



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

**Unterrichtung des Landtags NRW
nach § 99 Landeshaushaltsordnung**

**über die Prüfung der Errichtung des Neubaus
des Zentrums für Konservative Medizin (1. Bauabschnitt)
des Universitätsklinikums Essen**

G. K. - 172 E 7 - 106

Düsseldorf, 21.06.2011

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	3
2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	3
3	Ausgangslage	5
4	Bauzeitverzögerungen und Mängel	7
5	Kostensteigerungen	13
6	Bewertung durch den LRH	14
7	Vergütung des BLB NRW	19
8	Stellungnahme der Ministerien	20
9	Handlungskonzept	20

1 Vorbemerkung

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) steht zurzeit aufgrund von Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und zwei Sonderberichten des Landesrechnungshofs NRW (LRH) zu seiner Praxis bei Grundstücksankäufen sowie der vom Finanzministerium des Landes NRW (FM) veranlassten Sonderprüfungen im Fokus der Öffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund hat der Landtag einen Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 41 der Landesverfassung NRW eingesetzt, der insbesondere notwendige Konsequenzen für eine Neuausrichtung des BLB NRW aufzeigen soll.

Um die aktuellen Entwicklungen sachgerecht und im Interesse des Landes zu begleiten, hält der LRH eine gesonderte zeitnahe Unterrichtung der Mitglieder des Landtags auch über das unzureichende Bauprojektmanagement des BLB NRW bei der Errichtung des 1. Bauabschnitts des Zentrums für Konservative Medizin (ZKM) des Universitätsklinikums Essen (UKE) und dessen Folgen für erforderlich, zumal es sich hierbei nicht um einen Einzelfall handelt. Ähnliche Mängel hat der LRH auch bei Prüfungen des Vermieter-Mieter-Modells festgestellt.

Darüber hinaus sieht der LRH bei dem für die medizinische Versorgung wichtigen Bauprojekt die Dauer der Bauzeitverzögerung und die u. a. damit verbundene Kostenexplosion als besonders bedeutsam an.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- Bei der Errichtung des 1. Bauabschnitts des ZKM des UKE sind erhebliche Bauzeitverzögerungen eingetreten. Anstelle der avisierten Bauzeit von rund eineinhalb Jahren sind seit dem Baubeginn im April 2006 mehr als fünf Jahre vergangen. Die Inbetriebnahme soll frühestens im Januar 2012 erfolgen (Stand Mai 2011).
- Obwohl das Gebäude seit über zwei Jahren weitestgehend fertig gestellt ist, konnte es aufgrund schwerer, kurzfristig nicht zu behebbender Baumängel vor allem im Bereich des Brandschutzes und der Technischen Gebäudeausstattung bislang noch nicht in Betrieb genommen werden.

In einer Mängelliste wurden 8.300 Beanstandungen aufgeführt (Stand Mitte Oktober 2010).

- Bei den Baukosten sind u. a. durch die aufgetretenen Bauzeitverzögerungen gravierende Steigerungen eingetreten. Die Gesamtausgaben werden um mehr als 55 % von ursprünglich genehmigten 52,8 Mio. € auf voraussichtlich 82,0 Mio. € steigen.
- Eine verursachungsgerechte Zuordnung der vermeidbaren Mehrkosten hat bislang nicht stattgefunden, sodass diese zunächst fast ausschließlich dem Landeshaushalt angelastet worden sind.
- Die massiven Baumängel, Bauzeitverzögerungen und Kostensteigerungen sind vorrangig durch ein unzureichendes Bauprojektmanagement des mit der Durchführung der Maßnahme betrauten BLB NRW verursacht worden.
- Der BLB NRW haftet nach Auffassung des LRH aufgrund seiner umfassenden Projektverantwortlichkeit nach vertragsrechtlichen Grundsätzen für die in seiner Verantwortungssphäre verursachten Schäden. Auch für die mängelbehafteten Leistungen des von ihm beauftragten Generalplaners und dessen Nachunternehmern hat der BLB NRW gegenüber dem UKE - unabhängig von eigenen Ansprüchen gegen die Verursacher - einzustehen.
- Der LRH kritisiert, dass das über den BLB NRW aufsichtführende FM selbst nach mehr als zehn Jahren seit Gründung des Sondervermögens nicht zu einer Klärung der grundsätzlichen haftungsrechtlichen Rechtslage beigetragen hat.
- Aufgrund einer prozentualen Vergütungsregelung, die an die Höhe der Bauausgaben gekoppelt ist, profitiert der BLB NRW erheblich von gestiegenen Baukosten. Dies nimmt er selbst in den Fällen für sich in Anspruch, in denen eigene mängelbehaftete Leistungen oder solche der von ihm beauftragten Nachunternehmer ursächlich für vermeidbare Kostenerhöhungen sind.
- Zur Vermeidung weiterer Kosten und im Hinblick auf die besondere Bedeutung des 1. Bauabschnitts des ZKM für die weiteren Betriebsteile des UKE hatte der LRH von den beteiligten Ressorts (FM und MIWF) kurzfristig ein effektives Handlungskonzept zur Projektbeschleunigung und schnellstmöglichen Inbetriebnahme gefordert. Das FM hat dem LRH daraufhin drei Monate später ein mit dem MIWF abgestimmtes sogenanntes Krisenkonzept übersandt, das insoweit unzureichend ist, als die darin bezeichneten Maßnahmen nicht konkret und ohne Prioritätensetzung dargestellt wer-

den. Insbesondere fehlt ein detaillierter zeitlicher Fahrplan, der in engen Grenzen verbindliche Termine vorsieht.

3 Ausgangslage

Der Neubau des ZKM ist Bestandteil einer im Jahr 2003 vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW (MIWF)¹ genehmigten Masterplanung für das UKE. Beabsichtigt war die Neustrukturierung des Klinikgeländes mit dem vorrangigen Ziel einer Verbesserung der Funktionalität des Gesamtbetriebs. Innerhalb der Generalplanung war die Errichtung des ZKM mit verschiedenen Kliniken und Einrichtungen in drei Bauabschnitten vorgesehen.

