



## **Schriftliche Anfrage**

des Abgeordneten **Dr. Martin Runge BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
vom 25.01.2019

### **Fragen zum Projekt „Zweite Münchner S-Bahn-Röhre“ 2019, Vergabeverfahren – Vergabeart I (Röhre 2019 III)**

Wie bei anderen Großprojekten der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland kommt es auch beim Projekt „Zweite Münchner S-Bahn-Röhre“ zu immensen Kostensteigerungen und zu fortlaufenden Terminverschiebungen gegenüber den ursprünglichen Ansätzen und Ankündigungen. So verkündeten bis ins Jahr 2004 hinein die Protagonisten der „Zweiten Röhre“ deren Fertigstellung und Inbetriebnahme für das Jahr 2010. 2010 und 2011 wurde dann von der Deutschen Bahn AG (DB AG) und der Staatsregierung die Fertigstellung für 2018 versprochen. Seit mehreren Jahren ist jetzt von Fertigstellung und Inbetriebnahme 2026 die Rede.

Die Kosten des Projektes werden seit Ende 2016 von Staatsregierung und DB AG auf 3,18 Mrd. Euro, mit Risikopuffer auf 3,84 Mrd. Euro beziffert. 2001 war die Rede von weniger als 600 Mio. Euro gewesen. Im Kontext mit der Kostenentwicklung ist bemerkenswert, dass das Projekt laufend gestutzt und für die Fahrgäste und Steuerzahler immer noch unattraktiver und schlechter gemacht wurde und wird. Zuerst wurden mit dem Arnulfpark, dem Maxmonument und dem Max-Weber-Platz drei von sechs ursprünglich eingeplanten Haltepunkten (und damit auch Verknüpfungspunkten) gestrichen. Dann wurde der Südast (Abzweig ab der Isar in Richtung Giesing) gekappt. Mitten im laufenden Planungs- und Genehmigungsverfahren verabschiedete man sich schließlich vom Vorhaben, den 10-Minuten-Takt (zumindest zu Stoßzeiten) auf den „Mittelästen“ fahren zu können, ursprünglich das eigentliche Planungsziel des Projektes „2. Stammstrecke“.

Neben den eben genannten „Misslichkeiten“ werden in Fachwelt und Öffentlichkeit folgende Kritikfelder am Projekt „Zweite Münchner S-Bahn-Röhre“ thematisiert: a) die Kosten in Milliardenhöhe stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen, b) das Vorhaben kannibalisiert durch seine Kosten, aber auch durch die Bindung von Planungskapazitäten wirklich wichtige Projekte des SPNV in ganz Bayern, c) mit Inbetriebnahme der „Zweiten Röhre“ käme es durch neue Umsteigezwänge bzw. Taktausdünnungen zu Stoßzeiten für tagtäglich Zigtausende von Fahrgästen zu massiven Verschlechterungen und d) das Projekt weist, so wie geplant, gravierende Mängel bezüglich des Brandschutzes und sonstiger Sicherheitsaspekte auf.

Die Zuschläge für die Vergabeeinheiten 30, Baulos Tunnel West mit Station Hauptbahnhof (VE 30), und 41, Rohbauarbeiten Haltepunkt Marienhof (VE 41), erfolgten nach einem „Verhandlungsverfahren“/„Wettbewerblichen Dialog“, so wie im Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten aus dem Juni 2015 skizziert. Von der Staatsregierung wurde das Verfahren als „vergaberechtliches Dialogverfahren“ und von der DB Netz AG als „partnerschaftliches Verhandlungsverfahren“ bezeichnet. Als Ziele des Verfahrens nennt die DB Netz AG „Kostensenkung, Bauzeitverkürzung und Risikominimierung für die Bauausführung“.

Artikel 49 der RL 2014/25/EU, „Innovationspartnerschaft“, erlaubt bei „innovativen Bauleistungen“ Verhandlungen über eingereichte Erstangebote und Folgeangebote. Nach einschlägiger Kommentierung und Rechtsprechung dürfen aber Mindestanforderungen und Zuschlagskriterien nicht Gegenstand von Verhandlungen sein.

