

Sondervermögen Infrastruktur

7 Instrumente, um die Kommunen zu stärken

Berlin, 4. April 2025

Rechtsanwalt Dr. Moritz Püstow,
Rechtsanwältin Dr. Barbara Buhr,
Rechtsanwalt Dr. Torsten Göhlert
Dipl.-Vw. Dr. Oliver Rottmann

Mit Tempo den Investitionsrückstau überwinden

Das Sondervermögen Infrastruktur bietet bei zielgenauer Anwendung und flankierenden Strukturreformen 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.

Nicht nur aus Bürger- oder wirtschaftlicher Perspektive ist eine intakte Infrastruktur essenziell, auch im Verteidigungsfall muss diese – abgestimmt mit den europäischen Partnern – funktionieren. Der Operationsplan Deutschland der Bundeswehr nennt hierfür die Voraussetzungen.

Auch und insbesondere auf kommunaler Ebene sind Haushaltslage und Investitionsbedarf häufig äußerst angespannt und drängend, da der kommunale Aufgabenkatalog (ökologische Transformation, infrastrukturelle Investitionen, Wohnraumpolitik, Zuwanderung etc.) über die Jahre sehr stark angewachsen ist. Die Einnahmenseite hinkt dieser Entwicklung strukturell um ein Vielfaches hinterher. Die Abhängigkeit von Fördermitteln, die häufig notwendigen Transfers aus den Finanzausgleichssystemen der Länder (Kommunaler Finanzausgleich) und die geringe eigene Steuerbasis sprechen eine deutliche Sprache. Inwiefern allein der kommunale Investitionsrückstand – laut KfW-Kommunalpanel auf aktuell 186 Milliarden Euro beziffert – abgebaut werden soll, blieb bis jetzt fraglich. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist damit gefährdet durch ihre Belastung mit Kern- und Pflichtaufgaben, die vielerorts bestehende Unterbesetzung und durch fehlende Standards für die eilige Realisierung von Infrastrukturprojekten.

Die Aufgabe ist folglich 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 werden. Schließlich werden die Investitionsspielräume noch einmal dadurch erweitert, dass die Länder sich nunmehr mit 0,35 Prozent des BIP verschulden dürfen. 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.

Das Geld allein wird nicht reichen, um die Investitionsziele umzusetzen. Die Verwaltung muss Kapazitäten schaffen, um die über die Länder bereitgestellten Mittel zu erhalten und zielgerichtet einzusetzen. Sie muss interne Strukturen einrichten, die ein schnelles Handeln ermöglichen. Und die Verwaltung hat die Planung, die Vergabe und den Bau zu beschleunigen. Was heute die Ausnahme ist, muss die Regel werden für die Schaffung einer essenziellen Infrastruktur. Folglich müssen auch andere, wichtige Wahlversprechen schnell umgesetzt werden, hier insbesondere die Entbürokratisierung und die Entlastung von Unternehmen, welche besonders für den Bereich Infrastrukturausbau und -modernisierung zwingend benötigt werden.

Es bleibt abzuwarten (und zu wünschen), dass der rechtliche Rahmen dahingehend geändert wird, 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 erzielen. Die Änderung des Rechtsrahmens ist aber nicht der Schlüssel für den Erfolg des Investitionsprogramms. Denn die größten Hürden für eine schnelle Projektrealisierung liegen nicht im Planungs-, Vergabe- und Baurecht. Die Möglichkeiten, die das Recht schon heute bietet, bleiben indes vielfach ungenutzt. Eine Herausforderung ist jedoch, dass die Strukturen, Prozesse und Erfahrungen der Verwaltung im Status quo nur die Durchführung von Standardprojekten reflektieren. Diese Strukturen und Prozesse werden den Bedürfnissen beschleunigter Beschaffung, Planung und Realisierung nicht gerecht. Die Verwaltung ist daher gut beraten, sich zügig mit jenen Instrumenten zu beschäftigen, die es schon im heutigen Recht ermöglichen, Projektrealisierungen zu beschleunigen:

1. Projektorganisationsstruktur

Herkömmlich werden die meisten Infrastrukturprojekte in Linienstrukturen umgesetzt. Dies bedeutet getrennte Zuständigkeiten u.a. für Planung (ohne formelle Planungsverfahren, dazu siehe Nr. 2), Finanzierung, Bau, Vergabe, Recht. Dies verhindert eine klare Projektverantwortung. Es gibt keine Weisungsrechte und keine Definition gemeinsamer Ziele. Wichtige Entscheidungen brauchen oftmals die Zustimmung zahlreicher Gremien. Das ist ein probates Modell für das normale Massengeschäft, weil es Unabhängigkeit schafft. Es ist aber kein taugliches Modell für das Projektgeschäft, wo es eine gebündelte Übernahme von Verantwortung braucht und schnelle Entscheidungen. Die „Reformkommission Großprojekte“ sieht fehlende Projektorganisationsstrukturen als eine maßgebliche Ursache für das Scheitern von Vorhaben. Erforderlich seien Projektstrukturen, die auf eine flexible, kreative und individuelle Problemlösung und schnelle Entscheidungsfindung ausgelegt seien. Hinweise für die Schaffung einer Projektorganisationsstruktur enthält der [Leitfaden Großprojekte des Bundesverkehrsministeriums](#) (S. 8-14).

Wesentliche Eckpunkte einer effizienten Projektorganisation sind:

- Identifikation aller projektspezifischen und -übergreifenden Aufgaben sowie der hierfür benötigten Kompetenzen und Einschätzung des notwendigen Aufwands einschließlich personeller Kapazitäten,
- Schaffung eines festen Kernteams mit ergänzenden Fach- und Unterstützungskräften,
- Entscheidung über die Frage, ob Leistungen intern realisiert oder extern vergeben werden sollten,
- aufgabenorientierte Festlegung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen (Wer macht was, wann und wie?),
- rechtliche und politische Absicherung der größeren Entscheidungsfreiheiten der Projektleitung durch eine klare Zielhierarchie,
- Verpflichtung zum transparenten Risiko-, Kosten-, Qualitäts- und Terminmanagement,
- Etablierung von Berichtspflichten sowie eines Projektcontrollings, ggf. flankiert durch externen Sachverstand („Baugutachter“), um den Berichtsempfängern fachliche Entscheidungen zu ermöglichen.

Eine Projektorganisationsstruktur kann auch ohne Gründung einer Projektgesellschaft schnell etabliert werden, etwa durch die Bündelung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten in einer Einheit (Task Force / Arbeitsgruppe) für die eiligen Projekte. Dadurch werden Kommunikations- und Entscheidungswege gestrafft und eine ganzheitliche, zielorientierte Sichtweise gesichert. Der Personalaufbau für diese Task Force kann durch die Beistellung von kreativen, entscheidungsstarken, erfahrenen Mitarbeitern erfolgen.

2. Beschleunigung Planungsverfahren

Das Planungsrecht wird regelmäßig als großes Hemmnis für die zügige Realisierung von Infrastrukturprojekten angesehen. Im Ergebnis des Innovationsforums Planungsbeschleunigung sowie in Reaktion auf die durch den Ukraine-Konflikt ausgelöste Energiekrise wurden durch diverse [Planungsbeschleunigungsgesetze](#) Erleichterungen geschaffen. Hierdurch wird etwa bestimmten Verkehrsprojekten überragendes öffentliches Interesse beigemessen oder werden Ersatzneubauten von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Planfeststellung ausgenommen. Die Vorhabenträger können darüber hinaus zahlreiche Instrumente zur Planungsbeschleunigung nutzen, wie sie auch genannt sind in dem [Ersten Monitoring-Bericht zum Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern](#).

Wesentliche Instrumente für die Beschleunigung von Planungsverfahren sind:

- Erörterungstermine im Rahmen der Genehmigung von Infrastrukturvorhaben können entweder im Wege der Onlinekonsultation oder als Video- oder Telefonkonferenz durchgeführt werden.

- Verfahren im Bereich der Fachplanung und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren 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.
- Bauvorbereitende reversible Maßnahmen, wie die Anlage von Baustraßen, Kampfmittelbeseitigung oder die Herstellung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen können auch vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses zugelassen werden.
- Künstliche Intelligenz (KI) kann die Planung erheblich beschleunigen. Diese kann sowohl bei der langwierigen Vollständigkeitsüberprüfung der Antragsunterlagen als auch bei der Entscheidung über die Auswahl der zu beteiligenden Behörden und Träger öffentlicher Belange unterstützen. KI kann die zu einem Vorhaben vorgebrachten Stellungnahmen und Einwendungen systematisch erfassen und vorauswerten sowie Vorschläge für den Umgang damit unterbreiten. Sogar zur Vorbereitung der behördlichen Genehmigungsentscheidung kann KI zum Einsatz kommen.