Mit dem 1. Bauabschnitt - einem U-förmigen sechsgeschossigen Neubau mit einer Gesamtnutzfläche von 8.654 m² und zwei Technikzentralen auf dem Dach - sollte eine Infrastruktur geschaffen werden, die auch wesentliche technische Versorgungsfunktionen der weiteren Bauabschnitte sowie zweier benachbarter, noch im Bau befindlicher Klinikgebäude (Forschungsgebäude für Klinische Medizin, Bettenhaus des Westdeutschen Tumorzentrums) übernimmt.

Diese Maßnahme wurde dem UKE am 05.10.2004 vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (MWEBWV) mit Zustimmung des FM auf der Grundlage einer Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) gemäß § 24 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung mit einem Baukostenvolumen von rund 52,8 Mio. € genehmigt. Baubeginn war im April 2006, die Übergabe war für November 2007 vorgesehen. Trotz einer weitestgehenden Fertigstellung im Jahr 2009 wird aufgrund von 8.300 Baumängeln (Stand Mitte Oktober 2010)² eine tatsächliche Inbetriebnahme der Einrichtung nach letzten Informationen des UKE frühestens im Januar 2012 möglich sein.

¹ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird bei allen beteiligten Ressorts auch für die Vergangenheit beibehalten.

² Die Angaben beruhen auf der vom BLB NRW in Auftrag gegebenen "Terminlichen Risikoanalyse" eines Ingenieurbüros für Projektmanagement vom 08.11.2010 mit Ergänzungen vom 22.12.2010 und 07.04.2011.

Gemäß § 2 Abs. 5 der Errichtungsverordnung des UKE³ in Verbindung mit Art. 6 Nr. 5 Hochschulfreiheitsgesetz⁴ war das UKE verpflichtet, sich bis zum Ablauf des Jahres 2007 für die Planung und Durchführung seiner Bauvorhaben des BLB NRW zu bedienen. Das UKE beauftragte demgemäß in den Jahren 2004/2005 schriftlich den BLB NRW unter Bezugnahme auf die Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten sukzessive mit der Durchführung der Arbeiten für den gesamten 1. Bauabschnitt des ZKM einschließlich der Erbringung aller delegierbarer Bauherrenaufgaben und sämtlicher Planungs- und Überwachungsleistungen. Mit diesen Projektmanagementaufträgen, die die Leitung und Steuerung der Maßnahme umfassen, wurde dem BLB NRW die Gesamtheit aller Führungsaufgaben übertragen. Der BLB NRW nahm die Aufgaben wahr, ohne die vom UKE jeweils erbetene schriftliche Bestätigung dieser Beauftragungen abzugeben. Im Bereich Planung und Überwachung der Bauausführung übertrug der BLB NRW wesentliche Teile seiner Aufgaben an einen externen Generalplaner, der sich für die Durchführung von Fachplanungsleistungen und der Wahrnehmung der Bauleitung weiterer Nachunternehmer bediente.

Der LRH hat 2010 in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf das Bauprojekt geprüft und dabei in den verschiedensten Phasen des Projekts fortwährende Bauzeitverzögerungen mit unterschiedlichen Ursachen festgestellt. Damit einher gingen erhebliche Kostensteigerungen.

Mit Entscheidung vom 05.10.2010 hat der LRH dem MIWF und dem FM die Prüfungsmitteilungen zur Prüfung der Errichtung des Neubaus eines Zentrums für Konservative Medizin (1. Bauabschnitt) des UKE zur Stellungnahme zugeleitet.

Auf die Einlassungen des MIWF vom 19.10.2010 und des FM vom 04.02.2011 hat der LRH jeweils mit Entscheidung vom 05.05.2011 geantwortet. Der Schriftwechsel mit beiden Ministerien dauert an.

³ Verordnung über die Errichtung des Klinikums Essen der Universität - Gesamthochschule Essen (Universitätsklinikum Essen) als Anstalt des öffentlichen Rechts vom 01.12.2000 (GV. NRW. 2000 S. 715 ff.).

⁴ Hochschulfreiheitsgesetz vom 31.10.2006 (GV. NRW. 2006 S. 474).

4 Bauzeitverzögerungen und Mängel

Die nachfolgend aufgezeigten Fälle stellen eine exemplarische Auflistung evidenter Mängel dar, die zu Terminverzögerungen und Mehrkosten geführt haben.

4.1 Brandschutzmaßnahmen

Beim Brandschutz fanden mehrfach nicht abgestimmte Planungs- und Ausführungsänderungen statt. So lag der Baugenehmigung vom 09.12.2005 ein (erstes) Brandschutzkonzept zugrunde, das für das 3. und 4. Obergeschoss des ZKM gesonderte, nach außen führende Flure zur Entrauchung der innen liegenden Bewegungsflächen vorsah. Das Brandschutzkonzept war Grundlage der Ausschreibungen zu den einzelnen Gewerken und galt als Basis für die Ausführungsplanung und Bauausführung. Entgegen der Baugenehmigung sind bei der baulichen Umsetzung des 1. Bauabschnitts insgesamt sechs Entrauchungsflure zunächst nicht zur Ausführung gekommen. Die Entscheidungsabläufe zu den dazu während der Baumaßnahme vorgenommenen Ausführungsänderungen und der Grund für die fehlenden Entrauchungsflure waren weder den geprüften Unterlagen zu entnehmen noch mit Hilfe des UKE und des BLB NRW nachzuvollziehen.

