

DAS DEUTSCHE  
BAUWERBE



# Zukunftsagenda Infrastruktur

Schnell, innovativ, mittelstandsgerecht  
und nachhaltig bauen

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Schneller planen und bauen</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Innovativ und mittelstandsgerecht bauen</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>Nachhaltig bauen</b>	<b>16</b>
<b>4.</b>	<b>Planungssicherheit für Bauunternehmen schaffen</b>	<b>20</b>

## Impressum

Herausgeber

**Zentralverband des  
Deutschen Baugewerbes e. V.**

Kronenstraße 55 – 58  
10117 Berlin

Telefon 030 20314-0  
Telefax 030 20314-419

bau@zdb.de  
www.zdb.de

Januar 2022

**Verantwortlich**  
Dr. Ilona K. Klein

**Gestaltung**  
publicgarden GmbH, Berlin

**Druck**  
Motiv Offset NSK GmbH, Berlin

# Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

warum dauert das so lange? – das ist eine Frage, die bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten immer wieder gestellt wird. Oftmals zu Recht, denn im Durchschnitt vergehen 20 Jahre bis ein Schienenprojekt fertiggestellt ist und rund 11 Jahre bis zur Fertigstellung einer Bundesfernstraße oder Brücke.

Die Gründe, warum Infrastrukturprojekte in Deutschland so lange dauern sind vielschichtig. In dieser Broschüre zeigen wir auf, in welcher Realisierungsphase

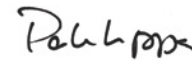
sich der Ablauf verzögert und was getan werden muss, um Infrastrukturprojekte zu beschleunigen. Soviel vorab: Die Bau-phase selbst macht nur einen kleinen Teil der gesamten Realisierungsdauer aus. Handlungsbedarf besteht insbesondere in der Planungs- und Genehmigungsphase. Wir begrüßen daher das Ziel der neuen Bundesregierung, diese Verfahrensdauer mindestens zu halbieren.

Zu einer Zukunftsagenda Infrastruktur gehören aber nicht nur Impulse wie schneller, sondern auch wie gleichzeitig innovativ, mittelstandsfreundlich und

nachhaltig geplant und gebaut werden kann. Hier gilt es, mit der Politik zusammen ein umfassendes Zukunftspaket zu schnüren, für das wir im Folgenden unsere Ideen und Praxiserfahrungen einbringen.

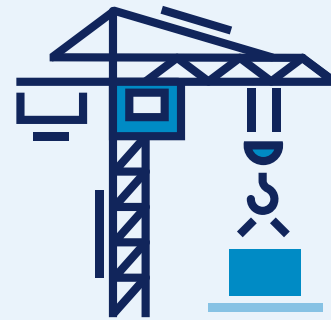
Wir freuen uns auf den Dialog mit Ihnen.

Ihr



Felix Pakleppa  
Hauptgeschäftsführer

# I. Schneller planen und bauen



© shutterstock/ABCDstock







I.



# Schneller planen und bauen

Planung und Bau von Infrastrukturprojekten in Deutschland dauern oft sehr lange. Durchschnittlich etwa 20 Jahre beträgt die Zeit vom Planungsbeginn bis zur Inbetriebnahme von Neu- und Ausbauprojekten auf der Schiene. Auch Vorhaben im Bereich des Bundesfernstraßenbaus nehmen von Planungsbeginn bis zur Fertigstellung viele Jahre

in Anspruch. Gleiches gilt für die in den nächsten Jahren immer dringender werdende Anbindung von Offshore-Windenergieanlagen.

Sichtbar werden diese Projekte in der Regel erst dann, wenn gebaut wird. Das führt in der Öffentlichkeit zu der weitverbreiteten Annahme, dass gerade

das Bauen einen Großteil der gesamten Realisierungszeit für solche Projekte ausmacht. Doch der Schein trügt. Was die wenigsten wissen: Wenn die Bagger auf der Baustelle rollen, hat ein Infrastrukturprojekt den Großteil seiner gesamten Realisierungsdauer schon hinter sich. Denn die Bauphase macht oft nur einen kleinen Teil eines solchen Projektes aus.

## Regelablauf im Bundesfernstraßenbau



Bild 1: Beispiel: Regelablauf im Bundesfernstraßenbau

Quelle: Wissenschaftliche Studie zum Thema „Bauherrenkompetenz in Abhängigkeit des Vergabemodells“ ; TU Braunschweig 2021; Seite 13

Der Löwenanteil entfällt auf die Planungs- und Genehmigungsverfahren. Von der Gesamtdauer von 10–11 Jahren zur Umsetzung von Projekten im Bundesfernstraßenbau entfallen auf die Planungsprozesse ca. 85 %, auf die Bauprozesse ca. 15 %. Der große Hebel zur Beschleunigung von Projekten liegt also in der Planungsbeschleunigung. (Bild 1)

Will man also Infrastrukturprojekte in Deutschland beschleunigen, muss man sich in aller erster Linie um eine Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsphase kümmern.

