

Betreff: Brückenbau Neu Darchau

I. Sachverhalt

D3 teilt mit, dass Kreistagsabgeordnete die Loslösung von der Brückenvereinbarung vom 09.01.2009 fordern. Bereits 2015 wurde von 03 eingeschätzt, dass eine einseitige Kündigung des Vertrages nicht möglich sei. Aufgrund aktueller Bestrebungen des LK Lüneburg, den Brückenbau voranzutreiben, ist die Frage der Kündigungsmöglichkeiten erneut von Kreistagsabgeordneten aufgegriffen worden. Problematisch sehen sie den deutlichen Anstieg der Bau- und Planungskosten von vertraglich festgehaltenen 40 Mio. Euro auf nunmehr prognostizierte 65 Mio. Euro¹ sowie die nicht abschließend geregelte Frage der Unterhaltungskosten.

II. Rechtliche Beurteilung

Das Ergebnis von 03 aus 2015 bleibt gültig. Die Loslösung vom Brückenvertrag ist nach heutigem Sachstand nur einvernehmlich, nicht aber einseitig zulässig. Denn keine der zur Kündigung berechtigenden Tatbestandsvoraussetzungen ist erfüllt:

Der Vertrag selbst sieht keine Kündigungsrechte vor. Die daher eingreifenden gesetzlichen Regelungen zum öffentlichen-rechtlichen Vertrag ermöglichen eine Kündigung nur in besonderen Fällen: Nach § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG wird vorausgesetzt, dass die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend waren (1), sich seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben (2), dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist (3), und eine Vertragsanpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist. § 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG sieht darüber hinaus ein Kündigungsrecht vor, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen (4). Beiden Alternativen liegt der Gedanke der Unzumutbarkeit einer fortgesetzten vertraglichen Bindung sowie der Vorrang einer (gescheiterten) Vertragsanpassung zugrunde.²

(1) Als Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgeblich waren, sind die grundlegenden Umstände zu verstehen, die zwar einerseits nicht zum schriftlich fixierten Vertragsinhalt gemacht wurden, andererseits mehr als bloß inneres Motiv waren, vielmehr die von den Vertragsparteien zur Grundlage des Vertrags gemacht worden sind und denen der beiderseitige Geschäftswille aufbauen soll. Vorstellungen der Vertragsparteien über Preis- und Kostenentwicklungen, die im Bezug zum Vertragsgegenstand stehen, mögen grundsätzlich als maßgebliche Umstände iSd § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG gelten. Es kommt jedoch auf den Einzelfall an, inwiefern eine gewisse Preisentwicklung die Grenze überschreitet, die nach beidseitiger (unausgesprochener) Vorstellung nie überschritten werden sollte.

Letztlich läuft es auf einen Abgleich damaliger Annahmen bzw. Vorstellungen samt Rahmenbedingungen mit heutigem Sachstand hinaus, wobei sowohl das Vertragsdokument als auch ggf. begleitende Schriftstücke herangezogen werden können. Da

¹ <https://www.landkreis-lueneburg.de/Home-Landkreis-Lueneburg/Verkehr-Sicherheit-und-Ordnung/Verkehr-Landkreis/Elbbruecke-Landkreis.aspx>.

² Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 60 Rn. 12.

sich schon aus Formulierungen wie „Er informiert den LK Lüchow-Dannenberg über . Kostenentwicklung“ (§ 3 Nr 3 S. 2 Brückenvertrag) oder „Nach derzeitigem Stand werden Kosten... circa...“ (§ 5 Nr 1 Brückenvertrag) schon ergibt, dass man sich Preissteigerungen bewusst war, gleichzeitig aber keine absolute Grenze möglicher Gesamtkosten setzte, ist schwer vertretbar, dass sich die maßgeblichen zugrunde liegenden Verhältnisse geändert hatten. Vielmehr wurde eine Preisentwicklung gerade einkalkuliert.

