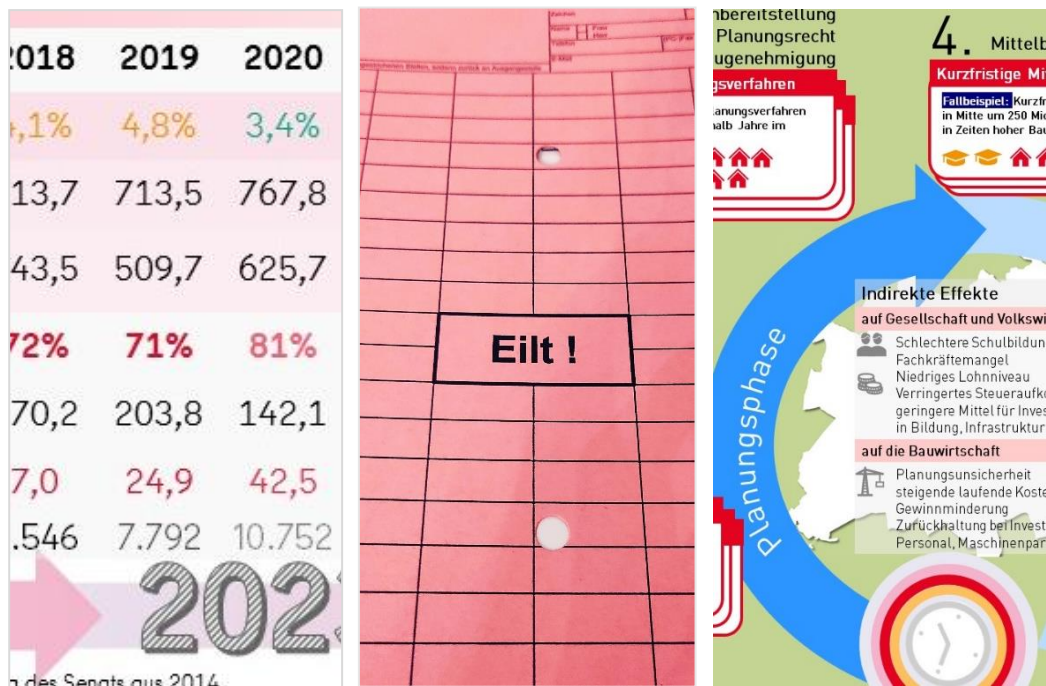


Auswirkungen von Verwaltungshandeln auf Bauwirtschaft und Gesellschaft am Beispiel der Berliner Schulbauoffensive

Executive Summary Kurzfassung mit Handlungsempfehlungen



Im Auftrag von Handwerkskammer Berlin
und Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg e. V.

Februar 2024



Büro für Stadtplanung und Regionalwirtschaft
www.regioteam-berlin.de

Bearbeitung: Uwe Luipold, Simon Argus

1 Verwaltungshandeln in krisenhaften Zeiten

Der Faktor Zeit, der bei der Bewältigung von Krisen ohnehin von größter Bedeutung ist, gewinnt in einem Umfeld von fehlenden personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen sowie von steigenden Preisen und Zinsen weiter an Brisanz. Jeder Zeitverlust auf den verschiedenen Realisierungsetappen wichtiger Zukunftsinvestitionen verteuert diese drastisch.

Diese Situation ist nicht nur für die Bauwirtschaft ausgesprochen problematisch, sondern es sind in der Konsequenz auch gravierende Auswirkungen auf die Gesellschaft feststellbar. So lassen sich die Zielsetzungen im Wohnungsbau auch deshalb nicht erreichen, weil die Abwicklung der Projekte zu viel Zeit benötigt, diese sich verteuern oder aufgegeben werden. Damit bleibt der Druck auf dem Wohnungsmarkt hoch. Auch Infrastrukturprojekte kommen nur noch schleppend voran und werden immer teurer. Aufgrund nur begrenzt verfügbarer Mittel müssen in der Folge zahlreiche Maßnahmen gestrichen werden.

Die Handwerkskammer Berlin und Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg haben in der Vergangenheit regelmäßig auf die negativen Auswirkungen von mangelhaftem Verwaltungshandeln auf Bauwirtschaft und Gesellschaft hingewiesen und auch Lösungsansätze aufgezeigt. Die hier aufgeführten Handlungsansätze verstehen sich insofern als ein Follow-up zu den Empfehlungen der Vorgängerstudien aus den Jahren 2016 und 2019¹.

Die Analyse ausgewählter, für die Umsetzung der Schulbauoffensive relevanter Bereiche des Verwaltungshandelns, zeigt beispielhaft, dass die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen an vielen Stellen derzeit nicht im notwendigen Umfang gegeben ist.

Die Zusammenschau der analysierten Schwerpunkte nach Handlungsfeldern und Problembereichen (siehe Abbildung 1) zeigt das breite Spektrum an zentralen Herausforderungen für die öffentlichen Akteure bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen sowie der Schulbauoffensive insgesamt. Eine detailliertere Darstellung dieser Handlungsfelder findet sich im Hintergrundkapitel 3.

