



DAS DEUTSCHE
BAUWERBE



Zukunftsagenda Verkehrs-Infrastruktur

Schnell, innovativ, mittelstandsgerecht
und nachhaltig bauen

Inhalt

1.	Sondervermögen muss Planungssicherheit schaffen	4
2.	Schneller planen und bauen	8
3.	Innovativ und mittelstandsgerecht bauen	14
4.	Nachhaltig bauen	20

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

April 2026

Gestaltung
publicgarden 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 in Deutschland ein Schienenprojekt fertiggestellt ist und rund elf Jahre bis zur Fertigstellung einer Bundesfernstraße oder Brücke.

Die Gründe dafür sind vielschichtig. In dieser Broschüre zeigen wir auf, in

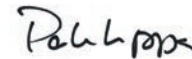
welcher Realisierungsphase sich der Ablauf verzögert und was getan werden muss, um Infrastrukturprojekte zu beschleunigen. So viel vorab: Die Bauphase selbst macht nur einen kleinen Teil der gesamten Realisierungsdauer aus. Handlungsbedarf besteht insbesondere in der Planungs- und Genehmigungsphase.

Zu einer Zukunftsagenda Verkehrs-Infrastruktur gehören aber nicht nur Impulse wie schneller, sondern wie gleichzeitig innovativ, mittelstandsfreundlich und nachhaltig geplant und

gebaut werden kann – insbesondere mit Blick auf das Sondervermögen. Hier gilt es, mit der Politik die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Wir freuen uns auf den Dialog mit Ihnen.

Ihr



Felix Pakleppa
Hauptgeschäftsführer

1. Sondervermögen muss Planungs- sicherheit schaffen





1.



Sondervermögen muss Planungssicherheit schaffen

Deutschland braucht eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur – als Wirtschaftsstandort und für die Mobilität seiner Bürger. Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro bietet eine große Chance für die Modernisierung Deutschlands. Gleichzeitig kann es dauerhafte Strukturreformen jedoch nicht ersetzen. Entscheidend ist, dass die Mittel tatsächlich in zusätzliche, reale Infrastrukturprojekte fließen und nicht durch Haushaltsumschichtungen verpuffen.

Ein zentraler Aspekt ist die Verstetigung. Wie wird ab 2030 sichergestellt, dass nach dem Auslaufen des Sondervermögens mindestens gleich hohe Investitionen aus dem regulären Haushalt bereitstehen? Investitionen dürfen kein Strohfeuer sein, sie müssen langfristig auf hohem Niveau fortgeführt werden.

Der Staat muss investieren – planbar und effizient. Bauunternehmen brauchen Verlässlichkeit statt ständig wechselnde Fördertöpfe.

Auch für das Sondervermögen gilt: Mittelstandsgerechte Vergabe ist Erfolgsfaktor

Die anstehenden Bauaufgaben sind gewaltig. Damit sie erfolgreich bewältigt werden können, muss der Baustellenstand dauerhaft am Wettbewerb beteiligt bleiben. Entscheidend hierfür ist eine mittelstandsgerechte Vergabepaxis, die fairen Wettbewerb gewährleistet und Innovationen fördert.

Nur durch die konsequente Einbindung der leistungsfähigen mittelständischen Betriebe lassen sich die anstehenden

Bauaufgaben der kommenden Jahre bewältigen. Erst ein breiter Wettbewerb mit vielen innovativen Anbietern ermöglicht die Vergabe und Ausführung von Bauaufträgen zu wirtschaftlichen Konditionen, in hoher Qualität und mit nachhaltigem Mehrwert.