## Warum dauert das so lange?

Die Gründe, warum Infrastrukturprojekte in Deutschland so lange dauern, sind vielschichtig. Zunächst macht ein dichtes Regelwerk in Deutschland das Planungs- und Genehmigungsrecht zu einem „dicken Brett“ und das gerade im Bereich von Infrastrukturprojekten.

An vielen Stellen spielt hier das EU-Umweltrecht eine entscheidende Rolle. Das heutige Planungsrecht mit seinen komplexen Genehmigungsverfahren hat sich zu einem Modernisierungs- und Investitionshemmnis entwickelt. Über Jahrzehnte hinweg hat sich vor allem durch immer strengere Umweltauflagen ein überbordendes Planungsrecht entwickelt.

So hat beispielsweise die Einführung des Verbandsklagerechts Umweltverbände in die Lage versetzt, Infrastrukturprojekte durch Einwendungen und Klagen massiv zu verzögern.

Ein weiterer Punkt: Bei Großprojekten mit langer Vorlaufzeit kommt es regelmäßig vor, dass sich im Verlauf des Projekts die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verändern und Planungen deswegen mit großem Aufwand angepasst werden müssen. Dies erfordert viel Zeit.

Ein bedeutender Grund ist auch die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung gerade was Großprojekte angeht. In den Planungs- und Genehmigungsverfahren finden sich die Wünsche der Bürger nach Transparenz und wirksamer Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse nicht wieder.

Schaut man sich die Gesamtrealisierungsdauer von Infrastrukturprojekten an, stellt man fest, dass ein sehr großer Anteil auf das sogenannte Planfeststellungsverfahren entfällt. Dieses Genehmigungsverfahren müssen die meisten Infrastrukturprojekte durchlaufen, damit später gebaut werden kann. Die zuständige Behörde holt hierbei die Stellungnahmen der Beteiligten (insbesondere Fachbehörden und Gemeinden) ein, veranlasst die Auslegung des Plans und führt das Anhörungsverfahren

durch, bevor sie den Plan per Beschluss festsetzt.

Oft bestehen die dafür notwendigen Unterlagen aus hunderten Seiten von Gutachten und Plänen. Während des Genehmigungsverfahrens werden diese Pläne öffentlich ausgelegt und betroffene Bürger und Interessenverbände haben die Möglichkeit, Einwände zu erheben. Falls Einwände bestehen, muss die Genehmigungsbehörde diese prüfen, zwischen allen Interessen abwägen und Lösungen erarbeiten. Dieser Prozess kann sich schon ohne größere Streitpunkte über Jahre hinziehen. Kommt es zu Interessenkonflikten, die u. U. sogar gerichtlich geklärt werden, können bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens etliche Jahre ins Land gehen.

## Was muss getan werden, um Infrastrukturprojekte in Deutschland zu beschleunigen?

Will man Infrastrukturprojekte in Deutschland beschleunigen, muss in aller erster Linie die Planungsphase verkürzt werden. Hierbei spielt das Planfeststellungsverfahren eine zentrale Rolle.

Im Sinne einer schnellen Projektrealisierung muss deswegen insbesondere abgewogen werden, ob das Planfeststellungsverfahren wirklich bei allen Vorhaben zur Anwendung kommen muss.



## Kein Planfeststellungsverfahren bei Ersatzneubauten

Die Frage stellt sich beispielsweise mit Blick auf sog. Ersatzneubauten. Das sind Infrastrukturbauwerke wie Brücken, Gleisanlagen oder Straßen, die bestehende Bauwerke ersetzen und modernisieren. Hier ist die zeitaufwendige Durchführung eines erneuten Planfeststellungsverfahrens nicht notwendig, da dieses Verfahren ja schon einmal für das Vorgängerbauwerk durchlaufen wurde. Erste Schritte sind hier durch das Aufbauhilfegesetz 2021 zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe gegangen.

## Plangenehmigung statt Planfeststellung

Kann das zeitaufwendige Planfeststellungsverfahren nicht wie bei Ersatzneubauten entfallen, ist zu überprüfen, in welchen Fällen es durch die schnellere Plangenehmigung ersetzt werden kann. Dieses Verfahren ersetzt schon heute in einigen Fällen die Planfeststellung. Will man Infrastrukturprojekte in Deutschland beschleunigen, muss der Anwendungsbereich der Plangenehmigung deutlich ausgeweitet werden.

So sollten beispielsweise die Elektrifizierung der Schienenwege mit Fahrdrabt, der Weichenaustausch sowie die Schaffung von Begegnungsgleisen bei der Bahn im Plangenehmigungsverfahren ermöglicht werden.

## Materielle Präklusionsvorschrift einführen

Nachdem eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Oktober 2015 das Ende der materiellen Präklusionsvorschriften im deutschen Verwaltungsrecht zur Folge hatte, kam es in den letzten Jahren zu erheblichen Verzögerungen gerade bei Großvorhaben im Infrastrukturbereich.

