bremenports im Jahr 2011 zu HOCHTIEF gewechselt ist. Der Senat beabsichtigt nicht, berufliche Veränderungen von Geschäftsführern öffentlicher Gesellschaften zu bewerten.

11. Welchen Einfluss hatte der damalige Chef von bremenports bei der Vergabe des Auftrags, und hat er sich ebenfalls für eine Vergabe im wirtschaftlichen Dialog stark gemacht?

Über die Vergabe im wettbewerblichen Dialog wurde auf Grundlage eines Rechtsgutachtens im Sinne des Senatsbeschlusses „mit dem Ziel eines zügigen Baubeginns“ entschieden. Die Vergabe wurde durch einen juristisch begleiteten Vergabevermerk dokumentiert und der Bauvertrag sowie der Ergänzungsvertrag wurden von den damaligen Geschäftsführern gezeichnet.

12. Inwieweit war der damalige Chef von bremenports bei der Bewertung der eingegangenen Angebote beteiligt?

Die Geschäftsführung war in die Dialogphasen des wettbewerblichen Dialogs und in die abschließende Bewertung der Angebote eingebunden.

13. Inwieweit hält der Senat das damals gewählte Vergabeverfahren heute für einen Fehler, und welche Rolle spielt die anhaltende Schadensanfälligkeit für seine Bewertung?

Im Vorfeld war durch den begleitenden externen Rechtsberater geprüft worden, in welcher Art von Vergabeverfahren die Vergabe des Bauauftrags für die Kaiserschleuse durchgeführt werden müsste bzw. könnte. Hier ergab sich, dass mehrere Verfahrensarten möglich waren. Nach den damaligen einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen bestand die Möglichkeit, den Bauauftrag für das Projekt im Rahmen eines wettbewerblichen Dialogs zu vergeben. Dieser bot die Möglichkeit, die Erfahrungen und konstruktiven Vorschläge der Bieter bei der Erarbeitung der Ausführungsvariante zu nutzen. Ein darüber hinausgehender Zusammenhang zwischen dem gewählten Vergabeverfahren und den nach der Fertigstellung am Torsystem aufgetretenen Mängeln ist nicht ersichtlich.

14. Inwieweit hält der Senat den erheblichen Zeitdruck bei der Umsetzung des Projekts für mitursächlich für die heutigen technischen Probleme an der Schleuse?

Es gibt keine Hinweise dafür, dass terminliche Zwänge beim Neubau der Kaiserschleuse einen Einfluss auf Planung und Ausführung der Schleusenhäupter und -tore durch die beauftragte Arbeitsgemeinschaft hatten und damit zu den später aufgetretenen Mängeln beigetragen haben.

15. Inwieweit stehen nach Ansicht des Senats die erheblichen Fehler bei der Vergabe des Neubaus der Kaiserschleuse in einem Zusammenhang mit den jetzt aufgetretenen Problemen?

Der Senat sieht keinen Zusammenhang zwischen der Wahl und Durchführung des Vergabeverfahrens und den nach Fertigstellung aufgetretenen Mängeln.

16. Inwieweit hat der Senat seine in den Berichten des Rechnungsprüfungshofs angekündigten Verbesserungen bei der Vergabe durch welche Maßnahmen durchgeführt?

Das Ressort des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat durch das für das öffentliche Auftragswesen zuständige Referat in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten des Hauses sowie den operativ tätigen Gesellschaften einen Leitfaden erarbeitet, der verbindliche Vorgaben für die Anwendung der Standardregelwerke des Bundes für die Durchführung von Vergabeverfahren für Bauprojekte enthält. Der Leitfaden ist am 13. Oktober 2009 im Geschäftsbereich des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen eingeführt worden. Er wurde der städti-

schen Deputation für Wirtschaft und Häfen in deren Sitzung am 11. November 2009, dem Hafenausschuss in dessen Sitzung am 4. Dezember 2009 und der städtischen Deputation für den Fischereihafen in deren Sitzung am 11. Dezember 2009 zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Leitfaden wurde am 6. Januar 2010 auch der Berichterstatterin des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses und dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellt.

Weiterhin geben die Handreichungen und Arbeitshilfen der seit Mai 2015 bestehenden zentralen Service- und Koordinierungsstelle für Bauvergaben beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen den öffentlichen Auftraggebern Hilfestellung auch bei in diesem Projekt relevanten Themen wie der Wahl des Vergabeverfahrens und der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots. Generell ist jedoch zu beachten, dass die Projekte, die der Errichtung/Vorhaltung von Hafeninfrastruktur dienen, in aller Regel dem Vergaberechtsregime für Sektorenaufträge unterfallen dürften. In der seit 2009 geltenden Sektorenverordnung finden sich weniger starre Verfahrensregelungen, als sie in der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) für sonstige Bauvergabeverfahren vorgesehen sind.

17. Inwiefern wurde seitens des Senats bereits geprüft, inwieweit die an der fehlerhaften Vergabe beteiligten Personen persönlich haftbar zu machen sind?

Da dem Senat keine konkreten Zusammenhänge zwischen der Wahl und Durchführung des Vergabeverfahrens zum Neubau der Kaiserschleuse und den aufgetretenen Mängeln bekannt sind, erfolgte keine Prüfung einer persönlichen Haftbarhaltung von am Vergabeverfahren beteiligten Personen.