Die Notwendigkeit von Ersatzmaßnahmen zur Entrauchung der innenliegenden Flure im 3. und 4. Obergeschoss wurde erst später von den Projektverantwortlichen erkannt. Das daraufhin entwickelte zweite Brandschutzkonzept sah als Lösung die Installation von Brandgasventilatoren in den Bewegungsfluren vor. Dieses neue Konzept wurde zwar bauordnungsrechtlich genehmigt, erwies sich aber laut BLB NRW aus baulich bedingten Gründen als nicht umsetzbar. Aufgrund dessen wurden sodann doch die ursprünglich vorgesehenen Entrauchungsflure realisiert. Diese Arbeiten zogen sich bis April 2011 hin.

Die Nachrüstung der Flurbereiche zur Erzielung der brandschutztechnischen Ertüchtigung, die nach Fertigstellung sämtlicher weiterer Ausbaugewerke erforderlich wurde, verursachte neben den erheblichen Mehrkosten einen außerordentlichen zeitlichen Aufwand. Sie stellt die maßgebliche Ursache für die Verzögerung von schon jetzt drei Jahren in der Übergabe und Nutzung des Gebäudes dar. Ohne den Einbau der Einrichtung für den vorbeugenden Brandschutz ist eine Inbetriebnahme des ZKM bauordnungsrechtlich nicht zulässig.

Der LRH hat eine unzureichende Abstimmung des zweiten Brandschutzkonzepts mit der Planung der Technischen Gebäudeausstattung beanstandet. Aufgrund dieses Missstandes wurde die Unzulänglichkeit des geänderten Konzepts nicht frühzeitig erkannt. Bei einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben auf Seiten des BLB NRW und des Generalplaners hätte auffallen müssen, dass baulich bedingt offensichtlich keine Alternative zum ursprünglichen Konzept bestand.

4.2 Leitungs- und Trassenplanung

Im Bereich der Technischen Gebäudeausstattung ergaben sich während der Bauausführung in erheblichem Maße Leitungskollisionen, da z. B. die Planungen für das 3. und 4. Obergeschoss aufgrund einer Reduzierung der Geschosshöhen zur Kostenreduzierung gegenüber der Ursprungsplanung nicht angepasst wurden. Die daraus entstandenen Mängel in der Trassenführung waren auch fast anderthalb Jahre nach deren Feststellung noch nicht vollständig beseitigt.

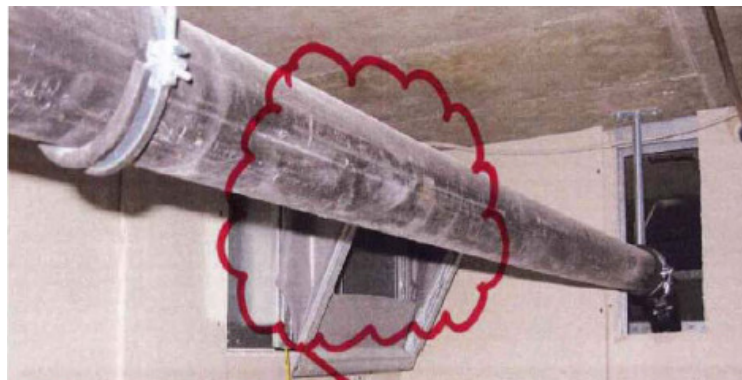


Abbildung 1: Beispiel für eine Leitungskollision eines Lüftungskanals mit einem Abwasserrohr, Quelle: UKE

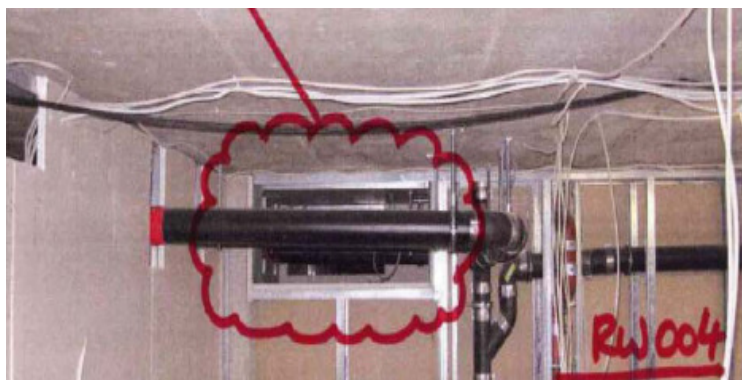


Abbildung 2: Beispiel für eine Leitungskollision eines Lüftungskanals mit einer Trinkwasserleitung, Quelle: UKE

Die aufgezeigten Leitungskollisionen sind Folge einer unzureichenden Abstimmung der geänderten Ausführungsplanung mit der Planung der Technischen Gebäudeausstattung. Um Leitungskollisionen zu verhindern, wäre eine sorgfältig abgestimmte Fachplanung der Leitungs- und Trassenführung in den niedrigeren Deckenbereichen notwendig gewesen. Darüber hinaus hätte eine Koordinierung der Arbeiten der einzelnen Unternehmen vor Ort durch die Bauleitung stattfinden müssen, um das Auftreten der Kollisionen frühzeitig zu erkennen. Seitens der Projektsteuerung wurden geeignete Maßnahmen zur schnellstmöglichen Beseitigung der Mängel - wenn überhaupt - nur unzureichend eingeleitet. Nach letztem Sachvortrag des FM hat sich die Feststellung des LRH bestätigt, dass die Installation der Leitungen ohne eine genehmigte oder abgestimmte umfassende Montageplanung durchgeführt worden ist.

4.3 Vergabeverfahren

In öffentlichen Vergabeverfahren versäumte der Generalplaner Zuschlagsfristen und unterließ eine zeitgerechte Eignungsprüfung der Bieter. Aufgrund der abgelaufenen Zuschlagsfristen mussten Leistungen mehrfach ausgeschrieben werden, so dass eine zeitnahe Auftragsvergabe teilweise nicht mehr möglich war. Durch die verzögerten Vergaben und die daraus resultierenden Behinderungsanzeigen von mit Folgegewerken beauftragten Werkunternehmern wurde die Bauzeit verzögert und es entstanden wesentliche Mehrkosten.