In diesem Zusammenhangfrage ich die Staatsregierung:

1. War das Projekt „Zweite Münchner S-Bahn-Röhre“ von Beginn an so angelegt, dass die Vergaben von Hauptbaumaßnahmen im „Verhandlungsverfahren“/ „Wettbewerblichen Dialog“, so wie im Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten aus dem Juni 2015 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [Hrsg.]: Reformkommission Bau von Großprojekten, Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient – Endbericht, Berlin 2015) skizziert, abgewickelt werden sollten?
2. Wie beurteilt die Staatsregierung den Widerspruch, dass noch im Sommer 2015 von Vertretern der DB Netz AG kundgetan wurde, bei den Beauftragungen würden Einheitspreisverträge mit detaillierter Leistungsbeschreibung dominieren, Sondervorschläge seien nur in Teilbereichen möglich, weil die Vorplanung schon sehr weit fortgeschritten sei, und jetzt unlängst seitens der DB Netz AG gegenüber der Landeshauptstadt München erklärt wurde, die Planänderungen gehörten auch wegen des langen Zurückliegens der Vorplanungen und des Planfeststellungsbeschlusses zum „üblichen Procedere“?
3. Soll den Handlungsempfehlungen des Endberichts der „Reformkommission Bau von Großprojekten“, die als Leitfaden zur Abwicklung von Großprojekten dienen und die mit den Themenfeldern 1. Bedarfsanalyse und Planung, 2. Kosten und Risiken, 3. Vergabe und Vertragsgestaltung, 4. Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit, 5. Bürgerbeteiligung, 6. Projektorganisation und Finanzierung, 7. Projektmanagement und 8. IT-gestützte Methoden – BIM den gesamten Projektverlauf umfassen, bei Planung und Bau der „Zweiten Münchner S-Bahn-Röhre“ gefolgt werden?
4. a) Wurde mittlerweile die Zulässigkeit der Vorgehensweise, wie sie im Endbericht der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ aufgelistet ist, durch die „Anpassung vergaberechtlicher Regelungen klargestellt“, so wie dies im genannten Endbericht empfohlen wurde („Partnerschaftliche Modelle werden in Deutschland von öffentlichen Auftraggebern derzeit nicht genutzt. ... Kooperative Vergabe- und Vertragsmodelle sollten daher auch in Deutschland genutzt werden. Ihre Zulässigkeit sollte durch Anpassung der vergaberechtlichen Regelungen klargestellt werden.“, ebd., S. 56 f.)?  
b) Wenn ja, welche vergaberechtlichen Regelungen wurden hierzu geändert?
5. a) Wurde die Vorgehensweise, wie sie im Endbericht der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ aufgelistet ist, bisher von einem öffentlichen Auftraggeber praktiziert?  
b) Wenn ja, bei welchem Projekt?

## Antwort

### **des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr auf der Grundlage einer Stellungnahme der Deutschen Bahn**

vom 03.04.2019

Vorbemerkung:

Die Schriftliche Anfrage betrifft in weiten Teilen den Verantwortungsbereich der Deutschen Bahn (DB) als das für die 2. Stammstrecke verantwortliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Zur Beantwortung der Fragen wurden daher Stellungnahmen der DB eingeholt.

- 1. War das Projekt „Zweite Münchner S-Bahn-Röhre“ von Beginn an so angelegt, dass die Vergaben von Hauptbaumaßnahmen im „Verhandlungsverfahren“/„Wettbewerblichen Dialog“, so wie im Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten aus dem Juni 2015 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [Hrsg.]: Reformkommission Bau von Großprojekten, Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient – Endbericht, Berlin 2015) skizziert, abgewickelt werden sollten?**

Das Projekt 2. S-Bahn-Stammstrecke München hat seine Anfänge deutlich vor 2015. Es wurde also weit vor dem Vorliegen des Endberichts der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ begonnen. Die in dem Endbericht enthaltenen Hinweise und Empfehlungen werden nach Auskunft der DB im Rahmen des Möglichen umgesetzt.

- 2. Wie beurteilt die Staatsregierung den Widerspruch, dass noch im Sommer 2015 von Vertretern der DB Netz AG kundgetan wurde, bei den Beauftragungen würden Einheitspreisverträge mit detaillierter Leistungsbeschreibung dominieren, Sondervorschläge seien nur in Teilbereichen möglich, weil die Vorplanung schon sehr weit fortgeschritten sei, und jetzt unlängst seitens der DB Netz AG gegenüber der Landeshauptstadt München erklärt wurde, die Planänderungen gehörten auch wegen des langen Zurückliegens der Vorplanungen und des Planfeststellungsbeschlusses zum „üblichen Procedere“?**

Im Sommer 2015 ist die DB noch von einer Beauftragung auf Grundlage der bis dahin vorliegenden Entwurfsplanungen ausgegangen. Die Optimierungen aus den partnerschaftlichen Verhandlungsverfahren hat die DB in die detaillierten Leistungsbeschreibungen einfließen lassen. Ein Widerspruch ist insofern nicht erkennbar.