Analog zu den Ergebnissen der Unternehmensbefragung zeigte sich auch in den eigenen, im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Analysen, besonderer Handlungsbedarf bei den Themen **Bürokratie- und Regelungsabbau, Kommunikation und Transparenz**. Bei dieser Schwerpunktsetzung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Handlungsfelder untereinander eng verflochten sind und daher die folgenden Empfehlungen häufig mehrere Handlungsfelder adressieren.

Die Handlungsansätze befassen sich überwiegend mit den Verwaltungsprozessen, die mit der Umsetzung der Schulbauoffensive verbunden sind. Im Vordergrund stehen angesichts der begrenzten personellen Ressourcen und den hohen

¹ regioconsult (2016); regioconsult (2019).

Kosten, die mit Zeitverlusten verbunden sind, vor allem Ansätze, die auf die Ermöglichung des „schnelleren Bauens“ abzielen. Dabei geht es häufig um vergleichsweise leicht zu realisierende Ansätze, wie größere Transparenz, mehr Regelungssicherheit und bessere Kommunikation. Es wird aber zukünftig auch vermehrt um, aus Verwaltungssicht eher unkonventionelle Wege, wie mehr Verantwortung auf der Arbeitsebene, aktive Priorisierung sowie Genehmigungsfiktion gehen müssen.

Zur Bewältigung der Herausforderungen unter den gegebenen Bedingungen sind Effizienz und Effektivität gefragt, um die notwendigen Maßnahmen zeitnah zu realisieren, also „schneller bauen“ zu können. In der Praxis lassen sich auf dem Weg von der Idee zur Realisierung von Baumaßnahmen in nahezu allen Phasen Defizite im Verwaltungshandeln feststellen. Diese verzögern, verteuern und machen Prozesse schwieriger planbar. In Kombination mit den aktuell deutlich steigenden Zinsen und Bau(stoff)preisen ist eine Gemengelage entstanden, in der die Kosten der Baumaßnahmen explodieren. Im Wohnungsbau führt dies bereits zu einer drastischen Reduzierung der Neubauplanungen und zu zahlreichen zurückgestellten oder gänzlich aufgegebenen Projekten. Im Bereich der hier exemplarisch betrachteten Schulbauoffensive wird zwar – im Rahmen des Möglichen – weiter gebaut werden. Allerdings lassen sich angesichts der steigenden Kosten mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nun deutlich weniger Maßnahmen realisieren.

Abbildung 1: Matrix der Handlungsfelder und Problembereiche im Verwaltungshandeln

| Problembereich: | Politische Vorgaben | Bürokratie / Regelungs- wucher | Unklare Zuständigkeit / Verantwortung | Kommunikation / fehlende Transparenz | Personal- und Fachkräfte- mangel | Digitalisierung / Schnittstellen |
|--|---------------------|--------------------------------------|---|--|--|-------------------------------------|
| BSO-Handlungsfelder: | | | | | | |
| Bedarfs- und Entwicklungsplanung | | ✗ | | | | ✗ |
| Finanzplanung (langfristig) Mittelausschöpfung | ✗ | | | ✗ | | |
| Flächenbereitstell. Planungsrecht Baugenehmigung | | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Mittelbereitstellung | ✗ | | | ✗ | | |
| Ausschreibungen und Vergabe | | ✗ | | ✗ | | ✗ |
| Genehmigungserteilung | | ✗ | | | ✗ | ✗ |
| Bauausführung / -management | ✗ | ✗ | | ✗ | ✗ | ✗ |

Besonders deutlich wirken sich dabei die bestehenden und absehbar zunehmenden Personalengpässe aus, wobei angesichts der demografischen Entwicklung davon ausgegangen werden muss, dass die Situation sich auch unter Berücksichtigung von zwingend notwendigen Personalentwicklungsmaßnahmen in den nächsten Jahren tendenziell eher verschärfen wird. In diesem Punkt sind gegenüber dem Zeitpunkt der Vorgängerstudie im Jahr 2016 keine Verbesserungen erkennbar. Eine Analyse der zwischenzeitlich umgesetzten Maßnahmen zeigt, dass die seinerzeit empfohlenen Maßnahmen überwiegend nicht umgesetzt wurden.

In dieser Situation ist es offenkundig, dass mit Blick auf die Bewältigung der bestehenden Herausforderungen die Forderung nach mehr Personal für die öffentlichen Verwaltungen zwar notwendig ist, aber nicht ausschließlich auf einen Aufwuchs von personellen Kapazitäten gesetzt werden kann. Vielmehr werden zukünftig mehr Verwaltungsvorgänge mit weniger Fachkräften bewältigt werden müssen. Es gilt Abläufe zu verschlanken und dort auf Vorgaben und Regelungen zu verzichten, wo diese nicht alternativlos sind. Denn die Konsequenzen des staatlichen (Spät- oder Nicht-)Handelns sind in vielen Bereichen gravierend und wirken sich beispielsweise auf die Qualität der Infrastruktur, auf den Fortschritt im Wohnungsbau, aber auch auf die Situation der Bauwirtschaft in der Region aus.

