

Sicherung des Ideenwettbewerbs in Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben

Securing Competitiveness in the Approval Proceedings for Construction Projects

published by the Deutscher Ausschuß für unterirdisches Bauen e. V.
– (DAUB) –

Der Deutsche Ausschuß für unterirdisches Bauen (DAUB), dem paritätischen Vertreter von Ministerien und Behörden, der Industrie sowie der Wissenschaft angehören, weist mit dieser Stellungnahme auf die zunehmende Einschränkung des Ideenwettbewerbs bei Bauvorhaben hin, die öffentliche Belange berühren, wenn bei den vorausgehenden Planungsrechtsverfahren zu enge Vorgaben festgelegt werden. Die Legislative und die öffentlichen Verwaltungen als Bauherrn werden gebeten, die negativen Folgen solcher Einschränkungen zu erkennen und den Ideenwettbewerb auch bei langfristigen Planungen weiterhin zu sichern.

1 Sachverhalt

Bei Bauvorhaben, insbesondere der öffentlichen Hand, geht einer Ausschreibung, die in der Regel auch Sondervorschläge erwartet, zeitlich voraus:

- das Raumordnungsverfahren (ROV), jeweils unter Einbeziehung
- der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP, Bundesgesetz vom 12. 2. 1990) und
- des Planfeststellungsverfahrens (PlaFe, Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976).

Bei aktuellen Baumaßnahmen hat sich gezeigt, daß bereits bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in den Planungsrechtsverfahren auch enge Einschränkungen für Entwurfsvarianten, Gestaltung und Bauausführung festgelegt werden. Eine solche Restriktion der Planungsfreiräume kann insbesondere bei langen Zeiten der Planung und der Genehmigungsverfahren zur Folge haben, daß technisch oder ökologisch günstigere Sonderangebote zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht mehr möglich sind, selbst wenn für Abweichungen von den planfestgestellten Bauverfahren ein kompensatorischer Ausgleich vorgeschlagen wird.

Nach § 6 (4) Abs. 3 UVPG müssen die Unterlagen für die UVP u.a. enthalten: „Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften Vorhabenalternativen und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe unter besonderer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen des Vorhabens.“ Damit wird über alternative Lösungen bereits früh entschieden. Die Problematik wird durch die langen Planungszeiten, die bei Verkehrsbauten z.Z. zwischen 10 und 15 Jahren liegen, erheblich verschärft. So werden oft schon zum Zeitpunkt des Raumordnungsverfahrens oder des Planfeststellungsverfahrens Vorgaben gemacht für z.B.

- die zu verwendenden technischen Bauverfahren,
- genaue Angaben über Art und Umfang der Beeinträchtigung der Umwelt,
- die von dem Bauvorhaben und den Bau-

verfahren abhängigen Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen,

- Bedarf an Grund und Boden mit in Plänen festgeschriebener Ausweisung der zur Verfügung zu stellenden Flächen, u.a. auch für Deponien, Baustellenflächen und -zufahrten,
- die zu spezifischen Bauverfahren gehörenden Einwirkungen auf Grundwasser und Wasserhaushalt,
- Ort, Art und Menge der Bodenbewegungen.

Es ist ein deutlicher Trend feststellbar, diese Vorgaben über das in der UVP und der Planfeststellung geforderte Maß hinaus, insbesondere auch die Lösungen für die Erfüllung der Auflagen der Umweltbelange, noch detaillierter zu fixieren. Eine hieraus folgende Einschränkung des Ideenwettbewerbs kann speziell beim Tunnelbau auftreten, denn hier sind die Eingriffe in die Umwelt durch technische Alternativverfahren im Rahmen von Sonderentwürfen in der Regel groß.

2 Folgen

Der Ideenwettbewerb zur Zeit der Ausschreibung, der in der Regel auf inzwischen eingetretenen technischen Weiterentwicklungen oder speziellen Ideen der ausführenden Firmen basiert, ist durch die Alternativenauswahl zur Zeit des UVP-Verfahrens eingeschränkt, insbesondere wenn dabei auch technische Bauverfahren festgelegt werden.

Die Ausschreibungen sind meist nicht mehr offen für planerische, ökologische oder technische Alternativen wie beim Tunnelbau, z.B. für die Wahl zwischen Vortrieb in Schild- oder in Spritzbetonbauweise.

Die technische Entwicklung wird gehemmt, weil Sonderentwürfe mit inzwischen entwickelten neuen Ideen und neuen Verfahren nicht zum Zuge kommen. Dies gilt auch für ökologisch bessere Lösungen. Damit werden auch Kosteneinsparungen verhindert.

