

## **Sondervermögen Infrastruktur: So gelingt der Verwaltung eine schnelle Umsetzung der Projekte**

Das Sondervermögen Infrastruktur schafft die Chance, den jahrelangen Investitionsrückstau aufzuholen. Es ist Eile geboten. Verteidigungsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Dekarbonisierung erfordern eine funktionierende Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur. Der jahrelange Investitionsstau wird von Forschungsinstituten als eine maßgebliche Ursache für die schwache wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik gesehen. Der Operationsplan Deutschland der Bundeswehr nennt die Voraussetzungen, um unsere Infrastruktur so zu ertüchtigen, dass Deutschland im Konfliktfall als militärische Drehscheibe funktioniert.

Die Aufgabe ist gesamtstaatlich. Ein Volumen von bis zu 100 Milliarden Euro ist für Investitionen der Länder und Kommunen in den nächsten zwölf Jahren vorgesehen. Zusätzlich ist zu erwarten, dass die dem Klima- und Transformationsfonds zugewiesenen Mittel in Höhe weiterer 100 Milliarden Euro auch in den Ländern und Kommunen genutzt werden können. Die Verteilmechanismen werden kurzfristig ausgearbeitet. Schließlich werden die Investitionsspielräume nochmal dadurch erweitert, dass die Länder sich nunmehr mit 0,35 Prozent des BIP verschulden dürfen.

### **Die Verwaltung sollte sich für die Sonderaufgaben effektiv aufstellen**

Länder und Kommunen müssen schnell handlungsfähig sein, um einen effektiven Einsatz der Mittel zu planen, um ggf. eine Kofinanzierung zu sichern und um die Projekte mit diesen Mitteln effizient und zügig zu realisieren.

Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist durch ihre Belastung mit den Kernaufgaben gefährdet. Denn die Gemeinden sind vielerorts personell unterbesetzt und es fehlen Standards für die eilige Realisierung von Infrastrukturprojekten.

Das Geld allein wird daher nicht reichen, die Investitionsziele zu erreichen. Die Verwaltung sollte Kapazitäten schaffen, um die Mittel zu erhalten und zielgerichtet zu verausgaben. Sie sollte interne Strukturen schaffen, die ein schnelles Handeln ermöglichen. Und die Verwaltung sollte die Planung, die Vergabe und den Bau beschleunigen. Was heute die Ausnahme ist, sollte die Regel werden für die Schaffung einer essenziellen Infrastruktur.

### **Das Recht bietet Möglichkeiten zur Beschleunigung von Projekten**

Es bleibt abzuwarten und zu wünschen, dass der rechtliche Rahmen geändert wird, um eine schnelle Projektrealisierung zu befördern. Nach dem Vorbild etwa des LNG-Beschleunigungsgesetzes könnten planerische und vergaberechtliche Vereinfachungen für die Verwaltung mehr Sicherheit in der Projektrealisierung schaffen. Die Änderung des Rechtsrahmens ist aber nicht der Schlüssel für den Erfolg des Investitionsprogramms. Denn das Planungs-, Vergabe- und Baurecht sind nicht das (große) Problem für eine schnelle Projektrealisierung. Auch das aktuelle Vergaberecht bietet Möglichkeiten zur Beschleunigung von Projekten. Diese bleiben aber noch vielfach ungenutzt.

Die folgenden Instrumente stehen auch nach aktuellem Recht zur Verfügung:

---

## 1. Optimierung der Projektorganisationsstruktur

Herkömmlich werden die meisten Infrastrukturprojekte in Linienstrukturen umgesetzt. Dies bedeutet getrennte Zuständigkeiten unter anderem für Planung, Finanzierung, Bau, Vergabe und Recht. So besteht keine klare Projektverantwortung. Es gibt keine Weisungsrechte und keine gemeinsamen Ziele. Wichtige Entscheidungen benötigen die Zustimmung zahlreicher Gremien. Das ist ein gutes Modell für das normale Massegeschäft, weil es Unabhängigkeit schafft. Es ist kein taugliches Modell für Projektgeschäft, wo es Verantwortung braucht und schnelle Entscheidungen. Die Reformkommission Großprojekte sieht fehlende Projektorganisationsstrukturen als eine maßgebliche Ursache für das Scheitern von Projekten. Eine Projektorganisationsstruktur kann auch ohne Gründung einer Projektgesellschaft schnell geschaffen werden. Die größeren Entscheidungsfreiheiten der Projektleitung werden rechtlich und politisch abgesichert durch eine klare Zielhierarchie, die Verpflichtung zum transparenten Risikomanagement, klare Entscheidungsgrenzen und Berichtspflichten sowie die Etablierung eines Projektcontrollings. Hinweise für die Schaffung einer Projektorganisationsstruktur enthält der Leitfaden Großprojekte des Bundesverkehrsministeriums (S. 8 – 14).