- 3. Soll den Handlungsempfehlungen des Endberichts der „Reformkommission Bau von Großprojekten“, die als Leitfaden zur Abwicklung von Großprojekten dienen und die mit den Themenfeldern 1. Bedarfsanalyse und Planung, 2. Kosten und Risiken, 3. Vergabe und Vertragsgestaltung, 4. Partnerschaftliche Projektzusammenarbeit, 5. Bürgerbeteiligung, 6. Projektorganisation und Finanzierung, 7. Projektmanagement und 8. IT-gestützte Methoden – BIM den gesamten Projektverlauf umfassen, bei Planung und Bau der „Zweiten Münchner S-Bahn-Röhre“ gefolgt werden?**

Die „Reformkommission Bau von Großprojekten“ empfiehlt in ihrem Endbericht auf den Seiten 57 ff. im Wesentlichen die Anwendung der Vergabearten „Verhandlungsverfahren“ sowie „wettbewerblicher Dialog“. Die Anwendung der genannten Verfahren ist im Rahmen des Vergaberechts und der geltenden Förderbestimmungen möglich und wird von der DB nach Maßgabe der geltenden Voraussetzungen auch umgesetzt. Gleiches gilt für die empfohlene Zulassung von Nebenangeboten. Die übrigen vergaberechtlichen Handlungsempfehlungen der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ richten sich an den (Bundes-)Gesetzgeber.

- 4. a) Wurde mittlerweile die Zulässigkeit der Vorgehensweise, wie sie im Endbericht der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ aufgelistet ist, durch die „Anpassung vergaberechtlicher Regelungen klargestellt“, so wie dies im genannten Endbericht empfohlen wurde („Partnerschaftliche Modelle werden in Deutschland von öffentlichen Auftraggebern derzeit nicht genutzt. ... Kooperative Vergabe- und Vertragsmodelle sollten daher auch in Deutschland genutzt werden. Ihre Zulässigkeit sollte durch Anpassung der vergaberechtlichen Regelungen klargestellt werden.“, ebd., S. 56 f.)?**

Mit der Reform des deutschen Vergaberechts im Jahre 2016 wurde die Innovationspartnerschaft, die in der Vergaberichtlinie RL 2014/24/EU erstmals kodifiziert wurde, in das deutsche Vergaberecht umgesetzt. Das im Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten ebenfalls angesprochene „Early Contractor Involvement“ wurde im Zuge der Vergaberechtsreform 2016 nicht ausdrücklich in das Vergaberecht übernommen. Da das „Early Contractor Involvement“ zwangsläufig bedeutet, dass Planungsleistungen zusammen mit Bauleistungen beschafft werden sollen, steht der Wunsch nach einem derartigen Vorgehen im Spannungsverhältnis mit dem mittelstandsschützenden Grundsatz der Losvergabe nach § 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); für eine grundsätzliche Abfrage von Planungsleistungen beim Bauleistungen schuldenden Auftragnehmer müsste das Bundesrecht zum Nachteil des Mittelstandes verändert werden.

- b) Wenn ja, welche vergaberechtlichen Regelungen wurden hierzu geändert?**

Die gesetzliche Grundlage für die Innovationspartnerschaft findet sich in § 119 Abs. 7 GWB. Die genaueren Ausgestaltungen des Verfahrens finden sich in § 19 Vergabeverordnung (VgV) und §§ 3 EU Nr. 5, 3a EU Abs. 5, 3b Abs. 5 VOB/A.

- 5. a) Wurde die Vorgehensweise, wie sie im Endbericht der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ aufgelistet ist, bisher von einem öffentlichen Auftraggeber praktiziert?**

- b) Wenn ja, bei welchem Projekt?**

Die Antwort erfolgt für den Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr.