Unter der materiellen Präklusion ist der Ausschluss eines Verfahrensbeteiligten mit seinem Vorbringen im gerichtlichen Verfahren zu verstehen, wenn der Betroffene seine Rechte nicht schon im Verwaltungsverfahren geltend gemacht hat.

Maßgebliche Einwendungen werden seitdem im Sinne einer Verzögerungstaktik nicht schon im Genehmigungsverfahren, sondern erst peu à peu während des Gerichtsverfahrens erhoben. Dadurch wird zum einen eine sinnvolle frühzeitige Erörterung im Genehmigungsverfahren verhindert. Zum anderen werden Gerichtsverfahren deswegen regelmäßig deutlich verzögert.

Eine Pflicht zur frühen Mitwirkung an Infrastrukturprojekten auf Seiten von betroffenen Anwohnern und Trägern öffentlicher Belange verbunden mit einem Einwendungsausschluss bei Nichterfüllung dieser Pflicht würde eine schnelle Identifizierung streitiger Punkte ermöglichen und späteren Klagen vorbeugen.

## Gesetzliche Stichtagsregelung einführen

Derzeit müssen Planungen gemäß den neuesten fachlichen Erkenntnissen und Gesetzen während des laufenden Genehmigungsverfahrens angepasst werden. Dadurch kommt es während des Planungsverfahrens häufig zu Verzögerungen und langwierigen Überarbeitungen, weil sich technische oder rechtliche Rahmenbedingungen ändern.

Eine gesetzliche Stichtagsregelung würde es ermöglichen, dass Änderungen nach einem bestimmten Stichtag nicht mehr berücksichtigt werden müssen. Eine Stichtagsregelung würde so die zeitaufwendige mehrfache Durchführung von umweltrechtlichen Untersuchungen und anschließende Änderungen der Planunterlagen verhindern. Dies würde Rechtssicherheit schaffen und damit die Planbarkeit von Infrastrukturprojekten verbessern. Die Zeit vom Planungsbeginn bis zum Bau könnte hierdurch deutlich verkürzt werden.

## Verbandsklagerecht einschränken

Die Einführung des umfassenden Verbandsklagerecht hat zu erheblichen Verzögerungen von Gerichtsverfahren gerade bei Infrastrukturprojekten geführt. Danach dürfen Umweltverbände in Gerichtsverfahren nicht nur Umweltbelange, sondern sämtliche Belange geltend machen.



Umweltverbände sollten nur unter der Bedingung klagen dürfen, dass Umweltbelange betroffen sind oder sie im Genehmigungsverfahren nicht ordnungsgemäß beteiligt worden sind. Ohne eine solche Einschränkung kann das Verbandsklagerecht weiter pauschal für die Blockade von Infrastrukturprojekten missbraucht werden.

### Planungskapazitäten in den Behörden stärken

Um den zügigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu ermöglichen, ist die personelle und materielle Ausstattung der Planungs- und Genehmigungsbehörden von entscheidender Bedeutung. Durch eine verbesserte Ausstattung der Behörden mit Personal können in allen Planungsphasen erhebliche Beschleunigungspotentiale gehoben werden.

Zudem ist eine langfristige Personalplanung notwendig, um das erforderliche Personal nicht nur aufzubauen, sondern auch zu halten. Es muss wieder eine „Schubladenplanung“ von Infrastrukturprojekten in ganz Deutschland möglich sein, um ein zügiges Abfließen der bereitgestellten Finanzmittel sicherzustellen.

### Bürger frühzeitig beteiligen

Ein wichtiger Baustein für eine wirksame Beschleunigung von Infrastrukturprojekten ist eine möglichst frühzeitige Betei-

ligung der Öffentlichkeit. Beteiligt man die Bürger, wie bereits in Pilotprojekten erprobt, weit vor dem Planfeststellungsverfahren, führt dies zu einer deutlichen Beschleunigung.

Die Bürger haben in diesem Fall die Möglichkeit, Einfluss auf das Projekt zu nehmen, noch bevor Grundlagene Entscheidungen getroffen werden, die später kaum noch veränderbar sind. Darüber hinaus kann dadurch viel Zeit gespart werden, weil mögliche Eingaben schon zu einem frühen Zeitpunkt in die Planung integriert werden können und nicht erst in langwierigen Verfahren während der Planfeststellung durch die Genehmigungsbehörde geprüft werden müssen.

Gerade bei Großprojekten kann die Etablierung von Qualitätsstandards bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungen helfen, dem komplexen Kommunikations- und Beteiligungsmanagement gerecht zu werden. Den Ämtern muss daher ein standardisiertes Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Verfügung gestellt werden, um einen professionellen Umgang mit Einwendungen sicherzustellen.

### Vorschläge des Normenkontrollrats umsetzen

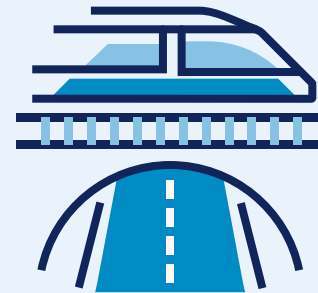
Last but not least: Auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren kann einen wichtigen Beitrag für die schnellere Realisierung von Infrastrukturvorhaben leisten.