Der Verkehrsetat schrumpft

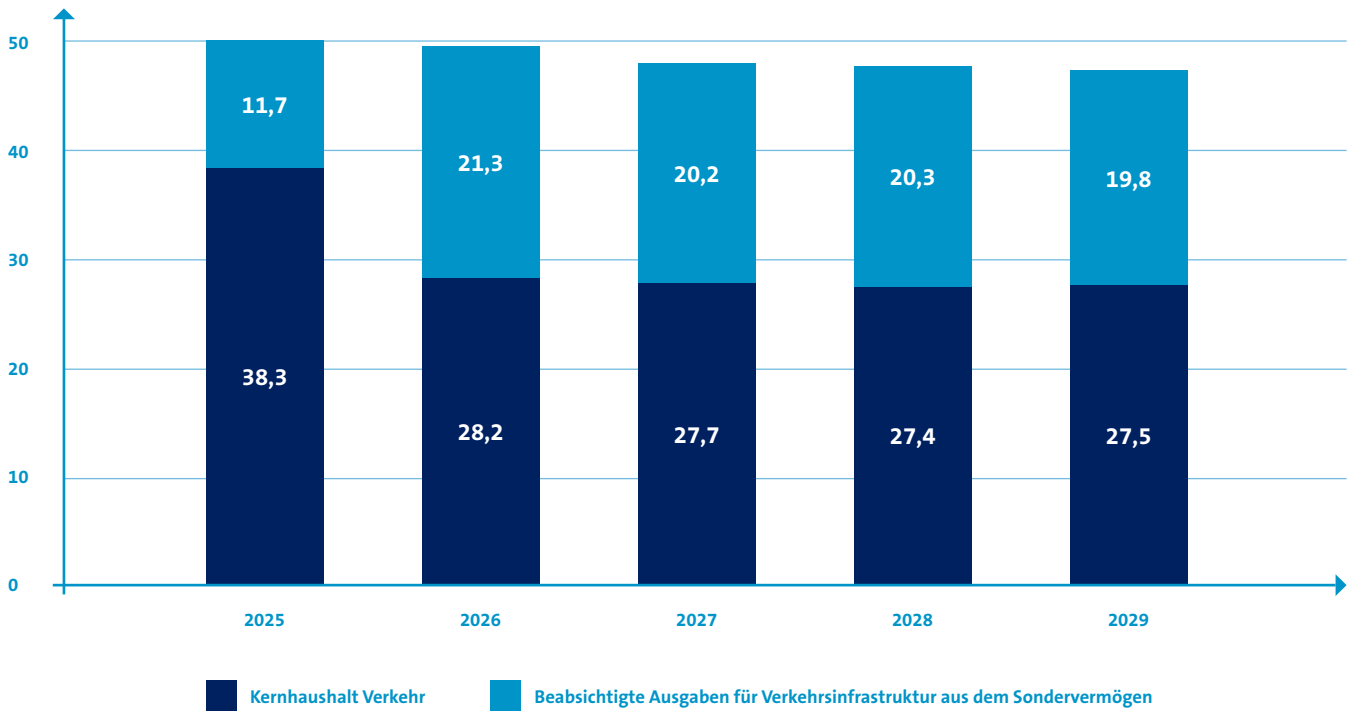
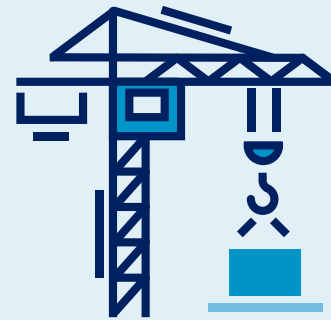


Bild 1: Geplante Ausgaben des Bundesverkehrsministerium in Milliarden Euro

Quelle: Bundesverkehrsministerium

2. Schneller planen und bauen







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.

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. 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 Bauphase ca. 15 %. Der große Hebel zur Beschleunigung von Projekten liegt also in der **Planungsphase**. (Bild 2)

Zwar gab es in den vergangenen Jahren gesetzliche Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung von

Im Bundesfernstraßenbau entfallen auf die Planungsprozesse ca. 85 Prozent der Projektzeit, auf das Bauen lediglich 15 Prozent.

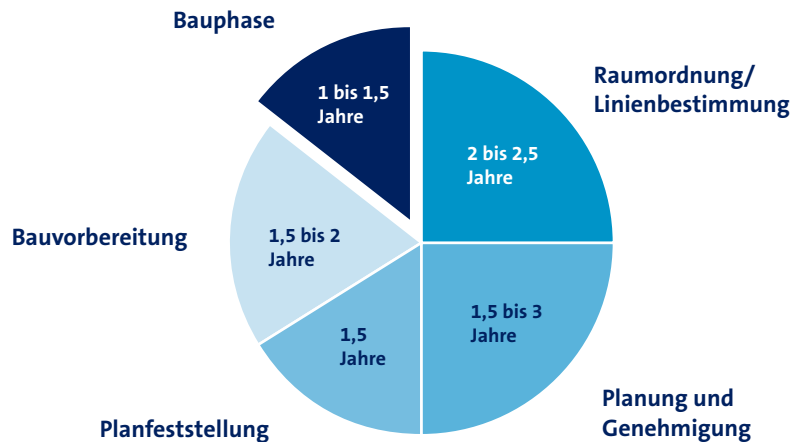


Bild 2: Projektphasen im Bundesfernstraßenbau

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

Infrastrukturprojekten. Diese reichen jedoch nicht aus, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Will man Infrastrukturprojekte in Deutschland umfassend und dauerhaft beschleunigen, muss man sich weiterhin 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 regel-