In der Fragestellung bleibt unklar, auf welche Vorgehensweise hier in Bezug genommen wird. Wenn man aber davon ausgeht, dass sich die Frage auf die „Lösungsvorschläge“ auf Seite 54 ff. des Endberichts der Reformkommission Bau von Großprojekten bezieht, ist die Frage nur schwer allgemein zu beantworten. Der Endbericht selbst führt auf Seite 55 aus: „Ein einheitliches Modell einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit existiert nicht. Vielmehr kann die Zusammenarbeit aus einer Vielzahl von Elementen gestaltet werden“. Vor diesem Hintergrund wäre die vorgeschlagene Vorgehensweise jedenfalls schon erfüllt, wenn eines oder mehrere einzelne dieser Elemente erfüllt sind, z. B. „Vergabe an den Besten, nicht an den Billigsten“. Da Elemente aus der Aufstellung im Endbericht in Ausschreibungen des Freistaates Verwendung fanden, kann die Frage bejaht werden.

Umfassende Daten, bei welchen Projekten solche Vorgehensweisen praktiziert wurden, liegen dem Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (StMB) nicht vor. Aufgrund der Vielzahl der im Endbericht angesprochenen Elemente des partnerschaftlichen Modells wäre die Datenerhebung sehr aufwendig. Ausgehend von der Aufstellung der Module einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit (S. 55 des Endberichts) kann aber von folgenden Beispielen berichtet werden:

Modul „Projektkultur“:

- Die im Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten beschriebene Einrichtung von Virtuellen Projekträumen ist mittlerweile bewährte Praxis bei Großbauvorhaben im staatlichen Hochbau. Für das Building Information Modeling (BIM) laufen erste Pilotprojekte im staatlichen Hoch- und Straßenbau.
- Die partnerschaftliche Bauabwicklung wird bei allen Baumaßnahmen als Standard angesehen. Hierzu wurde von der damaligen Obersten Baubehörde mit dem Bayerischen Bauindustrieverband (BBIV) gemeinsam ein Leitfaden „Empfehlungen für

partnerschaftliche Bauabwicklung“ aufgestellt und 2009 fachübergreifend im Straßen- und Brückenbau sowie im Hochbau mit Ministerialschreiben eingeführt. I. d. R. wird mit dem Auftragnehmer – der dazu aber nicht verpflichtet werden kann – auf freiwilliger Basis eine Vereinbarung über deren Anwendung geschlossen.

Modul „Vergabe- und Vertragsmodelle“:

- Die „Vergabe an den Besten“ wurde in einer Reihe von Vergabeverfahren erprobt. So wurde der Bau des Amtes für Ländliche Entwicklung Tirschenreuth über einen Festpreisvertrag mit Qualitätswettbewerb ausgeschrieben; ein aktuelles Beispiel stellt die Ausschreibung der Saalakustik des Konzerthauses München dar.
- Folgende Baumaßnahmen wurden bzw. werden mit dem Modell des Verhandlungsverfahrens ausgeführt: Fertiggestellt sind die Maßnahmen 6-streifiger Ausbau der Bundesautobahn (BAB) A 8, München – Augsburg und Augsburg – Ulm; in Bau ist der Neubauabschnitt BAB A 94, Forstinning – Markt; für die Maßnahme 6-streifiger Ausbau BAB A 3, AK Biebelried – AK Fürth/Erlangen, läuft das Vergabeverfahren nach diesem Modell.

Modul „Anreizmechanismen“:

- „Beschleunigungsprämien“ sind beispielsweise im Straßenbau in bestimmten Fällen üblich (Beschleunigungsvergütung für Bauarbeiten auf hochbelasteten Straßenabschnitten; Wertungsbonus für Nebenangebote für die Verkürzung der Verkehrsbeschränkungen).

Modul „Konfliktlösung“:

- Die Bausteine „Mediation/Schlichtung“ und „Adjukation“ sind bereits in § 18 Abs. 2 und Abs. 3 VOB/B angelegt.
- Im Rahmen der BAB-Maßnahme 6-streifiger Ausbau A 3, Hösbach – Kauppen, wurde das Pilotprojekt „BEST“ (= baubegleitende Einigungsstelle) initiiert. Bei dieser Maßnahme wurde eine „Baubegleitende Einigungsstelle“ eingerichtet, bestehend aus je einem gemeinsam von Auftraggeber und Auftragnehmer berufenen Juristen und Bauingenieur, welche in Streitfällen einen konsensfähigen Lösungsvorschlag erarbeiten, der von beiden Seiten zur Vermeidung einer gerichtlichen Auseinandersetzung angenommen werden kann. Im Pilotprojekt wurde dies erfolgreich praktiziert. Gerichtliche Auseinandersetzungen konnten vermieden werden.