3. Einbindung des Baus in die Planung

Deutschland lebt seit jeher die Trennung von Planung und Bau. Bauleistungen werden erst auf Grundlage detaillierter Ausführungsplanung vergeben. International ist das Vorgehen unüblich. Es schafft für den Bauherrn zwar Unabhängigkeit in der Planung. Es erlaubt aber nicht die Nutzung des Know-hows und der Kompetenz der ausführenden Unternehmen. Sehr viel Potenzial 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 großer Zeitverlust aufgrund der Durchführung von (mindestens zwei) Vergabeverfahren sowohl für die Planung- als auch die Bauleistungen und die Einarbeitung der jeweiligen Auftragnehmer. Hinweise zur Einbindung des Baus in die Planung enthält das Gutachten „[Einbindung des Baus in die Planung](#)“ des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie.

Wesentliche Eckpunkte für die Einbindung des Baus in die Planung sind:

- Das einfachste Instrumentarium für die Einbindung des Baus in die Planung ist die Vergabe aufgrund einer funktionalen Leistungsbeschreibung (FLB). Eine FLB formuliert die Beschaffungsziele und eröffnet den Wettbewerb um die wirtschaftlichste Lösung. Einen Handlungsfaden für funktionale Ausschreibungen hat DIE AUTOBAHN GMBH DES BUNDES formuliert und als Teil des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau ([HVA-B](#)) veröffentlicht. Die Erfahrung mit der Nutzung der FLB zeigt, dass hierdurch eine substantielle Beschleunigung der Projekte erreicht werden kann.
- 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 Bauherrn entwickelt. Der Zuschlag erfolgt auf Grundlage von Konzepten und der Nennung eines Zielpreises. 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. Das Modell wird standardmäßig im Infrastrukturbau in den Niederlanden verwendet, wurde von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung untersucht und auch im Straßenbau bereits erprobt.
- Andere Modelle wie das Allianzmodell (Mehrparteienvertrag) gehen noch weiter, erfordern jedoch eine starke Beteiligung des Bauherrn in der Planungs- und Bauphase. Sie eignen sich für erfahrende und personell stark aufgestellte Bauherren.

4. GU-Vergabe

Bauleistungen werden in Deutschland gewerkeweise vergeben, was eine gesetzgeberische Entscheidung gegen die Wirtschaftlichkeit und Schnelligkeit des konkreten Projekts darstellt. Die Beschaffung soll vielmehr einen volkswirtschaftlichen Beitrag zum Schutz des mittelständischen Marktes leisten. Das ist gut für das breite Projektgeschäft. Es ist ein Hindernis für die schnelle

Realisierung essenzieller Infrastruktur. Vergaberechtlich ist eine gemeinsame Realisierung durch Vergabe an einen Generalunternehmer (GU) viel einfacher möglich als gemeinhin angenommen. Hinweise zur Zulässigkeit und Ausgestaltung des GU-Modells enthält der [Leitfaden GU-Vergabe von KOWID und KPMG Law](#).

Wesentliche Eckpunkte für die Wahl und Ausgestaltung einer GU-Vergabe sind:

- Eine Pflicht zur Losaufteilung besteht nur, wenn sich die Beschaffungsziele des Bauherrn auch bei einer Aufteilung der Leistung in Lose realisieren lassen. Das Leistungsbestimmungsrecht des Auftraggebers geht folglich vor und wird durch die Pflicht zur Losvergabe nicht eingeschränkt. Wenn der Auftraggeber also seine Beschaffungsziele so definiert, dass nur eine ganzheitliche Realisierung möglich ist, scheidet eine Losvergabe regelmäßig aus. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die Beschaffung auf Nachhaltigkeit, Beschleunigung oder Gesamtverantwortung für Planung, Bau und Betrieb ausgerichtet ist oder die Ausführungskompetenz der Bauindustrie durch funktionale Leistungsbeschreibung oder Zwei-Phasen-Modell genutzt werden soll.
- Auch wenn eine Losaufteilung theoretisch möglich ist, ist eine GU-Vergabe zulässig, wenn für sie überwiegende technische oder wirtschaftliche Gründe angeführt werden können. Dies erfordert eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Zielen und Risiken des einzelnen Projekts, den Fähigkeiten des Marktes und eine Interessenabwägung.
- GU-Projekte sollten unabhängig davon mittelstandsfreundlich und partnerschaftlich gestaltet werden, nicht zuletzt, um Konflikte zu verhindern.
- Der Wettbewerb um GU-Leistungen sollte marktattraktiv gestaltet werden durch eine klare Projektorganisation des Bauherrn, ein schlankes Vergabeverfahren und die Nutzung von Qualitätskriterien bei der Auswahl des Partners.