mäßig 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 anbelangt. In den Planungs- und Genehmigungsverfahren finden sich die Wünsche der Bürger nach Transparenz und wirksamer Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse nicht ausreichend wieder.

Schaut man sich die Gesamtdauer 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 in dem derzeitigen Umfang zur Anwendung kommen muss.

Ausnahmen vom Planfeststellungsverfahren erweitern

Bei den sog. Ersatzneubauten, also Infrastrukturbauprojekten wie Brücken, Gleisanlagen oder Straßen, die bestehende Bauwerke ersetzen und modernisieren, sollte beispielsweise die aktuelle Regelung für Bundesfernstraßen ausgeweitet werden. Hiernach können Brückenersatzneubauten im Vorgriff auf einen späteren Ausbau auch bei baulichen

Erweiterungen ohne Planfeststellungsverfahren errichtet werden. Dies gilt jedoch nur, wenn der Neubau ein unselbständiger Teil einer Ausbaumaßnahme ist, weniger als 1.500 Meter lang ist und dessen vorgezogene Durchführung zur unterhaltungsbedingten Erneuerung eines Brückenbauwerks erforderlich ist. Liegen diese Voraussetzungen vor, ist ein zeitaufwendiges Planfeststellungsverfahren nicht notwendig, da dieses Verfahren ja schon einmal für das Vorgängerbauwerk durchlaufen wurde. Der aktuell sehr eng gefasste Anwendungsbereich sollte daher deutlich erweitert werden, um mehr Bauvorhaben aus dem Anwendungsbereich des zeitaufwendigen Planfeststellungsverfahrens herauszunehmen.

Plangenehmigung statt Planfeststellung

Kann das Planfeststellungsverfahren nicht 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 ebenfalls deutlich ausgeweitet werden.

So sollten beispielsweise der Weichen-austausch sowie die Schaffung von Begegnungsgleisen bei der Bahn im

Plangenehmigungsverfahren ermöglicht werden.

Materielle Präklusionsvorschrift (wieder) 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 vergangenen Jahren zu erheblichen Verzögerungen, gerade bei Großvorhaben im Infrastrukturbereich.

Die materielle Präklusion ist der Ausschluss materiell-rechtlicher Einwendungen und Ansprüche, wenn diese nicht innerhalb einer bestimmten Frist vorgebracht wurden.

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 frühe Mitwirkungspflicht an Infrastrukturprojekten auf Seiten betroffener Anwohner und Träger öffentlicher Belange – verbunden mit einem Einwendungsausschluss bei Nichterfüllung dieser Pflicht – würde

Konflikte früh sichtbar machen 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 Verbandsklagerechts 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. Dadurch 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 Beteiligung 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. Dadurch kann viel Zeit gespart werden, weil mögliche Eingaben schon früher in die Planung integriert werden können und nicht erst während der Planfeststellung durch die Genehmigungsbehörde langwierig geprüft werden müssen.

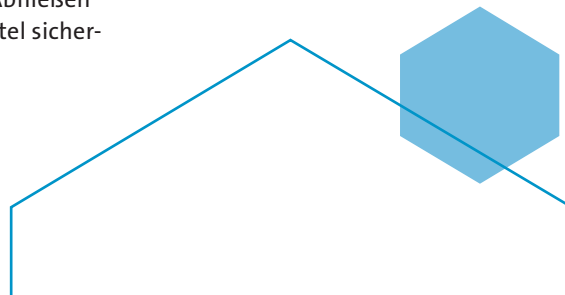
Gerade bei Großprojekten können Qualitätsstandards bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungen helfen, dem komplexen Kommunikations- und Beteiligungsmanagement gerecht zu werden. Den Ämtern muss daher ein standardisiertes Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Verfügung gestellt werden, um einen professionellen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