## 2. Planungsbeschleunigung

Das Planungsrecht enthält zahlreiche Instrumente zur Verkürzung von Genehmigungsverfahren. Erörterungstermine im Rahmen der Genehmigung von Infrastrukturvorhaben können entweder im Wege der Onlinekonsultation oder als Video- oder Telefonkonferenz durchgeführt werden. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und Verfahren im Bereich der Fachplanung können durch den Einsatz von privaten [Projektmanagern](#) beschleunigt werden. Ein Projektmanager kann der Genehmigungsbehörde als Verwaltungshelfer die Vorbereitung und Durchführung von nahezu sämtlichen Verfahrensschritten abnehmen.

Auch künstliche Intelligenz (KI) kann die Planung erheblich beschleunigen. Diese kann sowohl bei der langwierigen Vollständigkeitsüberprüfung der Antragsunterlagen als auch bei der Entscheidung über die Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange unterstützen. KI kann die zu einem Vorhaben vorgebrachten Stellungnahmen und Einwendungen systematisch erfassen und vorauswerten.

Weiterführende Hinweise zur Planungsbeschleunigung enthält der [Erste Monitoring-Bericht zum Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern](#).

## 3. Einbindung des Baus in die Planung

In Deutschland werden Planung und Bau getrennt ausgeschrieben. Bauleistungen werden erst auf Grundlage einer detaillierten Ausführungsplanung vergeben. International ist das Vorgehen unüblich. Es schafft für den Bauherren zwar Unabhängigkeit in der Planung. Es erlaubt aber nicht die Nutzung des Know-hows und der Kompetenz der ausführenden Firmen. Sehr viel Potential für Innovation, Kosteneinsparung, Nachhaltigkeit und Beschleunigung geht dadurch verloren, dass die Organisation des Bauablaufs (Logistik, Maschineneinsatz, Vorfertigung) nicht auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Unternehmen eingeht. Außerdem entsteht ein großer Zeitverlust aufgrund der

Durchführung von (mindestens zwei) Vergabeverfahren sowohl für die Planung als auch die Bauleistungen sowie für die Einarbeitung der jeweiligen Auftragnehmer. Dabei können Projekte beschleunigt, konfliktärmer und wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn das Know-how der Bauindustrie bereits bei der Planung eingebunden wird. Das einfachste Instrumentarium ist die Vergabe der Bauleistungen auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung. Diese formuliert die Beschaffungsziele und eröffnet den Wettbewerb um die wirtschaftlichste Lösung. Soweit der Bauherr mehr Einfluss bewahren möchte, kann er das Zwei-Phasen-Modell wählen. In diesem Modell wird das Bauunternehmen frühzeitig gebunden und die Planung in der ersten Stufe nach Zuschlagserteilung im Dialog zwischen Planer, Bauunternehmen und Bauherren entwickelt. Nur wenn in der Planung die Ziele erreicht werden, tritt der Vertrag in die zweite Stufe und das Bauunternehmen realisiert ohne neue Vergabe das so konkretisierte Bauprojekt zu einem Pauschalpreis. Andere Modelle wie das Allianzmodell gehen noch weiter, erfordern jedoch eine starke Beteiligung des Bauherrn in der Planungs- und Bauphase. Hinweise zur Einbindung des Baus in die Planung enthält das Gutachten „[Einbindung des Baus in die Planung](#)“ des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie.

#### 4. GU-Vergabe

Bauleistungen werden in Deutschland gewerkeweise vergeben. Auch dies kann Projekte bremsen und ihre Wirtschaftlichkeit beeinträchtigen. Das ursprüngliche Ziel der Regelung, der Schutz des Mittelstands, hilft dem breiten Projektgeschäft, ist aber ein Hindernis für die schnelle Realisierung essenzieller Infrastruktur. Vergaberechtlich ist eine gebündelte Vergabe und Realisierung viel einfacher möglich als gemeinhin angenommen. Der Auftraggeber kann seine Beschaffungsziele so formulieren, dass nur eine ganzheitliche Realisierung möglich ist, etwa weil Nachhaltigkeit, Beschleunigung, Betrieb umfassend gefordert sind. Dann kommt oft nur eine [Vergabe an Generalunternehmer](#) (GU-Vergabe) in Betracht. Wenn technische und wirtschaftliche Gründe dokumentiert werden und die Vergaben so gestaltet sind, dass auch mittelständische Konsortien sich beteiligen können, kann die GU-Vergabe oft auch in anderen Fällen gerechtfertigt werden. Hinweise zur Zulässigkeit und Ausgestaltung des GU-Modells enthält der [Leitfaden GU-Vergabe von KOWID und KPMG Law](#).