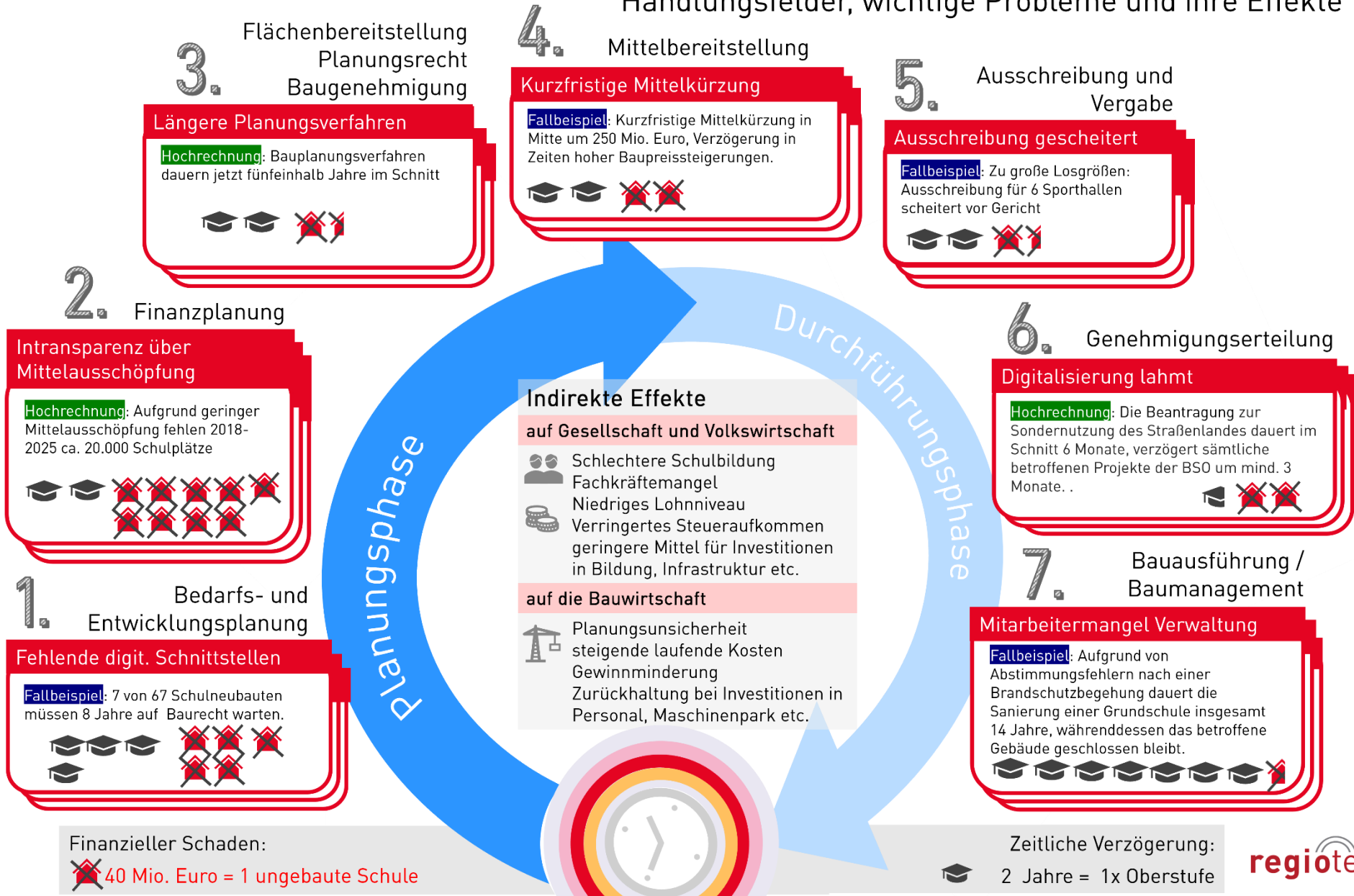
Am Beispiel des, wegen seiner Bedeutung für die Zukunft besonders sensiblen, Schulbaus lassen sich die in vielen Bereichen bestehenden Defizite sowie die negativen Wirkungen von Nicht-Handeln deutlich zeigen. Gerade bei einer hohen Inflation wirken sich Verzögerungen besonders stark aus. Dieser Effekt wird die bereits heute schon gegenüber den ursprünglichen Ansätzen deutlich gestiegenen Kosten zukünftig noch weiter erhöhen. Denn bei bestehenden Kapazitätsengpässen und steigenden Preisen für Vorleistungen und Material muss ein Unternehmen immer versuchen, den potenziellen Schaden möglichst zu minimieren. Dies kann bei der aktuell wenig gefestigten Situation zu präventiven Erhöhungen der Angebotspreise in einem ohnehin schon angespannten Umfeld führen.

In der folgenden Grafik der Handlungsfelder bei der Umsetzung der BSO sind einzelne Effekte beispielhaft dargestellt, die diese Auswirkungen deutlich zeigen. Dies sind entweder Fallbeispiele oder Hochrechnungen für einzelne Bereiche, die die Auswirkungen des Verwaltungshandelns quantifizieren. Auch wenn eine Berechnung des Gesamteffektes aus methodischen Gründen nicht möglich ist, lässt sich die Dimension der jeweiligen Konsequenzen von Verwaltungshandeln deutlich erkennen.