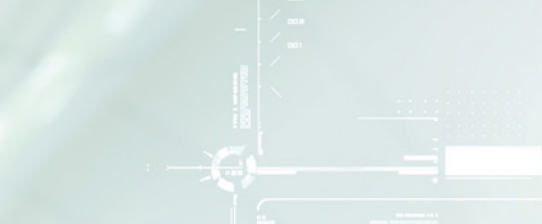
Ein im Auftrag des Normenkontrollrates im April 2019 erstelltes Gutachten enthält wichtige Vorschläge zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Wir fordern insbesondere die Umsetzung folgender Vorschläge:

- Laufende Bauvorhaben sollen einstweilen fortgeführt werden, solange die Baumaßnahmen reversibel sind.
- Durch die Einführung eines verpflichtenden frühen ersten Erörterungstermins vor Gericht lässt sich ein langwieriger Schriftsatztausch vermeiden.
- Papierakten und Gutachten müssen konsequent digitalisiert werden: Der zeitraubende Aktenaustausch würde so ein Ende finden und das zeitgleiche Lesen der digital durchsuchbaren E-Akten durch mehrere Beteiligte würde das gerichtliche Verfahren wesentlich beschleunigen.
- Die gerichtliche Feststellung der Heilung einzelner Fehler bei Klagen von Umweltverbänden sollte ermöglicht werden, um langwierige Gerichtsverfahren zu vermeiden.



## 2. Innovativ und mittelstandsgerecht bauen





111100001



## Innovativ und mittelstandsgerecht bauen

Die stark mittelständischen Strukturen in der Bauwirtschaft sichern eine hohe Wettbewerbsintensität. Dieser Wettbewerb ist Treiber eines sparsamen Einsatzes von Steuermitteln. Wettbewerb zu sichern heißt, mittelstandsgerechte Vergaben zu sichern. (Bild 2)

Die mittelständischen Bauunternehmen in Deutschland

- beschäftigen über 70 % aller Arbeitnehmer am Bau
- bilden mehr als 80 % aller gewerblichen Lehrlinge aus

- erbringen mehr als 75 % der Bauinvestitionen
- leisten rund 70 % des Unternehmenssteueraufkommens.

96 % der Bauunternehmen in Deutschland haben weniger als 50 Beschäftigte,

### Bauwirtschaft = Mittelstand

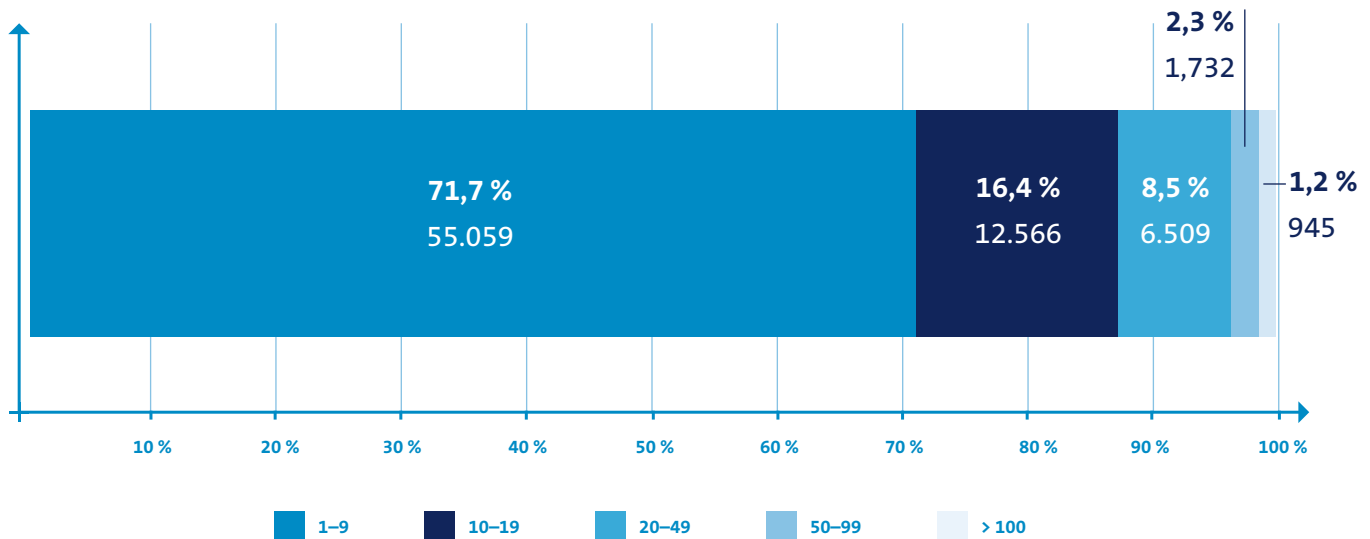


Bild 2: Anzahl der Betriebe mit .... Beschäftigten

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen



knapp 99 % weniger als 100 Beschäftigte. Will man die immensen Bauaufgaben der kommenden Jahre bewältigen, kann das nur gelingen, wenn man diese tausenden mittelständischen Unternehmen durch eine mittelstandsgerechte Auftragsvergabe einbezieht. Nur dann können die Aufträge in einem breiten Wettbewerb mit vielen innovativen Anbietern zu guten Preisen und mit hoher Qualität vergeben und ausgeführt werden.