Vorschläge des Normenkontrollrats umsetzen

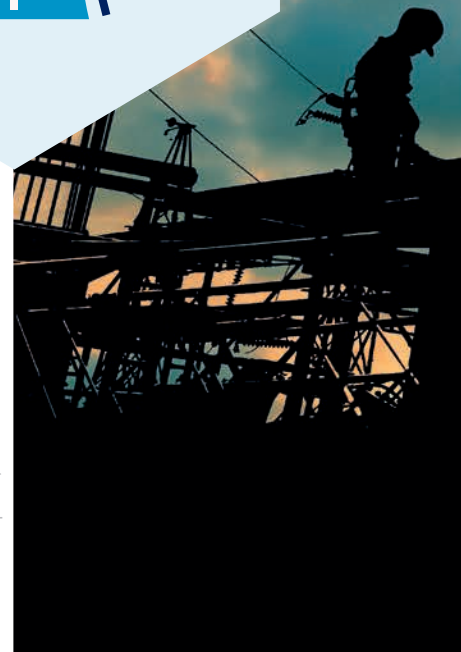
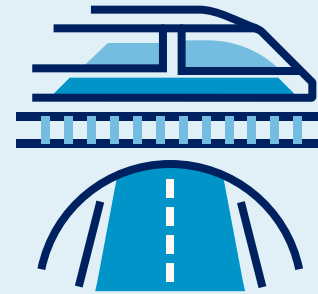
Last but not least: Auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren kann einen wichtigen Beitrag für die schnellere Realisierung von Infrastrukturvorhaben leisten.

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 generell verpflichtenden frühen ersten Erörterungstermins vor Gericht lässt sich ein langwieriger Schriftsatz austausch 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.



3. Innovativ und mittelstandsgerecht bauen







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.

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,

Mittelständische Bauunternehmen sind das Rückgrat der deutschen Bauwirtschaft

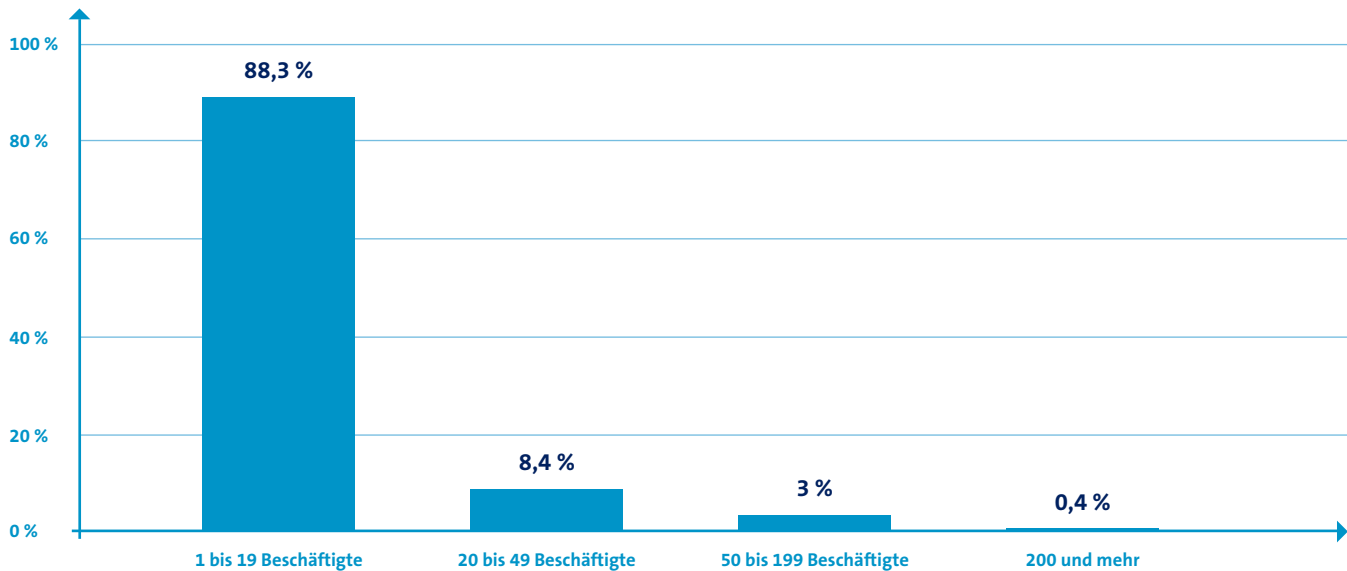


Bild 3: Verteilung der Betriebe im Bauhauptgewerbe in Deutschland nach Beschäftigtengrößenklassen im Jahr 2024

Quelle: Statistisches Bundesamt © Statista 2025

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 unternehmerisches Know-how

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 dieser 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 Funktionalen 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.