4.4 Mittelspannungsschaltanlage

Im Zuge der Beschaffung einer Mittelspannungsschaltanlage, die mehrere Neubauten mit Strom versorgen sollte, nahm der Generalplaner die Ausschreibung nicht rechtzeitig vor. Außerdem entsprach die Objektbeschreibung nicht den Ausführungsplänen. Daraus resultierte eine Verzögerung von mehr als 15 Monaten und die Notwendigkeit, zwischenzeitlich eine zusätzliche, provisorische 10-Kilovolt-Schaltanlage zu beschaffen, die allein Leasing-Kosten von rund 70.000 € verursachte.

4.5 Netzersatzanlage

Zur Notstromversorgung wurde im ersten Bauabschnitt des ZKM eine Netzersatzanlage eingebaut, die sowohl das gesamte ZKM als auch ein zum gleichen Zeitpunkt erstelltes Nachbargebäude versorgen sollte. In der Frage der Auskömmlichkeit der Kapazität der

eingebauten Anlage kam es unter Einschaltung von Gutachtern zu unterschiedlichen Bewertungen des UKE und des BLB NRW einerseits sowie des Generalplaners und seines beauftragten Ingenieurbüros andererseits. Im Hinblick auf die ausstehende Entscheidung über die notwendige Leistungskapazität der Netzersatzanlage beschaffte das UKE, um die Inbetriebnahme des vor der Fertigstellung stehenden Nachbargebäudes nicht zu gefährden, hierfür eigens eine separate Netzersatzanlage.

Zwar konnte die ursprünglich eingebaute Netzersatzanlage durch eine nachträgliche Modifikation den Leistungsanforderungen für das ZKM angepasst werden, für die geplante Mitversorgung des Nachbargebäudes reichte die Leistung jedoch nicht aus.

Durch den Einbau der zusätzlichen Netzersatzanlage im Nachbargebäude entstanden Mehrkosten in einer Größenordnung von 250.000 € bis 300.000 €. Diese Kosten wären bei einer sachgerechten Planung und Ausführung einer den Leistungsanforderungen entsprechenden Netzersatzanlage für beide Gebäude vermeidbar gewesen.

4.6 Wärme- und Kälteanlagen

Im August 2008 wurde festgestellt, dass die Schweißnähte der Wärme- und Kälteanlagen Fremdeinschlüsse in Form von Schweißdrähten und Gewindestäben aufwiesen. Durch diese Mängel waren die Wärme- und Kälteanlagen nicht funktionsfähig. Während ihrer Sanierung stellte sich als Folge von vorherigen Planungsfehlern die Unterdimensionierung eines wesentlichen Teils der Leitungen heraus, was deren Austausch bzw. eine Ergänzung erforderte. Eine Inbetriebnahme der Anlagen war bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen des LRH im August 2010 noch nicht möglich.

4.7 Weitere Mängel

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH sind weitere erhebliche, den Brandschutz betreffende Mängel an zwei weiteren Gewerken festgestellt worden⁵. Im Bereich des Innenausbaus waren die Deckenanschlüsse (Verbindungen) der Trockenbauwände an die Stahlbetonwände nicht fachgerecht vorgenommen worden. Es handelt sich um eine bereits abgenommene Bauleistung, die schon bei ihrer Entstehung mangelhaft ausgeführt worden war. Erst später hat die Bauleitung dies bei einer anderweitigen Be-

⁵ Siehe die in Fn. 2 bezeichnete "Terminliche Risikoanalyse".

gehung erkannt. Des Weiteren wurde bemerkt, dass die Wanddurchführungen der Leitungen und Rohre der Technischen Gebäudeausstattung für den Brandschutz teilweise nicht oder nicht fachgerecht verschlossen worden waren.

4.8 Folgewirkung für weitere Baumaßnahmen des UKE

Die zuvor exemplarisch aufgezeigten Mängel führten zu einem Verzug in der Fertigstellung und Inbetriebnahme des ZKM von bisher über drei Jahren. Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als den Einrichtungen des 1. Bauabschnitts nach der Masterplanung eine versorgungstechnische Schlüsselposition für weitere begonnene Neubauten und Betriebsteile des UKE zukommt. Damit wird auch deren Inbetriebnahme in wesentlichen Teilen verhindert.

Die besonderen Auswirkungen der Bauzeitverzögerungen werden am Beispiel der Errichtung des Klinikbereichs Dermatologie deutlich. Aufgrund der anhaltenden zeitlichen Verschiebungen in der Realisierung des 1. Bauabschnitts und der damit verbundenen unzureichenden Funktionalität des ZKM sah sich das UKE im Februar 2007 genötigt, diesen Klinikbereich entgegen der ursprünglichen Masterplanung aus dem 2. Bauabschnitt des ZKM herauszulösen. Nach eigenen Angaben erforderten der mangelhafte Zustand der alten Bausubstanz sowie unhaltbare hygienische Umstände die Unterbringung in einem separaten, bis Ende 2008 eigens hierfür errichteten Neubau, da angesichts der Verzögerungen ein Umzug unter günstigsten Voraussetzungen frühestens im Jahr 2013 möglich gewesen wäre.

Neben den angefallenen Planungs- und Ausführungskosten für den 1. Bauabschnitt des ZKM hat der durch die Bauzeitverlängerung erzwungene und notwendige Verzicht auf die ursprüngliche Masterplanung zur Folge, dass die beabsichtigte Erzielung von Synergien durch die konzentrierte Unterbringung mehrerer Klinikbereiche in einem Zentrum nicht mehr in dem geplanten Umfang erreicht werden kann.