Abbildung 2:

Wo es in der Schulbauinitiative hakt

Handlungsfelder, wichtige Probleme und ihre Effekte



2 Handlungsansätze: Empfehlungen an die Politik

Im Folgenden werden einige Ansatzpunkte für Maßnahmen aufgeführt, die sich im Rahmen der Analyse als zentral gezeigt haben. Zu den Maßnahmenbereichen, in denen ein Umdenken gefordert ist und verantwortungsbasierte Handlungsmaxime zukünftig eine wichtige Rolle spielen müssen, gehören grundsätzlich:

- der Abbau von nicht notwendigen Hierarchien und die Übertragung von Verantwortung,
- die Reduzierung der Komplexität von Verordnungen und Regelungen,
- der Verzicht auf nicht notwendige (Zwischen-)Arbeitsschritte,
- die (beiderseitige) Verbindlichkeit von Vorgaben und Entscheidungen,
- die möglichst weitgehende Ermöglichung von Priorisierung auf der Entscheidungsebene auch unter der systematischen Einbeziehung der Genehmigungsfiktion,
- eine verlässliche und vorausschauende Planung,
- die enge Einbeziehung aller Akteure in den Prozess,
- die Schaffung von möglichst weitgehender Transparenz über den jeweiligen Verfahrensstand,
- die Erhöhung der Attraktivität von öffentlichen Vergaben z. B. durch Vereinfachung von Vergaberegeln, den Ausschluss unangemessener Gebote, keine unnötigen Kriterien, mittelstandsfreundliche Losgrößen, einheitliche Vergabeunterlagen usw.

Zentrales Ziel der folgenden Handlungsansätze ist es, einen Beitrag dazu zu leisten, dass das Bauen in Berlin deutlich beschleunigt werden kann.

2.1 Flächen sichern für die wachsende Stadt

Die wachsende Stadt Berlin platzt aus allen Nähten. Es wird dringend Raum benötigt: Für Wohnungssuchende, für Arbeitsplätze, für die Infrastruktur - und für die zunehmende Zahl an Schülerinnen und Schüler. Die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen erfordert große Anstrengungen von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Baugewerbe und Bauhandwerk stehen bereit. Nun ist es an Politik und Verwaltung, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Mehr benötigter Raum bedeutet, die Sicherung und Verfügbarmachung der dafür notwendigen und geeigneten Flächen für alle Nutzungsarten als zentrale Aufgabe von Politik und Verwaltung zu priorisieren. Dazu sind Flächen, aber auch digitalisierte Prozesse notwendig.

Dies gilt allerdings nicht nur für den Schulbau und den Wohnungsbau. Die gewerbliche Wirtschaft – im vorliegenden Fall sind vor allem die Bau- und Handwerksbetriebe betroffen – benötigt zwingend ein ausreichendes Flächenangebot, um ihrer Tätigkeit nachgehen und den notwendigen Beitrag zur Umsetzung der Schulbauoffensive leisten zu können. Entsprechend ist es notwendig, Flächen für diese Betriebe zu sichern und neue Ansiedlungsmöglichkeiten zu

schaffen. In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, die aktuelle Initiative zur Errichtung von Gewerbe- und Handwerkerhöfen weiter zu forcieren.

2.2 Realistische statt politische Ziele setzen

Für viele Bereiche des Bauens – ob im Wohnungsbau, bei der Erstellung von Elektrosäulen zur Etablierung der E-Mobilität oder bei der Schulbauoffensive – werden Ziele postuliert und als Grundlage für die Planung herangezogen, die häufig schon aus Kapazitätsgründen nicht erreicht werden können. Die Konsequenz beispielsweise im Schulbau ist, dass für zahlreiche Schüler dann in der Praxis keine Schulplätze zur Verfügung stehen, einzelne Fächer nicht mehr unterrichtet werden und damit die notwendige (Aus-)Bildungsqualität nicht gewährleistet werden kann.

Die Schulbauoffensive stellt eine historische Aufgabe dar, die eine ebenso große Herausforderung adressiert: So sollten parallel zur notwendigen Sanierung des teils ausgesprochen sanierungsbedürftigen Schulbestandes Plätze in neuen Schulen geschaffen werden, die den aktuellen sowie den als Folge des Bevölkerungswachstums in der wachsenden Stadt ansteigenden Bedarf abdecken. Dabei wurde schon früh deutlich, dass die geweckten Erwartungen zumindest unter den gegebenen Rahmenbedingungen (Personalausstattung in den Behörden, aktuelle Strukturen und Prozesse) unrealistisch waren.

Die häufig wahlstrategisch oder politisch motivierte und an kurzfristigen Problemen orientierte Setzung von zu hochgesteckten Zielen ohne entsprechende instrumentelle und finanzielle Untersetzung führt zudem häufig zu einer Konzentration von Ressourcen an den falschen Stellen – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch – in der Folge davon – in der Bauwirtschaft. Wichtig sind realistische, mit den Stakeholdern abgestimmte und als gemeinsame Aufgabe formulierte Zielsetzungen, zu deren Realisierung die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden.