4. 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 17,1 Mio. t anfallenden Fraktion

Straßenaufbruch lag den Erhebungen der Kreislaufwirtschaft Bau zufolge bei 98,2 %. Davon werden 15,9 Mio. t (93 %) recycelt und 0,9 Mio. t (5,2 %) im Deponeibau und im Rahmen der Verfüllung von Abgrabungen verwertet (Bild 4). Dies reduziert den Verbrauch wertvoller Primärrohstoffe wie Kies und Sand.

Einsatz Recyclingprodukte

Durch eine hohe Recyclingmaterialquote in Tragschichten, Asphalt- und Betonschichten oder Betonpflasterdecken kann ein wichtiger Beitrag zu einer nachhaltigen Bauweise erbracht werden. Voraussetzung dafür ist, dass bei der

98 Prozents des Straßenaufbruchs in Deutschland werden wiederverwertet

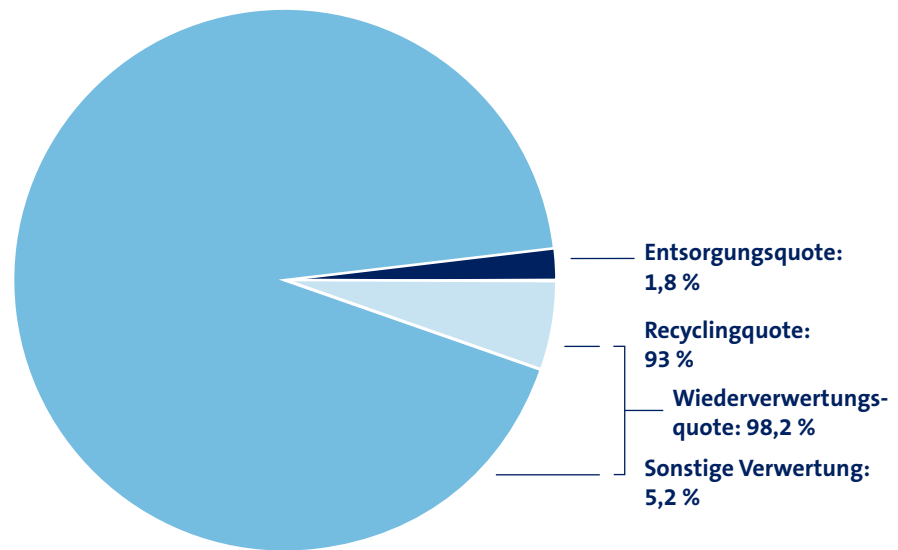


Bild 4: Verwertungsquoten Straßenaufbruch

Quelle: Kreislaufwirtschaft Bau, Monitoring-Bericht 2022

Vergabe Baustoffe aus Recyclingmaterial den gleichen Stellenwert wie Primärmaterial erhalten, Normen und Regelwerke den Einsatz recycelter Baustoffe berücksichtigen und deren Verwendung fördern. Ziel höherer Recyclingquoten ist, neben der Schonung von begrenzt verfügbaren natürlichen Ressourcen, weniger Energieeinsatz und damit weniger CO₂-Emissionen bei der Herstellung von Straßenbauprodukten und Baustoffen.

Zulassung Nebenangebote

Mit der Zulassung von Nebenangeboten kann der Auftraggeber bereits in der Ausschreibungsphase den Unternehmen die Möglichkeit einräumen, alternative, nachhaltige Bauverfahren, Bauprodukte und Baumaschinen einzusetzen.

Wertungskriterien

Eine weitere nachhaltige Alternative kann die Verwendung von Wertungskriterien sein, mit denen den Bietern auf Bauprojekten für die Anwendung von nachhaltigen oder CO₂-armen Bauprodukten ein Preisvorteil im Angebotsverfahren eingeräumt und somit ein Bietervorteil ermöglicht wird.

© istockphoto/JASCICAL



www.zdb.de



© istockphoto/Wlad74