Änderungen gegenüber dem im Planfeststellungsverfahren festgelegten Bauvorhaben sind oft erst durch aufwendige, zeitverzögernde

The Deutscher Ausschuß für unterirdisches Bauen (DAUB – German Committee for Subsurface Construction), is made up on a paritative basis of representatives from ministeries and authorities, industry and science. In this publication, it points to the ever increasing restriction of competitiveness in conjunction with construction projects, on the public sector, when the limits put forward during the advance planning approval procedure are too narrow. The legislature and public administrations in their capacity as clients are called on to take note of the negative effects of such restrictive processes and to continue to secure the competitive spirit in future, also in the case of long-term planning.

1 Situation

Before construction projects, especially those on the public sector, reach the tendering stage, which, generally speaking, also calls for special proposals, they are preceded by:

- the planning procedure (ROV), which in each case includes
- examination of the environmental suitability (UVPG – federal law dating from Feb. 12th, 1990) and
- the plan approval proceedings (Pla-Fe, administrative procedure law dating from May 25th, 1976).

Current construction measures have shown that even when translating the legal conditions into the plan approval proceedings, narrow limits exist for draft variants, design and execution of construction. Such a restriction to the scope of planning can mean that technically or ecologically more favourable special proposals are no longer possible at the tendering stage, even when a compensation factor is put forward for deviations from the construction project which has been approved – especially when planning and approval proceedings last a long time.

According to § 6 (4) Section 3 of the UVPG, the documents for examination of the environmental suitability must contain among other things: “A survey of the most important project alternatives, examined by the party responsible for the project and provision of the essential reasons for their selection under special consideration of the ecological effects of the project”. In this way, alternative solutions are decided on at an early stage.

This problem complex is exacerbated considerably through the long planning periods, which at present amount to between 10 and 15 years for transport projects. Thus, for instance, at the time of the planning procedure or the plan approval proceedings, the following stipulations are laid down:

- the technical construction method to be applied,
- exact details relating to the nature and extent that the environment will be affected,
- the amount of space required with the available areas laid down in plans, also relating to dumps, construction site areas and accesses,
- the effects that specific construction methods have on the groundwater and water resources,
- location, nature and quantity of soil movements.

Ergänzungs-Rechtsverfahren möglich. Eine Neuaufgabe der Planungsrechtsverfahren ist sogar einklagbar. Daher unterbleiben Abänderungen, auch wenn sie ökologisch oder wirtschaftlich günstiger sind.

3 Einige Gründe für diese Entwicklung

Der Rechtsschutz der von der Planung Betroffenen (Bürger und Kommunen) erfordert frühzeitig eine verbindliche Festlegung der spezifischen Auswirkungen eines geplanten Bauvorhabens. Die planenden Ingenieure werden zu Detailfestlegungen gezwungen, die in dieser frühen Bearbeitungsphase (oft Jahre vor Beginn der Ausführung) so detailliert – insbesondere bei den Bauverfahren – nicht vertretbar sind.

Die technischen Entscheidungen der Planfeststellung liegen in den Händen von Ingenieuren der Verwaltung, auch wenn Ingenieurbüros hierfür eingesetzt werden. Daher können selbst bei bester Qualifikation der Ingenieure die innovativen neueren Entwicklungen der miteinander konkurrierenden Firmen nicht in diese Planungsphase eingebracht werden.

Die Planungszeiten für Großvorhaben haben sich stark verlängert. Damit sind auch die Unterschiede zwischen technischen Lösungsmöglichkeiten zur Zeit der Planfeststellung und denjenigen zur Zeit der Ausschreibung, die sich aus der technischen Entwicklung in diesem Zeitraum ergeben, größer geworden.

4 Empfohlene Maßnahmen

Mit einer Beschleunigung der Planungszeiten können die hier dargelegten Probleme wesentlich entschärft werden.

Die Legislativen des Bundes und der Länder werden gebeten, (z.B. mit ergänzenden Ausführungsbestimmungen zu den gesetzlichen Grundlagen der Planungsrechtsverfahren) darauf hinzuwirken, daß auch noch zum Zeitpunkt der Ausschreibung ein Wettbewerb innovativer Ideen stattfinden kann, um damit die entscheidenden Impulse aufrechtzuerhalten, die für die Weiterentwicklung der Ingenieurtechnik auch in umweltverträglicher Hinsicht unerlässlich sind.

Solche ergänzenden Ausführungsbestimmungen sollten konkrete Anweisungen geben, daß in den Planungsrechtsverfahren nicht nur für die technischen Bauverfahren, sondern auch für die Lösungen der Umweltauflagen von Bauvorhaben hinreichende Variantenfreiheiten offen zu lassen sind. Langfristig sollten die Lösungen für die Umweltprobleme von Bauvorhaben ebenfalls dem Ideenwettbewerb mit der Möglichkeit von Sondervorschlägen unterliegen und damit optimierbar sein.