2.3 Regelungsdichte reduzieren

Weniger verfügbares Personal bedeutet weniger erfolgreich bearbeitete Verwaltungsvorgänge. Die Wirkung dieser einfachen Formel zeigte sich derzeit bereits in vielen Bereichen des öffentlichen Handelns: Bürgerämter, Zulassungsstellen oder Finanzämter sind immer seltener in der Lage, die Bearbeitung der Aufgaben in einem angemessenen zeitlichen Rahmen zu gewährleisten. Ein offensichtlicher Lösungsansatz besteht darin, Vorgänge zu automatisieren – oder wo dies nicht möglich ist – ihre Anzahl zu reduzieren und die Ressourcen der Fachleute auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen das fachliche Know-how zwingend notwendig und sinnvoll eingesetzt ist. Dass in der Praxis große Spielräume bestehen, deren Nutzung dies ermöglicht, wurde bereits in vielen Fällen gezeigt. Auch die Anmerkungen zur Planungspraxis (s. Kapitel 4.4 in der Langfassung dieses Gutachtens) sprechen diesbezüglich eine deutliche Sprache.

Allerdings haben die befragten Unternehmen und Fachleute bemängelt, dass die Regelungsdichte im Bereich des Bauens eher zu als abnimmt. Auch dies hat der

Exkurs zur Planungspraxis recht deutlich gezeigt. Bereits heute sind die Prozesse so komplex und aufwändig, dass an vielen Stellen auf die Schaffung von qualifiziertem Baurecht verzichtet und auf Befreiungen gesetzt wird. Die gesetzlichen Grundlagen können auf der Landesebene nur teilweise geändert und in vielen Fällen lediglich über Bundesratsinitiativen oder andere politische Wege beeinflusst werden. Dringend notwendig und auch von den Verbänden seit längerer Zeit gefordert ist eine Änderung der Landesbauordnung, die wesentliche Verbesserungen mit sich bringen kann. Eine Verkürzung von Fristen und die verstärkte Ermöglichung von Baugenehmigungen nach § 34 BauGB könnten in diesem Zusammenhang wichtige Beiträge leisten.

Davon abgesehen ist es grundsätzlich notwendig, in der Auslegung der Regelungen und Gesetze alle möglichen Spielräume zu nutzen, die zu einer Reduzierung der Aufwände bei Antragsstellenden wie Bearbeitenden beitragen können. Dieser Grundsatz muss klar geregelt sein, damit die Bearbeitenden auch hinsichtlich Übernahme von Verantwortung oder Haftung unterstützt werden.

2.4 Weniger Bürokratie wagen

Das kommt uns bekannt vor: Die Entbürokratisierung wird von den befragten Unternehmen als wichtigste Maßnahme der öffentlichen Hand zur Beschleunigung des Bauens angesehen. Dazu gehört für die Befragten insbesondere eine bessere Koordination der unterschiedlichen Verwaltungsstellen. Dass die Digitalisierung im Vergleich als weniger zielführend angesehen wird, dürfte auch auf die eher verhaltenen Erfahrungen mit den Fortschritten in diesem Bereich zurückzuführen sein. In diesem Zusammenhang haben die Unternehmen häufig konstatiert, dass mit der Digitalisierung der Aufwand für sie eher zu- als abnimmt.

Auch in zusätzlichem Personal wird mittlerweile nicht mehr der wichtigste Ansatzpunkt gesehen – wesentlich notwendiger sind Entbürokratisierung, bessere Abstimmung und mehr Kommunikation. Die Unternehmen sehen mittlerweile Verbesserungspotenziale dort, wo Prozesse vereinfacht werden und dadurch Unternehmen und Verwaltung die Arbeit erleichtert wird.

2.5 Mut zur Lücke

Ein zentraler Lösungsansatz wird in der Zukunft in einem ressourcensparenden, auf die wesentlichen Ziele ausgerichteten Handeln liegen, das auch das Prinzip „Mut zur Lücke“ als Orientierungselement für die Ausgestaltung der Verwaltungspraxis einschließt. Denn in der aktuellen Situation von fehlenden personellen Ressourcen ist dieser Ansatz alternativlos. Wenn also die Schulstadträtin eines Bezirks darauf hinweist, dass aufgrund von fehlenden Ressourcen aktuell nur dort gehandelt werden kann, wo das Scheitern abgewendet werden muss, dann ist dies offenkundig eine Realität, mit der zwar niemand zufrieden sein kann, die aber zur Kenntnis genommen werden muss. Dieses Verfahren bedeutet in der Praxis dann auch, dass andere, aus der Sicht der Akteure nicht „systemrelevante“ Vorgänge, nicht bearbeitet werden.

Ziel einer Nachschärfung der Verwaltungsprozesse muss es daher sein, diesen „Mut zur Lücke“ nicht als Katastrophenszenario am Ende einer Kette von überbürokratisierten Maßnahmen zu belassen, sondern durch entsprechende Verschlinkungen der Verwaltungspraxis weitgehend zu vermeiden.

Wo dies nicht möglich ist – und dies wird derzeit in vielen Fällen so sein – muss eine Priorisierung von Vorgängen zur Maxime bei der Bearbeitung werden. Diese Priorisierung muss auch umfassen können, dass weniger relevante Verwaltungsvorgänge und solche, bei denen kein aktives Handeln zwingend ist, nicht bearbeitet werden. Dies gilt beispielsweise bei Prüfungen, Kontrollen o. ä. Dazu gehört auch, dass entsprechende Prozesse automatisiert verarbeitet und beispielsweise Genehmigungen auf der Basis etwa einer KI-basierten Vorprüfung (oder ohne diese) automatisch erteilt werden.