4.9 Information des UKE durch den BLB NRW

Das UKE hat kritisiert, dass es durch den BLB NRW über nahezu die gesamte Dauer der Bauausführung unzureichend informiert wurde. Zwar hat der BLB NRW dies grundsätzlich bestritten. Dem stehen aber die vielfältigen und zu unterschiedlichsten Gelegenheiten vorgebrachten und dokumentierten Beschwerden des UKE gegenüber.

Zum Beispiel trat während der Durchführung der Rohbauarbeiten in dem Bauvorhaben ein mehrwöchiger Fertigungsverzug ein. In der Folge wurde am 11.09.2006 zwischen dem BLB NRW und dem Auftragnehmer der Rohbauarbeiten eine Vereinbarung abgeschlossen, in der beide Vertragspartner auf die Geltendmachung etwaiger bis zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Bauzeitverzögerung von sechs Wochen entstandener Forderungen verzichteten.

Das UKE wies in seinem Schreiben vom 27.03.2007 den BLB NRW darauf hin, dass sich zu diesem Zeitpunkt die Werkleistungen des Rohbaus in einem Terminverzug von rund vier Monaten befinden würden und aus dortiger Sicht nicht erkennbar sei, dass der BLB NRW die erforderlichen Schritte eingeleitet habe, um die Leistungen des Auftragnehmers zu beschleunigen. Der BLB NRW entgegnete mit Schreiben vom 12.04.2007, dass der Umfang des Fertigungsverzugs zwar zutreffend bewertet werde, dies aber nicht durch nachlässige Betreuung der Baumaßnahme seitens des BLB NRW verursacht worden sei. Vielmehr sei der Verzug bis auf einen Zeitraum von einer Kalenderwoche dem beauftragten Rohbauunternehmen anzulasten. In dem Schreiben fand der Umstand, dass der BLB NRW mit dem Rohbauunternehmen bereits sieben Monate zuvor einen Forderungsverzicht vereinbart hatte, keine Erwähnung.

Der LRH hat die Tatsache, dass der BLB NRW dem UKE den Forderungsverzicht verschwiegen hatte, als ein erhebliches pflichtwidriges Verhalten kritisiert. Der BLB NRW hat ungeachtet dessen, dass er zu dem Ergebnis gekommen war, dass eine Kompensation der verzögerten Ausführungszeiten in vollem Umfang offenbar nicht zu erreichen war, gegenüber dem UKE gleichwohl den Eindruck erweckt, dass aufgrund einer bestehenden Rückgriffsmöglichkeit gegenüber dem Rohbauunternehmen ein Schaden für das Land nicht entstanden ist.

Auch konnte der LRH den vorgelegten Unterlagen, insbesondere den Protokollen zu den Jours fixes, nicht entnehmen, dass der BLB NRW das UKE über den kontinuierlich zunehmenden Terminverzug des Rohbauunternehmers informiert hat.

5 Kostensteigerungen

Im Verlauf der Bauausführung wurden bis Juni 2009 fünf Nachträge zur HU-Bau gestellt und bis Juni 2010 Kostensteigerungen mit einem Gesamtvolumen von knapp 19 Mio. €⁶ vom MIWF im Einvernehmen mit dem FM und dem MWEBWV genehmigt. Nach Angaben des UKE liegt dem MIWF zurzeit ein - dem LRH inhaltlich nicht bekannter - sechster Nachtragantrag zur Genehmigung vor, mit dem sich die voraussichtlichen Baukosten binnen zwei Jahren um weitere 10,2 Mio. € auf dann insgesamt 82,0 Mio. € erhöhen werden. In den vom BLB NRW entworfenen Anträgen wurden die Nachträge Nr. 1 bis 5 mit Neuplanung, Nachjustierung und Detaillierung der bestehenden Planung, Erhöhung des Umsatzsteuersatzes, Steigerungen des Baupreisindex und unauskömmlichen Ausschreibungsergebnissen begründet.

Der LRH sieht eine wesentliche Ursache für die erhebliche Kostensteigerung von 52,8 Mio. € auf bisher voraussichtlich 82 Mio. € - und damit mehr als 55 % - in Planungs- und Ausführungsfehlern, die im Verantwortungsbereich des BLB NRW, seines Generalplaners sowie mehrerer bauausführender Unternehmen liegen.

Insoweit verursachten die dargestellten Mängel und Bauzeitverzögerungen ausweislich der bereits genehmigten fünf Nachträge zur HU-Bau u. a. mindestens folgende, vermeidbare Mehrkosten:

- Bauzeitverlängerung (Sicherung der Baustelle etc.) mit rund 3,7 Mio. €,
- Ansprüche aus Behinderungsanzeigen von mit Folgegewerken beauftragten Werkunternehmern in zurzeit unbestimmter Höhe wegen gerichtlicher Rechtstreitigkeiten,
- Mängel beim Brandschutz und der Leitungs- und Trassenplanung in einer Größenordnung von mindestens 1,5 bis 2 Mio. €,
- Beschaffung der separaten Netzersatzanlage in einer Größenordnung von 250.000 € bis 300.000 €⁷ und
- Leasingkosten für die Mittelspannungsanlage von rund 70.000 €.

Hinzu treten in erheblichem Umfang Kostenansätze für Positionen, die nicht in der ursprünglichen Planung enthalten waren. Dies wirft grundsätzliche Fragen nach der Sorg-

⁶ Von diesem Betrag wurden rd. 4,4 Mio. € auf besonderen Nachweis gesperrt.

⁷ Aus welcher geförderten Baumaßnahme des UKE diese Mittel finanziert werden, steht noch nicht abschließend fest.

falt bezüglich einer vollständigen Planung und der Seriosität der Kostenschätzungen auf.