#### 5. Schnelle Vergaben durch besseres Projektmanagement

Vergabeverfahren führen manchmal zu einem Stillstand zwischen Projektidee und Planung sowie zwischen Planung und Projektrealisierung. Aus rechtlicher Sicht muss das nicht sein. Die Mindestfristen in Vergabeverfahren summieren sich auf gerade einmal 40 Tage im offenen Verfahren bzw. 65 Tage im Verhandlungsverfahren. Beschleunigungspotenzial ergibt sich vor allem durch hohe Transparenz, große Einfachheit, stringente Terminplanung und Aufgabenverteilung. Sogar Verhandlungsverfahren, die in allen komplexen Projekten Standard sein sollten, lassen sich so in drei bis vier Monaten erfolgreich abschließen.

#### 6. Partnerschaftliche Verträge

Eine schnelle Projektrealisierung setzt voraus, dass alle Vertragsparteien an einem Strang ziehen. Hierzu ist erforderlich, dass alle Beteiligten den gleichen Kenntnisstand vom Projekt haben und ein Informationsgefälle vermieden wird. Dies erfordert Anreize zur Kommunikation sowohl im Vergabeverfahren als auch in der Vertragsdurchführung. Des Weiteren muss damit umgegangen werden, dass die Beteiligten naturgemäß unterschiedliche Ziele haben. Während für den Bauherrn vor allem Zeit und Qualität eine Rolle spielen, steht für

den Auftragnehmer das Geld im Vordergrund. Diese unterschiedlichen Ziele können miteinander verbunden werden, indem Schnelligkeit und Qualität – im Rahmen des haushaltsrechtlich Zulässigen – finanziell belohnt werden, zum Beispiel mit einer Beschleunigungsprämie. Konflikte dürfen nicht zu Kosten und Zeitverlust führen, sondern sollten durch die Vereinbarung außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen vermieden werden. Hinweise zur Ausgestaltung partnerschaftlicher Verträge enthält der [Leitfaden Großprojekte des Bundesverkehrsministeriums](#).

## 7. Förderprogramme

Kommunen und Länder können auch entscheiden, die Mittel im Rahmen von Förderprogrammen weiterzureichen, etwa nach dem Vorbild des [Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation \(KIPKI\)](#) oder dem [Regionalen Zukunftsprogramm \(RZN\)](#) des Landes Rheinland-Pfalz. In diesen Fällen muss sichergestellt werden, dass die Weiterreichung der Mittel an private Fördermittelempfänger im Einklang mit dem EU-Beihilferecht erfolgt. Hierzu können sich die Länder und Kommunen an den Beihilfehandbüchern orientieren, die das Land Rheinland-Pfalz für die Förderprogramme KIPKI und RZN entwickelt hat.

### **Das Sondervermögen führt nur zum Ziel, wenn die Verwaltung ihre Form Projektrealisierung anpasst**

Die Grundlagen für eine schnelle Projektrealisierung mit den Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur liegen vor. Die Reformkommission und der Leitfaden Großprojekte haben Herausforderungen und Lösungswege gezeigt. Die Verwaltung ist eingeladen, sich mit diesen Instrumenten vertraut zu machen. Sie erfordern ein Abweichen von den Formen der bisherigen Projektrealisierung. Erst dadurch wird sichergestellt, dass das Sondervermögen nicht zu einer Belastung der Haushalte wird, sondern zu dem erhofften Impuls für Sicherheit, Wirtschaftswachstum und Klimaverträglichkeit.

### **Ansprechpartner:**

Dr. Moritz Püstow  
Tel: +49 30 530199129  
[mpuestow@kpmg-law.com](mailto:mpuestow@kpmg-law.com)

Dr. Torsten Göhlert  
Tel: +49 351 21294423  
[tgoehlert@kpmg-law.com](mailto:tgoehlert@kpmg-law.com)

Dr. Barbara Kathrin Buhr  
Tel: +49 911 800929935  
[bbuhr@kpmg-law.com](mailto:bbuhr@kpmg-law.com)