Die öffentliche Hand als wichtiger Marktteilnehmer muss Bauaufträge mittelstandsgerecht ausschreiben. Eine Einschränkung des Wettbewerbs, die Verdrängung des Mittelstands in die Rolle nachgeordneter Subunternehmer würde zwangsläufig die Marktposition der öffentlichen Hand als Nachfrager von Bauleistungen schwächen. Nur ein funktionierender Wettbewerb und eine größtmögliche Zahl von Bietern sichert auf Dauer den Leistungs- und Preiswettbewerb zugunsten der öffentlichen Auftraggeber.

### **Besser und innovativer Bauen durch Einbindung des unternehmerischen Know-hows**

Der öffentliche Auftraggeber kann für seine Infrastrukturprojekte unternehmerisches Know-how einbinden, um intelligent und innovativ zu bauen. Hierzu kann er auf zwei bewährte Methoden zurückgreifen, die einen breiten Wettbe-

werb gewährleisten und hohe Mehrkosten vermeiden.

### **Zulassung von Nebenangeboten = mehr Wettbewerb ohne Mehrkosten!**

Bei der Zulassung von Nebenangeboten gibt der Auftraggeber ein detailliertes Leistungsverzeichnis vor, ermöglicht es aber jedem Unternehmer, eigene Planungsideen in Form von Nebenangeboten in den Wettbewerb einzubringen.

Anders als bei der funktionalen Ausschreibung sind bei dieser Vorgehensweise jedoch nicht alle Bieter zu eigenen Planungsleistungen verpflichtet.

Bei einer **funktionalen Ausschreibung** gibt der Auftraggeber keinen detaillierten Leistungskatalog vor, sondern definiert die zu erbringende Leistung nach dem zu erreichenden Ziel. Er beschreibt nur die Anforderungen an die Funktion und überlässt die konkrete Ausgestaltung der Leistung dem Bieter. Von den Unternehmen wird hier also neben der eigentlichen Bauleistung eine eigene Planungsleistung verlangt (s. Kasten „Nachteile funktionale Ausschreibung“).

Bei der Zulassung von Nebenangeboten hingegen kann jeder Bieter selbst entscheiden, ob er auf das Leistungsverzeichnis des Auftraggebers anbietet, oder ob er stattdessen oder zusätzlich ein Nebenangebot abgibt, mit dem er

eine technische, wirtschaftliche oder rechtliche Alternative anbietet.

Hierdurch vergrößert sich der Bieterkreis auf all die innovativen und fachkundigen kleinen und mittleren Unternehmen, die sich bei einer funktionalen Ausschreibung nicht am Vergabeverfahren beteiligen können. Auch entstehen dem Auftraggeber, anders als bei der funktionalen Ausschreibung, keine hohen Mehrkosten durch Mehrfachplanung.

Durch die Zulassung von Nebenangeboten erhält der Auftraggeber innovative und qualitativ hochwertige Angebote, die ihm zeigen, wie die von ihm gewünschte Leistung auch auf anderem Weg erbracht werden kann. Immer wieder führt dies in der Praxis dazu, dass Auftraggeber die von ihnen zu beschaffenden Bauleistungen innovativer, rationeller und kostensparender erhalten, da nicht nur der Bieterkreis, sondern auch die Ausführungsvarianten deutlich erhöht werden.

### **Mehr Wettbewerb = mehr Auswahl.**

#### **Planungswettbewerbe**

Die Idee der Einbindung unternehmerischen Know-hows kann der Auftraggeber auch in der Planungsphase für sich nutzen. Um intelligente Planungsergebnisse zu erreichen, kann er einen Planungswettbewerb durchführen, mit dem er sich das Know-how verschiedener

Planer zunutze machen kann. Auf der Grundlage dieser Planung kann er dann in einem zweiten Schritt die Bauausführung unter Zulassung von Nebenangeboten ausschreiben.

So profitiert er sowohl bei der Planung als auch bei der Bauausführung von den vielen innovativen Ideen der mittelständischen Unternehmen. Dabei kommt ihm ein breiter Wettbewerb zugute, der ihm eine preiswerte und qualitativ hochwertige Realisierung seiner Projekte gewährleistet.

Setzt der Auftraggeber seine Projekte nach der beschriebenen Methode um, ist das in der Praxis für ihn rationeller und kostensparender als die funktionale Ausschreibung (s. Kasten „Funktionale Ausschreibungen“).