Eine verursachungsgerechte Zuordnung der vermeidbaren Mehrkosten hat bislang nicht stattgefunden, so dass sie zunächst fast ausschließlich über die Nachträge dem Landeshaushalt angelastet wurden. Dies ist nach Auffassung des FM dem Umstand geschuldet, dass der tatsächliche Aufwand und Schaden erst nach der (gerichtlichen) Auseinandersetzung aller Beteiligten und der Klärung komplizierter Rechts- und Baufragen im Hinblick auf Entstehung, Verursachung und Verantwortlichkeit feststehen wird.

6 Bewertung durch den LRH

6.1 Verantwortlichkeit des BLB NRW

Nach Auffassung des LRH ist der BLB NRW durch eine unzureichende Projektleitung und -steuerung gegenüber dem UKE verantwortlich für die Bauzeitverzögerung und die zum Teil vermeidbaren Kostensteigerungen.

Der BLB NRW übernahm mit dem Bauauftrag das Projektmanagement und damit unmittelbar die Verantwortung für die Gesamtheit aller Führungs-, Steuerungs- und Überwachungsaufgaben. Eine Vielzahl der bei der Umsetzung des Projektes vom LRH festgestellten Mängel mag zwar daraus resultieren, dass der vom BLB NRW beauftragte Generalplaner bzw. die von diesem beauftragten Nachunternehmer Aufgaben nicht zeitnah oder nicht in der erforderlichen Qualität wahrgenommen haben. Die Übertragung von Tätigkeiten auf einen Generalplaner entbindet den BLB NRW allerdings nicht davon, seinen nicht delegierbaren Prüfungs- und Kontrollpflichten als Projektverantwortlicher nachzukommen (z. B. bei der Überwachung und Kontrolle des Generalplaners und der Termine).

Durch seine Teilnahme an allen wesentlichen Besprechungen der Projektbeteiligten, seine zeitweilige Präsenz auf der Baustelle und nicht zuletzt durch die Hinweise des UKE war der BLB NRW stets hinreichend informiert. Der BLB NRW hat aber selbst nach ersten Erkenntnissen über Fehlentwicklungen zunächst meist keine Maßnahmen zu deren Beseitigung oder Gegensteuerung ergriffen, sondern erst später auf bereits entstandene Mängel reagiert.

Ferner hätte er seine Tätigkeit als Projektsteuerer systematisch und vorausschauend anlegen müssen und nicht reaktiv. Dafür wäre zwingend erforderlich gewesen, dass der BLB NRW die Baustelle termin- und kostenorientiert führt sowie dauerhaft für eine ausreichende personelle Besetzung zur Aufgabenbewältigung sorgt. Dann wäre es ihm im Rahmen seiner Führungsrolle beim Projektmanagement - insbesondere über eine effektive Steuerung und Kontrolle des von ihm beauftragten Generalplaners - möglich gewesen, Mängel aktiv zu vermeiden.

Die Vernachlässigung dieser übergeordneten Steuerungs- und Kontrollpflichten des BLB NRW führte vorrangig zu den vom LRH aufgezeigten Unzulänglichkeiten bei der Planung, Koordination, Ausführung und dem Controlling des Bauprojekts.

Der LRH ist aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse nicht nur in diesem Einzelfall der Ansicht, dass das Bauprojektmanagement des BLB NRW zukünftig erheblich verbessert werden muss, um möglichst Baumängel, Verzögerungen und Kostenexplosionen bei der Umsetzung der Bauprojekte zu vermeiden.

6.2 Haftung des BLB NRW

Im Zuge der Realisierung des Bauvorhabens hat das UKE wiederholt mangelhafte Projektsteuerungsleistungen des BLB NRW beanstandet und gedroht, sämtliche Schäden, die aus dem Terminverzug bei der Realisierung der Maßnahme entstehen, ihm gegenüber im Regresswege geltend zu machen.

In diesem Zusammenhang ist zwischen UKE und BLB NRW streitig, ob zwischen ihnen eine vertragliche Beziehung über die Planung und Durchführung des Bauprojekts mit haftungsrechtlichen Folgen besteht.

Der BLB NRW ist der Meinung, dass zwischen ihm und dem UKE mangels schriftlicher Vereinbarung keine vertragliche Beziehung bestehe und er deshalb gegenüber dem UKE im Falle einer Schlechtleistung auch nicht haften müsse. Vielmehr handele es sich bei seiner Tätigkeit um "schlichtes öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln" in Anlehnung an eine Amtshilfe oder Organleihe. Daher seien die vom UKE an den BLB NRW zu erbringenden Zahlungen eine reine Kostenerstattung im öffentlich-rechtlichen Sinne und keine Vergütung zivilrechtlicher Natur. Dadurch sei eine zivilrechtliche Haftung und Schadensersatzpflicht des BLB NRW auf die Möglichkeit eines Rückgriffs auf seine Beschäftigten nach beamten- bzw. arbeitsrechtlichen Vorschriften im Wege des Regresses bei Vorsatz oder grobem Verschulden beschränkt. Dementsprechend sei auch die Haf-

tung für unzureichende Leistungen von Unternehmen ausgeschlossen, an die er eigene Aufgaben des Projektmanagements delegiert habe.