Die Herausforderung liegt darin, die betreffenden Regelungen der Verwaltungspraxis so auszugestalten, dass diese Verfahrensweise auch rechtssicher und die jeweiligen Rahmenbedingungen klar definiert sind.

2.6 Komplexität (in der Planung) reduzieren

Im Planungsbereich wurden zahlreiche Bereiche identifiziert, deren Regeldichte zu einer Verzögerung der Bauvorhaben wie auch der Schulbauoffensive führt. Die folgende Übersicht versteht sich beispielhaft und führt primär Bereiche auf, bei denen die auftretenden Verzögerungen vergleichsweise einfach, das heißt ohne großen finanziellen oder personellen Zusatzaufwand, verwaltungsintern und ohne größeren zeitlichen Verzug effektiv reduziert werden könnten.

Um weiter wachsenden Anforderungen an Fachgutachten vorzubeugen, ist es unverzichtbar, Anforderungen für Gutachten an die tatsächlich zu erwartenden Probleme anzupassen - vor allem bei kleineren Projekten. So wird z. B. für ein fast vollständig versiegeltes Grundstück ohne nennenswerte Vegetation i. d. R. kein Artenschutzgutachten benötigt. Die Zugriffsverbote nach Naturschutzrecht (BNatSchG) gelten unabhängig vom B-Plan und erfordern Begutachtungen von Abriss- und Baumfällmaßnahmen, die oft erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen und dann ggf. Forderungen nach einer erneuten Begutachtung auslösen. Ein detailliertes Regenwasserkonzept ist meist erst im Baugenehmigungsverfahren sinnvoll, da die erforderlichen Details bei einem Angebotsbebauungsplan erst zu diesem Zeitpunkt feststehen. Auf der Bebauungsplanebene sollte die Prüfung ausreichen, ob Belange, z. B. des Naturschutzes, eine Umsetzung der Planung grundsätzlich verhindern würden, weil keine Lösungsmöglichkeiten erkennbar sind.

Einheitliche Verfahrens-Standards, allgemeinverbindliche Bearbeitungsfristen und Genehmigungsfiktionen, die von den Senatsverwaltungen vorgegeben werden könnten, können ebenfalls zu einer Beschleunigung beitragen, indem die Anforderungen an vorzulegende Unterlagen bei Planungsvorhaben vereinheitlicht würden (z. B. frühzeitige Behördenbeteiligung bei § 13a-Verfahren nur im begründeten Ausnahmefall; Erfordernis einer detaillierten Projektplanung erst zur öffentlichen Auslegung).

Im Sinne eines aktiven Verfahrensmanagements kann ein frühzeitig vom Bezirksamt bereitgestellter/eingeforderter und abgestimmter erster Vertragsentwurf (z. B. städtebaulicher oder Durchführungsvertrag) die wachsende Komplexität und Intransparenz eindämmen. Die Prüfung umfangreicher Unterlagen wie der Begründung oder von Abwägungstabellen sollte ggf. vorgezogen in Etappen bzw. parallel und damit zeitnah erfolgen.

Um den häufigen **Kommunikationsdefiziten in verwaltungs-/bzw. hausinternen Abstimmungen und Beteiligungsformaten vorzubeugen** sollten die am Aufstellungsprozess beteiligten Behörden und insbesondere die bezirklichen Fachämter verpflichtet werden, fristgerecht zu antworten und angehalten bzw. verpflichtet sein, nicht nur Bedenken zu äußern, sondern auch konstruktive Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Sie sollten für diesbezügliche Abstimmungen zur Verfügung stehen und im Interesse eines schnellen Verfahrensabschlusses handeln. Fehlt es an einer diesbezüglichen Kooperation, sollten die Bedenken auch – nach Abwägung – hintangestellt werden können, indem die Verantwortlichkeit für eine zügige und koordinierte Umsetzung der Planung geregelt und dann auch wahrgenommen wird, sofern diese im städtischen Interesse grundsätzlich befürwortet wird.

Um das **Risiko erneuter öffentlicher Beteiligungsrounden zu reduzieren** und im Planungsverlauf sonst späte Abstimmungen zwischen bezirklicher und Senats Ebene abzukürzen, könnte bei Planungsvorhaben generell eine überschlägige inhaltliche Rechtsprüfung vor der öffentlichen Auslegung stattfinden (nur Planinhalte, d.h. zeichnerische und textliche Festsetzungen; ohne Begründung) – mit einer Antwortfrist von maximal einem Monat.

2.7 Kommunikationsprobleme bei verwaltungsinternen Abstimmungsprozessen und Beteiligungsverfahren

Ein weiterer Problemkomplex besteht in der Kommunikation bzw. den teilweise unklaren Zuständigkeiten. Dies gilt sowohl auf der eigentlich relevanten Ebene der Bezirke wie auch in der Zusammenarbeit von Bezirks- und Senatsebene. Die zweistufige Verwaltung bringt auch in diesem Bereich zusätzliche Herausforderungen für alle Akteure mit sich.