#### **Bauherrenkompetenz aufbauen**

In Deutschland kommt es bei der Realisierung öffentlicher Bauprojekte immer häufiger zu Qualitätseinbußen sowie Kosten- und Zeitüberschreitungen. Dies ist maßgeblich auf den erheblichen Personalabbau in den öffentlichen Bauverwaltungen und den in den vergangenen Jahren erfolgten Investitionsrückstand im Infrastrukturbereich zurückzuführen. Um den bestehenden Defiziten entgegenzuwirken, ist ein Kapazitätsaufbau sowie die verstärkte Nutzung der eigenen Ressourcen auf der Seite der Bauverwaltungen gefordert.



## **Nachteile der Funktionale Ausschreibung:**

### **Erhebliche Mehrkosten durch „Mehrfachplanung“**

Einen gravierenden Nachteil der funktionalen Ausschreibung stellen die erheblichen Mehrkosten dar, die durch diese Ausschreibungsmethode verursacht werden.

Der Auftraggeber muss daher bei seiner Abwägung berücksichtigen, dass allen Bietern, die sich an der Ausschreibung beteiligen, durch ihre Planungsleistungen erhebliche Kosten entstehen, für die der Auftraggeber auch alle Bieter angemessen entschädigen muss (§ 8b Abs. 2 Nr. 1 S. 2 und 3, § 8b EU Abs. 1 Nr. 1 S. 2 und 3 VOB/A).

Die funktionale Ausschreibung ist daher regelmäßig deutlich teurer. Diese Mehrkosten müssen vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Auftragsvergabe (§ 97 Abs. 1 Satz 2 GWB, § 2 Abs. 1 Satz 2 VOB/A) durch entsprechende Gründe gerechtfertigt werden.

Unter keinen Umständen darf der Auftraggeber durch eine funktionale Ausschreibung bauunternehmerisches Wissen einbinden, um einen eigenen Planer oder Architekten „zu sparen“.



### **Einschränkung des Wettbewerbs**

Ein zentraler Nachteil der funktionalen Ausschreibung besteht darin, dass der Wettbewerb zulasten kleiner und mittlerer Unternehmen eingeschränkt wird, die die geforderten Planungsleistungen nicht erbringen können.

Der Auftraggeber muss deswegen prüfen, ob nicht die funktionale Leistungsbeschreibung den Wettbewerb unangemessen einschränkt und insbesondere die Marktteilnahmemöglichkeiten von kleineren und mittleren Unternehmen unangemessen behindert (§ 97 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 GWB).

In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass genügend Bewerber in der Lage sind, über die Bauausführung hinaus auch die Planungsleistung zu übernehmen. Der Wettbewerb darf nicht dadurch eingeschränkt werden, dass nur wenige große Bewerber in der Lage sind, die Planungsleistung anzubieten.

Mit Blick auf den Wettbewerb ist weiter zu beachten, dass angesichts des von den Bietern geforderten Planungsaufwandes mit den daraus resultierenden Mehrkosten bei funktionalen Ausschreibungen grundsätzlich nur eine Beschränkte Ausschreibung in Betracht kommt. Öffentliche Ausschreibungen, die den breitestmöglichen Wettbewerb gewährleisten, scheiden hier aus.

Ein Planungswettbewerb mit nachfolgender Ausschreibung bei Zulassung von Nebenangeboten sichert dem Auftraggeber die Vorteile eines breiten Wettbewerbs, der im Ergebnis zu bestmöglicher Qualität bei wirtschaftlichen Preisen führt.



## Baumängel, Mehrkosten und Konflikte

Der Auftraggeber geht mit einer funktionalen Ausschreibung auch Risiken ein. Diese resultieren aus der Umsetzung letztlich ungenau beschriebener Leistungen. Der Auftraggeber muss bei einer funktionalen Ausschreibung sämtliche Leistungen für das Bauvorhaben in einem sehr

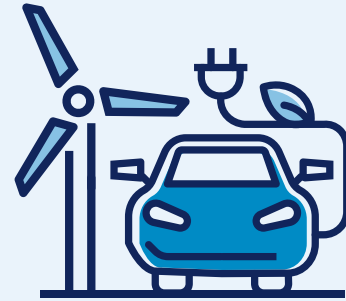
frühen Projektstadium definieren und vertraglich festlegen. Da er die Leistung zu diesem Zeitpunkt aufgrund fehlender Planung nicht detailliert beschreiben kann, verursachen die hierdurch entstehenden Auslegungsspielräume das Risiko von Baumängeln, Mehrkosten und Konflikten.

Insbesondere läuft der Auftraggeber bei funktionalen Ausschreibungen Gefahr, dass er am Ende nicht die Qualität erhält, die er sich vorgestellt hat. Sobald der Auftraggeber die Planungsverantwortung abgibt, werden Standard und Qualität maßgeblich vom Bieter entwickelt und vorgegeben.

Mangels eigener Planung und technischer Detailkenntnis ist es dem Auftraggeber außerdem kaum möglich, die Angebote im Hinblick auf Qualität und Wirtschaftlichkeit valide miteinander zu vergleichen. Damit bleibt die optimale und wirtschaftlichste Lösung oftmals auf der Strecke. Nur eine konkrete Planung des Auftraggebers kann am Ende die gewünschten Ergebnisse gewährleisten. Der Auftraggeber sollte daher mit dem Bau erst nach Erstellung einer lückenlosen Ausführungsplanung für das gesamte Projekt sowie detaillierten Angaben zu Kosten, Risiken und Zeitplan beginnen. So können Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen effektiv verhindert werden.