Demgegenüber vertreten das UKE und das MIWF die Meinung, dass eine vertragliche Beziehung mit haftungsrechtlichen Folgen besteht. Damit befinden sich beide in Übereinstimmung mit der für das FM bereits am 05.04.2001 in der 6. Sitzung des Unterausschusses "Landesbetriebe und Sondervermögen" abgegebenen Erklärung. Seinerzeit führte der damals zuständige Abteilungsleiter und jetzige Geschäftsführer des BLB NRW laut Ausschussprotokoll 13/264 aus: "... die Landesregierung habe in der Kabinettsentscheidung vom 05.12.2000 festgelegt, dass der Betrieb in den Fällen, in denen seine Leistung nicht den vereinbarten Anforderungen entspreche, die Konsequenzen in Form einer Minderung des Entgelts oder einer Nachbesserungspflicht trage. Das gelte auch im Innenverhältnis zu Behörden und Einrichtungen des Landes, die dem BLB entgeltliche Aufträge erteilen. Der Betrieb hafte für die Qualität seiner Aufgabenerfüllung." Bestätigt wurde diese Auffassung des Weiteren durch ein Schreiben des Staatssekretärs des FM vom 07.05.2001 an den Vorsitzenden des Hauptausschusses des Landtags⁸: "...in der Sitzung des Hauptausschusses vom 08.03.2001 wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit der BLB NRW im Rahmen einer Auftragsvergabe haftet. Der BLB ist ein teilrechtsfähiges Sondervermögen. Mit Nutzern und Auftraggebern schließt er Verträge ab. Vertragspartner und damit aufgrund seiner Teilrechtsfähigkeit auch Anspruchsgegner ist der BLB selbst. Insoweit haftet er für die Nicht- oder Schlechtleistung ebenso wie jedes andere Rechtssubjekt entsprechend den zivilrechtlichen Vorschriften." Nunmehr neigt das FM mit Stellungnahme vom 04.02.2011 der Auffassung des BLB NRW zu, auch wenn es letztlich dazu keine abschließende Position bezogen hat.

Träfe die Auffassung des BLB NRW zu, hätte dies nach Ansicht des LRH zur Folge, dass

- der BLB NRW keine Haftung für Fehler übernehmen müsste, die in seine Verantwortungssphäre fallen.
- dem UKE als eigenständigem Rechtsträger trotz der seinerzeit bestehenden Verpflichtung, die Planung und Durchführung seiner Bauvorhaben nur mit dem BLB NRW vornehmen zu müssen, von dem Fall des o. g. Regresses gegen Mitarbei-

⁸ Vgl. Vorlage 13/0712.

ter abgesehen, keinerlei Gewährleistungsrechte gegenüber dem BLB NRW bei mangelhafter Ausführung des Bauvorhabens zustehen würden.

- eine verursachungsgerechte Zuordnung der vermeidbaren Mehrkosten praktisch nahezu ausgeschlossen wäre und diese damit endgültig den Landeshaushalt belasten würden.

Wie die Prüfungserfahrungen des LRH in anderen Fällen zeigen, hat der BLB NRW, wenn er selbst nicht haften und die Kosten tragen muss, in der Regel wenig Interesse daran, umfangreiche und langwierige Schadensersatzprozesse gegen die von ihm beauftragten Unternehmen zu führen.

Insgesamt dürfte das Engagement des BLB NRW Projektmanagementfehler zu vermeiden oder zeitnah zu beheben, im Falle der Nichthaftung nicht besonders ausgeprägt sein, wie der vorliegende Fall allzu deutlich aufzeigt.

Der LRH folgt indes nicht der Rechtsansicht des BLB NRW. Er sieht gute Gründe für die vom MIWF, dem UKE und seinerzeit vom FM vertretene Auffassung, dass eine vertragliche Beziehung zwischen UKE und dem BLB NRW zustande gekommen ist und der BLB NRW für mangelhafte Projektmanagementleistungen, die in seiner Verantwortungssphäre liegen, nach vertragsrechtlichen Grundsätzen haften muss.

Der BLB NRW hat zwar die diversen Beauftragungen des UKE nicht schriftlich bestätigt, gleichwohl hat er diese selbst durchgeführt oder durch von ihm beauftragte Dritte wahrnehmen lassen. Damit hat er die Aufträge des UKE durch faktischen Vollzug konkludent angenommen.

Nach Auffassung des LRH kann die Frage, an welchen Rechtsnormen sich die Haftung des BLB NRW ausrichtet, nur mit Hilfe zivilvertragrechtlicher Grundsätze entschieden werden, weil sich der Inhalt und die Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses (Planung und Durchführung des Bauauftrags) zwischen BLB NRW und UKE dem Grunde nach nicht aus öffentlich-rechtlichen Normen, sondern aus dem Zivilrecht, speziell dem Werkvertragsrecht, ergeben.

Jedenfalls handelt es sich nicht um ein schlichtes öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln, weil bei der Inanspruchnahme des teilrechtsfähigen Sondervermögens BLB NRW durch das UKE als Anstalt des öffentlichen Rechts erkennbar keine Organleihe oder

Amtshilfe vorliegt. Dementsprechend erhält der BLB NRW für seine Tätigkeit auch keine Kostenerstattung, sondern ein marktübliches Entgelt.

Eine Haftung des BLB NRW nach vertragsrechtlichen Grundsätzen führt zu einem angemessenen Interessenausgleich aller Beteiligten:

- Der BLB NRW haftet als kaufmännisch ausgerichtetes Unternehmen⁹ wie jeder privatrechtliche Kaufmann für die in seine Verantwortungssphäre fallenden Mängel. Dadurch dürfte für ihn zukünftig der Anreiz, Projektmanagementfehler zu vermeiden oder zeitnah zu beheben, deutlich ausgeprägter sein als das bisher der Fall war.
- Dem UKE stehen auch vor dem Hintergrund des Kontrahierungszwangs die gleichen Gewährleistungsrechte zu, als hätte es sich eines Unternehmens auf dem freien Markt bedient.
- Der Landeshaushalt wird nicht originär mit vermeidbaren Mehrkosten, die durch den BLB NRW verursacht sind, belastet. Vielmehr findet eine verursachungsgerechte und kostentransparente Zuordnung der vermeidbaren Mehrkosten beim BLB NRW statt und schlägt sich in dessen Gewinn- und Verlustrechnung bzw. Bilanz nieder.

Soweit eine Vielzahl der vom LRH festgestellten Mängel originär auf unzureichende Leistungen des externen Generalplaners oder der Nachunternehmer zurückzuführen ist, hat der BLB NRW für diese Fehlleistungen nach zivilrechtlichen Grundsätzen - unabhängig von etwaigen eigenen Ansprüchen gegen diese Unternehmer - gegenüber dem UKE einzustehen. Denn nur zwischen UKE und BLB NRW bestehen vertragliche Beziehungen und nicht zwischen dem UKE und dem Generalplaner bzw. dessen Nachunternehmern.