Auf der **Bezirksebene** zeigen sich u. a. die folgenden Probleme:

- Wegen hierarchischer Verwaltungsstrukturen müssen eingereichte Unterlagen häufig nacheinander von mehreren „Hierarchieebenen“ im Stadtplanungsamt gesichtet, geprüft und danach jeweils überarbeitet werden; dies führt zu Verzögerungen, ggf. verschärft durch krankheits- oder urlaubsbedingte Ausfälle auf einzelnen Ebenen,
- Investoren wenden sich immer häufiger direkt an die Amtsleitung oder den Bezirksstadtrat, wodurch die auf verschiedenen Ebenen getroffenen Teil-Entscheidungen sowie der aktuelle Abstimmungsstand teilweise nicht mehr klar erkennbar sind und getroffene Entscheidungen wieder in Frage gestellt werden,

- immer häufiger werden auch bei Projekten mittlerer Größenordnung Vorverfahren gefordert bzw. durchgeführt, an denen die relevanten Entscheidungsträger bereits beteiligt werden, deren Ergebnisse dann aber nur eine geringe Bindungswirkung für die beteiligten Fachverwaltungen entfalten, so dass ganze Entwurfsprozesse wieder in Frage gestellt werden und wiederholt werden müssen,
- in den Beteiligungsverfahren geben viele und insbesondere die entscheidenden Behörden ihre Stellungnahme erst ganz am Ende der vierwöchigen Beteiligungsfrist ab oder bitten – manchmal mehrfach – um Fristverlängerung,
- Fachämter erheben Bedenken oder stellen weitreichende Forderungen ohne mögliche Lösungen aufzuzeigen, wie das Planungsziel (z. B. Schaffung von Wohnraum) dennoch erreicht werden kann (bspw. Forderung nach finanzieller Beteiligung am Ausbau zusätzlicher Grünflächen oder Schulplätze, ohne – und das teilweise monatelang – geeignete Flächen benennen zu können),
- häufig fehlt es an der Bereitschaft, die Gesamtverantwortung für die zügige Umsetzung eines im städtischen Gesamtinteresse gelegenen Projekts im Rahmen einer Abwägung sämtlicher Belange zu übernehmen; stattdessen wird versucht, in zeitaufwändigen und oft wenig ergebnisorientierten Abstimmungsprozessen auch kleinste Bedenken auszuräumen; notwendige und weniger notwendige Abstimmungen verzögern sich zudem häufig aufgrund der schlechten Erreichbarkeiten, Personalausfälle, unklarer Zuständigkeiten und/oder fehlender Zuarbeiten. So verständigt sich z. B. das Stadtplanungsamt mit dem Umweltamt über den Umgang mit Altlasten oder mit dem Schulamt über die Schaffung von Schulplätzen; die zugesagte schriftliche Bestätigung dauert jedoch – trotz wiederholter Nachfrage – mehrere Monate oder die Bedenken werden im nächsten Verfahrensschritt unverändert erneut vorgebracht.

In der **Zusammenarbeit zwischen Bezirken und Hauptverwaltung** ergeben sich Probleme beispielsweise bei der Rechtsprüfung, für die die Senatsverwaltung zuständig ist. Diese findet ggf. am Ende des Verfahrens, sprich zu einem sehr späten Zeitpunkt statt und dauert zudem sehr lange (i.d.R. 2 Monate). Zwischenzeitliche Abstimmungen zu einzelnen Rechtsfragen sind meist nur mit großem Zeitvorlauf möglich; auch hier fehlt es manchmal an einer engagierten Mitwirkung, wie planungsrechtliche Bedenken aufgelöst werden können, um eine im gesamtstädtischen Interesse gelegene Planung zu ermöglichen.

Besondere Herausforderungen ergeben sich aus der langen **Dauer der Bauplanungsverfahren**. In einem Schreiben vom 14. September 2022 an die Vorsitzende des Hauptausschusses äußerte sich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen zu Fragen zum Thema „Dauer von Bauvorhaben“. In dieser Stellungnahme wird – unter Berücksichtigung von mehreren Einschränkungen – die Dauer von Bebauungsplanverfahren im Durchschnitt der letzten zehn Jahre mit rund fünf Jahren angegeben, wobei sich dieser Wert bei Betrachtung der letzten drei Jahren um ein Zehntel auf etwa fünfeinhalb Jahre erhöht. Dabei weist die Senatsverwaltung selbst darauf hin, dass Bauplanungsverfahren in den

letzten Jahren deutlich komplexer und teurer geworden sind. Bezüglich der eigenen öffentlichen bzw. öffentlich finanzierten Baumaßnahmen wird auf neue „Bauverfahren“ sowie erneut auf die Komplexität der Maßnahmen hingewiesen.

Notwendig ist es daher, eine verwaltungsinterne Abstimmungskultur zu entwickeln bzw. diese zu optimieren. Dazu gehört auch, die jeweiligen Planinhalte früher rechtlich zu prüfen.