# 3. Nachhaltig bauen











## Nachhaltig bauen

Verkehrswege sind die Lebensadern der deutschen Volkswirtschaft. Über 70 % des Güterverkehrs werden über das bundesweite Straßennetz abgewickelt, 20 % über die Schiene. Intakte Straßen und ein gut ausgebautes Schienennetz sind damit Grundvoraussetzungen für die gesamte Bauwirtschaft und den Erhalt der wirtschaftlichen Stabilität Deutschlands. Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur erhöht die von der Gesellschaft benötigte Mobilität, ein weit verzweigtes Straßennetz aber auch die Flexibilität, möglichst kurze und effektive Transportwege zu wählen und damit wiederum die ökologische Belastung durch Verkehrsströme zu senken. Dabei muss Bau, Sanierung und Unterhaltung des Verkehrsnetzes auf eine nachhaltigere und ökologischere Bauweise ausgerichtet werden.

### Verwertung Aufbruch

Es ist im Straßen-, Tief- und Verkehrswegebau schon seit langem übliche Praxis, die anfallenden Abbruchmaterialien weitestgehend zu verwerten. Die Verwertungsquote der jährlich mit 14,1 Mio. t anfallenden Fraktion

Straßenaufbruch lag den Erhebungen der Kreislaufwirtschaft Bau zufolge bei 97,5 %. Davon werden 13,1 Mio. t (93,2 %) recycelt und 0,6 Mio. t (4,3 %) im Deponiebau und im Rahmen

der Verfüllung von Abgrabungen verwertet (Bild 3). Dies reduziert den Verbrauch wertvoller Primärrohstoffe wie Kiese und Sande.

### Anzahl und Verbleib der Fraktion Straßenaufbruch 2018 (in Mio. t)

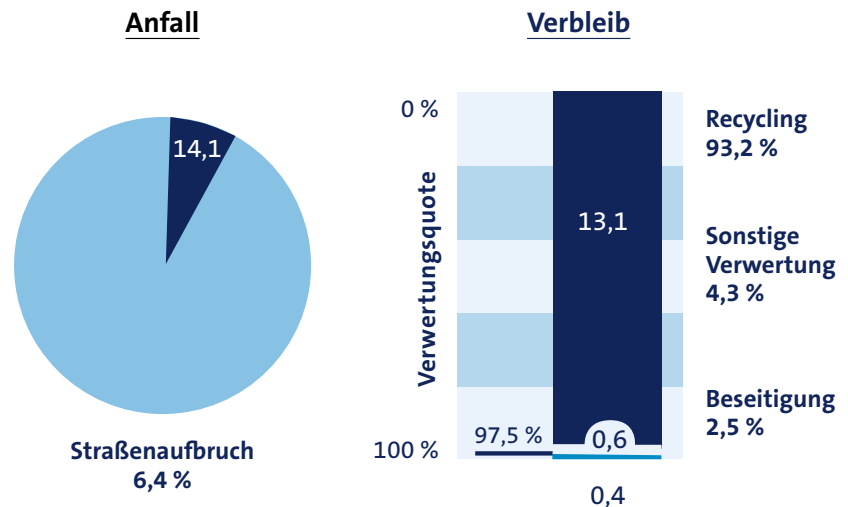


Bild 3: Straßenaufbruch

Quelle: Kreislaufwirtschaft Bau, Monitoring-Bericht 2018

## Einsatz Recyclingprodukte

Über eine möglichst hohe Quote beim Einsatz von Recyclingmaterial in Trag-schichten, Asphalt- und Betonschichten oder aber auch im Bereich von Beton-pflasterdecken kann ein wichtiger Beitrag zu einer nachhaltigen Bauweise erbracht werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass bei der Vergabe von Bauprojekten Baustoffe aus Recycling-material den gleichen Stellenwert wie Primärmaterial erhalten, Normen und Regelwerke den Einsatz recycelter Bau-stoffe berücksichtigen und somit deren Verwendung fördern. Ziel der hohen Quoten des Einsatzes von Recycling-baustoffen ist, neben der Schonung von begrenzt verfügbaren natürlichen Ressourcen, eine Verringerung des Ener-gieeinsatzes und damit Einsparung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Herstellung von Straßenbauprodukten und Baustoffen.