Der LRH kritisiert, dass das über den BLB NRW aufsichtführende FM selbst nach mehr als zehn Jahren seit Gründung des Sondervermögens nicht zu einer Klärung der grundsätzlichen haftungsrechtlichen Rechtslage beigetragen, sondern dem durch den Kontrahierungszwang verpflichteten UKE die Führung von Rechtsstreitigkeiten und das damit einhergehende Prozessrisiko aufgebürdet hat.

⁹ § 2 Abs. 1 Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz NRW (BLBG).

7 Vergütung des BLB NRW

Aufgrund des Kontrahierungszwangs war das UKE verpflichtet, sich bis zum Ablauf des Jahres 2007 für die Planung und Durchführung seiner Bauvorhaben des BLB NRW zu bedienen. Für die Realisierung dieser Vorhaben steht dem BLB NRW nach der Gemeinsamen Kabinetttvorlage des FM und des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 05.12.2000¹⁰ ein "marktübliches Entgelt auf Grundlage der Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land NRW über die Erstattung der dem Land bei der Erledigung von Bauaufgaben des Bundes entstehenden Kosten" (VKE) zu. Die entsprechende Vereinbarung in der Fassung vom 25.02./15.03.2004 sieht in § 3 Abs. 1 für die Wahrnehmung der Projektbearbeitung bei Großen Baumaßnahmen eine pauschale Kostenerstattung von 14 % der Gesamtbaukosten sowie weitere 3 % für die Übernahme des Projektmanagements vor. Die VKE dient im Rechtsverhältnis zwischen dem UKE und dem BLB NRW lediglich als Bemessungsgrundlage zur Bestimmung der Höhe der Vergütung, die durch die anteilige Pauschalierung an die Höhe der Baukosten gekoppelt ist.

Durch die Ausgestaltung der Vergütungsregelung profitiert der BLB NRW unmittelbar von einer Erhöhung der Baukosten. Dies nimmt er selbst in den Fällen für sich in Anspruch, in denen eigene mängelbehaftete Leistungen oder solche der von ihm beauftragten Nachunternehmer ursächlich für eine vermeidbare Kostenerhöhung sind. Aufgrund dessen besteht auf Seiten des BLB NRW keine Motivation, frühzeitig auf eine Kostenminimierung hinzuwirken und bei einer sich abzeichnenden Erhöhung der Baukosten für eine Identifizierung und Realisierung von Einsparpotenzialen Sorge zu tragen. Dies steht nicht im Interesse des Landes NRW.

Der LRH hält es vor diesem Hintergrund für erforderlich, die Vergütung auf der Basis der tatsächlichen, jedoch ohne Berücksichtigung der vermeidbaren Baukosten zu ermitteln¹¹.

¹⁰ Gemeinsame Kabinetttvorlage zur Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes NRW - Einführung eines modernen, betriebswirtschaftlich orientierten Immobilienmanagements - Errichtung der Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW".

¹¹ Siehe hierzu auch den Beratungsbericht des LRH vom 07.12.2009, Vorlagennummer des Landtags 15/240.

8 Stellungnahme der Ministerien

Zu den Feststellungen des LRH hat sich neben dem MIWF in erster Linie das FM aufgrund seiner Fachaufsicht über den BLB NRW geäußert. Die vorstehenden Sachverhalte werden im Wesentlichen zugestanden. Zur Frage der Ausgestaltung der Rechtsbeziehung zwischen UKE und BLB NRW und der damit verbundenen Haftung haben die Ministerien noch keine abschließende Position bezogen. Zur Problematik der Bemessung der Höhe der Vergütung steht eine Stellungnahme bisher aus.

9 Handlungskonzept

Der LRH hatte im Hinblick auf die besondere Bedeutung des 1. Bauabschnitts für die weiteren Betriebsteile des UKE mit seinen Prüfungsmitteilungen im Oktober 2010 auch kurzfristig die Erstellung eines Handlungskonzepts gefordert. Damit verfolgte er das Ziel, das Projekt zu beschleunigen und einer schnellstmöglichen Inbetriebnahme zuzuführen, um weitere Nachteile für das UKE und die Folgeprojekte zu vermeiden.

Hierzu legte das FM drei Monate später mit seiner Stellungnahme ein mit dem MIWF abgestimmtes sogenanntes Krisenkonzept vor. Dies entsprach aber nicht dem vom LRH geforderten Handlungskonzept, weil in dem vom BLB NRW und UKE erarbeiteten Konzept die bezeichneten Maßnahmen nicht konkret und ohne Prioritätensetzung dargestellt sind. Insbesondere mangelt es an einem detaillierten zeitlichen Fahrplan, der in engen Grenzen verbindliche Termine vorsieht. Für die Unzulänglichkeit des Krisenkonzepts spricht auch, dass der darin avisierte Termin zur Übergabe des Bauprojekts (1. Quartal 2011) bei weitem nicht eingehalten werden konnte.

Der LRH hat daher erneut auf die dringende Notwendigkeit einer strukturierten Aufarbeitung der erkannten Mängel und zeitnahen Fertigstellung der ausstehenden Arbeiten mit dem Ziel einer kurzfristigen Inbetriebnahme des ZKM - insbesondere im Hinblick auf dessen zentrale Bedeutung für den Betrieb der weiteren Bauprojekte - hingewiesen.

gez.
Scholle
Präsidentin

gez.
Clouth
Vizepräsident

gez.
Vogt
Direktor b. LRH

gez.
Keisers
Direktorin b. LRH

gez.
Kirsch
Direktor b. LRH

gez.
Kampschulte
LMR'in

gez.
Zelljahn
LMR