5. Schnelle Vergaben

Die Dauer von Vergabeverfahren kann einen Moment des Stillstands zwischen Projektidee und Planung sowie zwischen Planung und Projektrealisierung erzeugen. Rechtlich geboten ist das nicht. Die Mindestfristen in Vergabeverfahren summieren sich im Extremfall und sofern dies im Einzelfall angemessen ist auf gerade einmal 40 Tage (im offenen Verfahren bei 30 Tagen Angebotsfrist bei elektronischer Angebotsübermittlung und zehn Tagen Wartefrist) bzw. 65 Tage (im Verhandlungsverfahren bei 30 Tagen Teilnahmefrist, 25 Tagen Angebotsfrist bei elektronischer Angebotsübermittlung und zehn Tagen Wartefrist). 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.

Wesentliche Instrumente zur Beschleunigung des Vergabeverfahrens sind:

- Klare Aufgabenverteilung im Projektteam und frühzeitige Abstimmung des Vergabeterminplans unter Berücksichtigung interner Abstimmungen und Nutzung von Puffern.
- Einbindung der Entscheidungsebene bereits bei der Vergabekonzeption, folglich vor Erstellung der Vergabeunterlagen und vor Einleitung des Vergabeverfahrens, da durch die Eignungs- und Zuschlagskriterien und die Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Vertrag und Verfahren bereits wesentliche Eckpunkte für die Wirtschaftlichkeit determiniert werden.
- Hohe Transparenz gegenüber dem Markt zu dem Projekt und dem Verfahrensablauf, einfache Unterlagen.
- In geeigneten Fällen Nutzung formalisiert zu bewertender Eignungskriterien.
- Nutzung von qualitativen Zuschlagskriterien, die wenig Aufwand in der Angebotserstellung machen und eine differenzierte, aber schnelle Bewertung ermöglichen (z.B. schlanke Konzepte oder strukturierte Interviews).

6. Partnerschaftliche Verträge

Eine schnelle Projektrealisierung setzt voraus, dass alle Vertragsparteien an einem Strang

ziehen. Hierzu ist erforderlich, dass alle Beteiligte den gleichen Kenntnisstand vom Projekt haben, ein Informationsgefälle folglich 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 verfolgen. Hinweise zur Ausgestaltung partnerschaftlicher Verträge enthält der [Leitfaden Großprojekte des Bundesverkehrsministeriums](#) (S. 102ff.)

Partnerschaftliche Verträge zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

- Der Faktor Mensch ist wesentlich für eine gute Zusammenarbeit. Die Qualität des Leitungspersonals und damit auch dessen Teamfähigkeit, kann bereits in der Vergabe bewertet werden. Eine zielführende Projektkultur kann durch eine Projektcharta, durch Transparenz und offene Kommunikation und auch durch gemeinsame Projektbüros gestärkt werden.
- Informationsgefälle werden durch Dialog und Transparenz vermieden. Hier kann die Nutzung eines dialoggeprägten Vergabemodells helfen, die Belohnung von Optimierungsvorschlägen in der Vergabe und Vertragsdurchführung und die Wertung der Angebote auch nach ihrer Qualität.
- Unterschiedliche Ziele können zusammengebracht werden, indem die Erreichung der Bauherrenziele (vor allem Zeit und Qualität) auch für das Planungs- und Bauunternehmen Vorteile bringen, etwa durch Schaffung von Vergütungsanreizen (z.B. Beschleunigungsprämie) im Rahmen des haushaltsrechtlich Zulässigen.
- Konflikte dürfen nicht zu Kosten und Zeitverlusten führen, sondern sollten durch die Vereinbarung außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen vermieden werden.

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.

Fazit

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 Autobahn GmbH, die DB AG und die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung haben auf dieser Grundlage neue Beschaffungsmodelle untersucht und teilweise angewandt. 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 führt, nicht zuletzt dort, wo die meisten Investitionen stattfinden: in den Kommunen.

Kontakt

KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Dr. Moritz Püstow

Rechtsanwalt

T +49 30 530199-129

mpuestow@kpmg-law.com

Dr. Barbara Buhr

Rechtanwältin

T +49 911 8009299-94

bbuhr@kpmg-law.com

Dr. Torsten Göhlert

Rechtsanwalt

T +49 351 212944-23

tgoehlert@kpmg-law.com

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Dr. Oliver Rottmann

Geschäftsführender und 1.

Vorstand T +49 341 973 35 83

rothmann@kowid.de

www.kpmg-law.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation. Unsere Leistungen erbringen wir vorbehaltlich der berufsrechtlichen Prüfung der Zulässigkeit in jedem Einzelfall.

© 2025 KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, assoziiert mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einer Aktiengesellschaft nach deutschem Recht und ein Mitglied der globalen KPMG-Organisation unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Limited, einer Private English Company Limited by Guarantee, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.