© shutterstock/Vladimka production



# 4. Planungssicherheit für Bauunternehm- men schaffen









## Planungssicherheit für Bauunternehmen schaffen

Deutschland braucht eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur, als Wirtschaftsstandort und für die Mobilität seiner Bürger.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesregierung trotz der coronabedingten Belastungen des Bundeshaushaltes an ihrer Investitionslinie bei der Infrastruktur festhält. Im Jahr 2021 sind über 18 Mrd. Euro in den Haushalt für Investitionen in die Straßen, Schienen und Wasserstraßen eingestellt. Dies schafft die Voraussetzungen, den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftssicher zu machen. (Bild 4)

Dieser Prozess muss aber auch in den nächsten Jahren fortgesetzt werden. Im Vertrauen auf den im Bundesverkehrswegeplan 2030 manifestierten Investitionshochlauf haben die Bauunternehmen in den letzten Jahren begonnen, ihre Kapazitäten weiter aufzubauen. Dies ist auch nötig, um den Investitionsstau wie geplant abzubauen. Doch Vertrauen

benötigt in erster Linie stabile Rahmenbedingungen. Wichtig bleibt daher, die Investitionslinie mindestens auf stabilem Niveau fortzusetzen.

Die Klimawende erfordert einen stärkeren Beitrag des Schienenverkehrs beim Transport. Wir unterstützen daher den Ausbau des Schienennetzes. Gleichwohl bleibt die Straße auch im Jahr 2050 der wichtigste Verkehrsträger.

Der geplante Rückgang der Mittel für den Fernstraßenbau von 8,6 Mrd. Euro in 2021 auf ca. 8,3 Mrd. Euro ab 2022 verlässt diese Linie ein Stückweit. In jedem Fall nicht hingenommen werden kann dann, dass vorgesehene Investitionsmittel noch zur Abdeckung von Verwaltungskosten der Autobahn GmbH verwendet werden. Dies würde im Ergebnis zulasten von Projektplanungen gehen. Was es aber gerade braucht, ist ein ausreichender Projektvorlauf, mit dem schließlich die vorhandenen Mittel auch auf die Straße kommen. Der Übergang

von der Auftragsverwaltung der Länder zurück zum Bund, zur Autobahn GmbH, darf nicht zu einem Projektleerlauf führen. Hier müssen entsprechende Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Neben der konsequenten Beibehaltung des Finanzkreislaufs Straße regen wir für den Bundesfernstraßenbau eine haushaltsunabhängige bzw. überjährige Mittelzuweisung z. B. in Gestalt eines Investitionsfonds 2030 für den Verkehrsträger Straße an. Vorbild dafür kann die langjährige und erfolgreiche Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) mit der Deutschen Bahn sein.

### Investitionen Bundeshaushalt (Dez 2020)

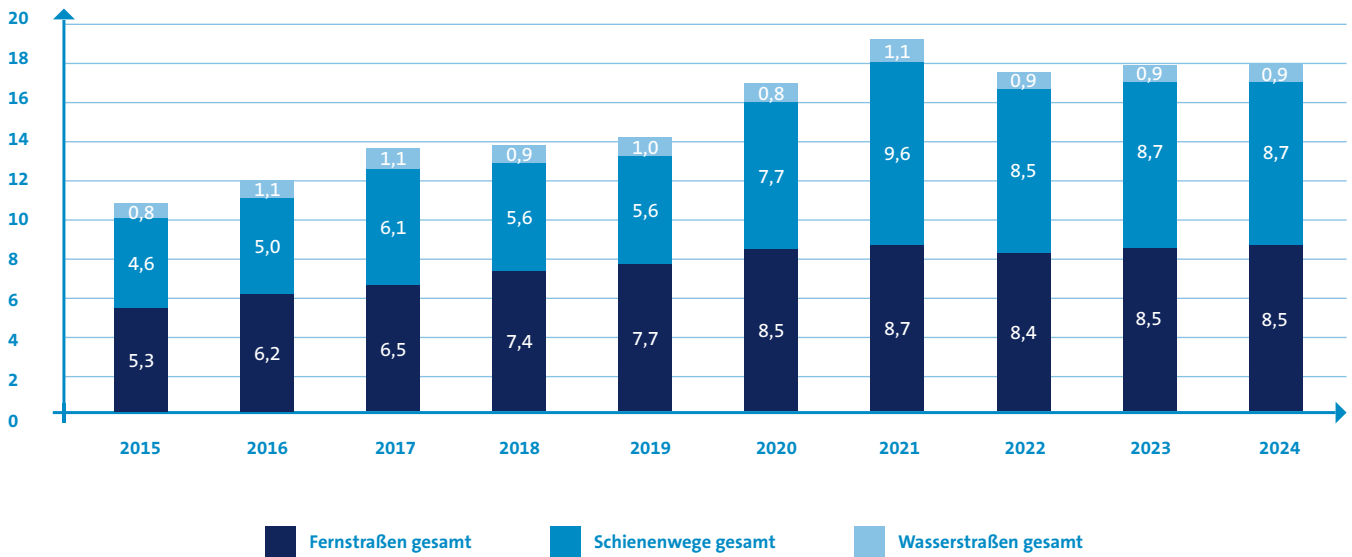


Bild 4: Budgetierung Investitionen Infrastruktur im Bundeshaushalt

Quelle: Bundeshaushalt, eigene Berechnungen



[www.zdb.de](http://www.zdb.de)



© istockphoto/Wlad74