(2) Selbst unter der Annahme, es sei (unausgesprochen) nur ein gewisser Grad der Kostensteigerung maßgebliche Vertragsgrundlage geworden, setzt ein Kündigungsrecht eine wesentliche Änderung dieses Umstandes voraus. Die Wesentlichkeit der Änderung ist rein objektiv zu betrachten und wird aus der Summe der Vertragsvereinbarungen beurteilt.³ Sie ist dann anzunehmen, wenn Umstände eingetreten sind, mit denen die Vertragspartner bei Abschluss des Vertrags nicht gerechnet haben, und die bei objektiver Betrachtung aus der Sicht eines verständigen Betrachters so erheblich sind, dass nicht angenommen werden kann, dass der Vertrag bei ihrer Kenntnis mit dem gleichen Inhalt abgeschlossen worden wäre.⁴ Vorliegend ist jedoch selbst eine erhebliche Kostensteigerung schon dem Vertragsgegenstand immanent und kann daher nur schwer als unvorhersehbare Änderung der Umstände eingeordnet werden. Denn einem offenkundig mehrere Verfahrensstufen durchlaufenden Brückenprojekt ist eigen, dass es ob der vielen Verfahrensschritte, rechtlichen Vorgaben und fachspezifischen Anforderungen zeitliche Verzögerung bei der Verwirklichung geben kann. Dass sowohl zeitliche Ausdehnung als auch Untersuchungsergebnisse respektive Plananpassungen („Die genaue Auswahl der Trasse ist Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens“, § 4, Nr. 1, S. 4 Brückenvertrag) in einzelnen Verfahrensschritten wiederum Preissteigerungen über die bisherige Inflationsrate hinaus mit sich bringen können, muss den Parteien auch bewusst gewesen sein. Nicht umsonst ist in § 3 des Brückenvertrags ausdrücklich eine Pflicht des Bauherrn zur Information über Planungsschritte und Kostenentwicklung vereinbart.

Unvorhersehbare, bedeutend verteuernde Rechtsänderungen, bei deren Absehen es nie zum Vertragsschluss gekommen wäre, sind mir nicht präsent. Vielmehr werden genau die Verfahrensschritte durchgeführt, von denen auch schon zum Vertragsschluss ausgegangen wurde. Die Fortentwicklung einzelner einschlägiger Fachvorgaben (z. B. Belangen wie dem Hochwasserschutz mehr Bedeutung zu verleihen; Neuordnung des Vergaberechts) allein reicht vorliegend nicht, um eine wesentliche Änderung iSd. § 60 Abs 1 S 1 VwVfG anzunehmen.

(3) Unter der (nur schwer vertretbaren) Annahme, es läge durch die Preissteigerung eine wesentliche Änderung der maßgeblichen Umstände vor, müsste die fortgeltende Bindung an den Vertrag auch subjektiv unzumutbar sein. Vorausgesetzt wird eine unbillige Benachteiligung des kündigungswilligen Vertragspartners.⁵ Da vorliegend der LK Lüchow-Dannenberg sich jedoch nur zu einer Beteiligung mit einem Pauschalbetrag verpflichtet hat (§ 5 Nr. 3 Brückenvertrag), treffen Preissteigerungen nicht ihn, sondern allein den Bauherrn und diejenigen, die sich im Übrigen zur anteiligen Kostenübernahme verpflichtet haben. Auf Unzumutbarkeit konnte sich demnach allein der LK Lüneburg berufen.

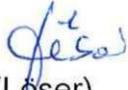
³ Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 60 Rn 22

⁴ BVerwG, Urt. v. 18. 7. 2012 – 8 C 4/11.

⁵ Sofern Kostensteigerungen beide Parteien gleichsam trafen, wäre eine einseitige Benachteiligung nicht erkennbar und ein Kündigungsrecht für beide ausgeschlossen, BVerwG, Urt. v. 18. 7. 2012 – 8 C 4/11., vgl. BGH, Urteil vom 30. 9. 1952 – I ZR 83/52; BeckOK VwVfG/Spieth, § 60 Rn 10-13.

Abschließend müsste nach § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG trotz Anpassung des Vertragsinhalts die „Opfergrenze“ für die unzumutbar belastete Partei überschritten sein bzw. die unzumutbare Störung des Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung nicht beseitigt werden können. Erst dann besteht ein Kündigungsrecht.

(4) Das sofortige Kündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG setzt einen schweren Nachteil für das Gemeinwohl voraus. Dieser kann nur dann bejaht werden, wenn besondere, erhebliche, überragende Interessen der Allgemeinheit die Auflösung des Vertrages gebieten, durch die dem Staat auf seinen verschiedenen Ebenen unzumutbare Lasten auferlegt würden. Dafür reicht eine sich im Laufe der Zeit herausstellende wirtschaftliche Nachteiligkeit für die öffentliche Hand oder ein allgemeiner Haushaltsengpass in aller Regel nicht aus.⁶ Ausnahmegründe sind vorliegend nicht ersichtlich.


(Löser)

⁶ Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 60 Rn. 41.