Die planenden Verwaltungen und die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit verantwortlichen Stellen werden gebeten, bei der Planung ausreichende Gestaltungsfreiräume zu belassen und bereits in die Planungsrechtsverfahren Ingenieure einzubinden, die die Probleme des planerischen und technischen Ideenwettbewerbs in der Ausschreibungsphase übersehen.

Wenn die bei Beginn der Planung durchgeführten Machbarkeitsstudien oder Ideenwettbewerbe zum Ergebnis haben, daß auch stärker voneinander abweichende technische Lösungen gesamtheitlich etwa gleichwertig sein können, sollte die weitere Planung bis zur Ausschreibung diese Variantenwahl offenlassen.

Bei der gesamtheitlichen Wertung von Vorplanungsvarianten sollten technisch nahezu gleichwertige Varianten nur dann allein aus Umweltverträglichkeitskriterien ausgeschieden werden, wenn diese Kriterien schwerwiegend und eindeutig gegen die auszuscheidende Variante sprechen. Wenn dies nicht der Fall ist, sind auch Umweltaspekte als Teil der Gesamtwertung in Relation zu technisch-wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen.

Es wird außerdem auf den das gleiche Thema behandelnden Aufsatz von Ltd. Baudirektor Professor Klaus Scheelhaase, Hannover, hingewiesen: „Die neue Unübersichtlichkeit – oder über die Schwierigkeiten bei der Realisierung von Planungen“, der städtetag 9 (1992)

There is a clear trend to call for even more precise details than laid down by law, especially relating to solutions for complying with ecological considerations. This can result in a restriction of competitiveness, particularly with respect to tunnelling, for here, interventions in the environment through alternative technical methods within the framework of special alternatives are generally far-reaching.

2 Consequences

Competitiveness at this tendering stage, which, by and large, is based on new technical developments or special ideas on the part of the contracting companies, is restricted through the selection of alternatives at the point-in-time of the examination of the environmental suitability (UVP), particularly when construction methods have to be determined in the process.

Tenders are usually no longer open for planning, ecological or technical alternatives, e.g. for choosing between shield drive or the shotcreting method.

Technical developments are hampered because new ideas that have been developed and new methods cannot be taken into consideration. This also applies to solutions which are better in ecological terms. This means that savings in costs are also prevented.

Alterations to the construction project as laid down in the approval proceedings are often only possible following complex, time-consuming supplementary legal proceedings. Indeed, a revised version of the planning procedure is suitable. As a result, alterations are not taken into account, even when they are more favourable ecologically or economically.

3 Reasons for this Development

The legal authority protecting those affected by the planning (local residents and local councils) requires a binding stipulation of the specific effects of a planned construction project at an early stage. The planning engineers are forced to commit themselves to providing

details, which are really not acceptable at this early stage (often years before the execution of the project). This applies especially to the construction methods.

The technical decisions relating to the plan approval lie in the hands of engineers belonging to the administration, even although engineering offices are used for this purpose. As a result, no matter how well qualified the engineers may be, innovative developments from the firms competing with one another for a contract cannot be included at this stage of planning. The planning periods for major projects have lengthened dramatically. As a consequence, the differences between possible technical solutions at the point-in-time of the approval proceedings and those when the tendering stage is reached, which result from the progress technology has made in the interim, are also greater.

4 Recommended Measures

The problems presented here can be considerably resolved if the planning times are speeded up.

The federal and regional legislatures are called on (e.g. through supplementary guidelines for the legal principles governing the planning proceedings) to ensure that a competition involving innovative ideas can still take place at the tendering stage in order to keep alive the proper spirit, which is so essential for the further development of engineering technology also with respect to environmental acceptability.

Such supplementary guidelines should provide concrete directions that the planning proceedings should leave plenty of scope, not simply for the technical construction methods, but also for solutions relating to the ecological considerations which must be taken into account during construction projects. In the long term, solutions for the environmental problems faced by construction projects should also be geared to competitiveness with the possibility of special proposals – so that this can be optimized.

Administrations involved in planning and those offices charged with examining the environmental suitability are called on to provide sufficient scope for the planners and to involve engineers at the planning proceedings stage, who are aware of the problems associated with planning and technical competitiveness at the tendering stage.

If feasibility studies or competitive innovations worked out in advance of planning have the result that technical solutions which differ appreciably from one another in their approach, can be regarded overall as roughly on par with one another, then subsequent planning up until the tendering stage should allow for this choice of alternatives.

During the overall evaluation of pre-planning variants, variants which are practically on par with one another should only be eliminated solely for environmental suitability criteria providing that these criteria clearly disqualify the variant in question. If this is not the case, environmental aspects must also be assessed as part of the overall evaluation in relation to technical and economic criteria.