2.8 Einheitliche Kommunikationsprozesse und Transparenzgebot

Das Beispiel der aktuellen Defizite in der Planungspraxis hat deutlich gezeigt, dass es auf der Umsetzungsebene zahlreiche sehr konkrete Ansatzpunkte gibt, deren Berücksichtigung zu einem deutlich „schnelleren Bauen“ führen würde. Im Mittelpunkt steht zunächst die Herstellung von mehr Transparenz vor, während und nach der Bearbeitung der jeweiligen Anträge und Verfahren. Je transparenter die Entscheidungen sind, desto einfacher wird es für die Antragsteller, ihre eigenen Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

Gleichzeitig sind sie dadurch noch besser in der Lage, die jeweils geforderten Unterlagen passgenau und den Anforderungen entsprechend zu liefern. Gleiches gilt auch für die Sicherstellung von klaren, in der ganzen Stadt einheitlichen und verbindlichen anwendungsbezogenen Ausführungs-Richtlinien, die auf beiden Seiten Sicherheit bezüglich der Auslegung von Gesetzen und Verordnungen geben. Dazu gehört auch eine hohe Verbindlichkeit der Terminierung der Verwaltungsprozesse, also beispielsweise von Antworten, Stellungnahmen und Gesprächsterminen.

2.9 Mehr Verantwortung für die Arbeitsebene und Genehmigungsfiktionen

Auf einer weiteren Ebene ist es notwendig, den Bearbeitern einen Verantwortungsspielraum zuzumessen, der ihrer Expertise entspricht. Zur faktenbasierten Priorisierung des eigenen Handelns gehört im Bereich der Genehmigungen auch die systematische Ermöglichung von Genehmigungsfiktionen. Ein verstärkter Einsatz dieses wirkungsvollen Instrumentes kann in Bereichen, in denen eine Regelqualität der Anträge unterstellt werden kann und gleichzeitig im Fehlerfall keine irreversiblen Schäden zu erwarten sind, die personellen Aufwände deutlich reduzieren. Dies ist in zahlreichen Bereichen des im Rahmen dieses Projektes untersuchten öffentlichen Handelns anzunehmen. So könnte ein signifikanter Anteil der untersuchten Genehmigungen bzw. Verwaltungsprozesse auch ohne Tiefenprüfung auf der Grundlage einer positiven Eingangs- oder Sichtprüfung als nachrangig priorisiert werden und nach kurzer Frist auf dieser Basis über Genehmigungsfiktion genehmigt werden. Dies betrifft beispielsweise viele verkehrsrechtliche Anordnungen, Sondernutzungserlaubnisse, aber auch planungsrechtliche Schritte in frühen Verfahrensphasen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine sanktionierende Kontrolle vor Ort auch bisher nicht durchgehend möglich ist. Ebenso wie sich auf dieser Ebene auf Stichproben konzentriert wird, ist dies auch im eigentlichen Verwaltungsprozess notwendig.

Durch die systematische Ermöglichung von (Genehmigungs-)Fiktionen wird sichergestellt, dass ein Abbau der Standards nicht möglich und auch nicht notwendig ist. Indem sich der Prüf- und Kontrollaufwand lediglich auf Stichproben erstreckt, wird dieser deutlich reduziert und schafft Spielräume für die Bearbeitung von weiteren Verwaltungsvorgängen.

Im Bereich der Schulen wird auf eine vergleichbare Weise dem Mangel an ausgebildeten Lehrern derzeit durch den Einsatz von nicht abschließend qualifizierten Beschäftigten begegnet. Dieses Verfahren, das noch vor einigen Jahren undenkbar gewesen wäre, ist aus pädagogischer Sicht sicherlich eine unzureichende Lösung. Dennoch hat der Einsatz von Quereinsteigern dazu beigetragen, dass der Schulbetrieb zumindest grundsätzlich – wenn auch mit einigen qualitativen Abstrichen – aufrechterhalten werden konnte.

2.10 Ressourcen gezielt einsetzen

Die ausufernde Regelungsdichte, gepaart mit einer zu geringen Ausstattung mit Personal bzw. mit finanziellen Mitteln führt auch dazu, dass diese Ressourcen dort eingesetzt werden, wo aufgrund der aktuellen Regelungen zwingende Bearbeitungsnotwendigkeit besteht – und nicht dort, wo diese Ressourcen mit dem größten Effekt eingesetzt werden können. Darunter leiden dann Maßnahmen, die großen Einfluss haben könnten und deren Bearbeitung aus gesamtwirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Sicht besonders wichtig wäre. Denn sobald diese nicht durch verwaltungsrelevante Prozesse abgedeckt sind, werden sie nicht priorisiert – auch dann nicht, wenn diese möglicherweise größere Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft haben. Dies gilt beispielsweise für einen Schwertransport, der aufgrund von fehlender, aber in der Richtlinie als zwingend erachteter polizeilicher Begleitung nicht durchgeführt werden kann, der aber beispielsweise Kranteile liefert, die für die Errichtung einer dringend benötigten Schule notwendig sind.

Deshalb wird es erforderlich sein, die vorhandenen Regelungen dahingehend weiterzuentwickeln und flexibler zu gestalten, dass Ressourcen dort eingesetzt werden können, wo der größte Aufwand-Nutzen-Effekt zu erwarten ist.

2.11 „Out-of-the-box“-Denken – alle Dimension einbeziehen

Es hat sich im Bereich der Entwicklung von strategischen Konzepten bewährt, auch abseits des engen Korsetts der eigenen Aufgabenbeschreibung oder der bestehenden Regelungen Lösungen zu suchen, was angesichts der aktuellen Ressourcendefizite auch für die Verwaltung notwendig wird. Ein Grundprinzip des Verwaltungshandeln ist auch heute noch die „saubere Akte“, die zwar grundsätzlich notwendig ist, aber nicht als einzige Entscheidungsgrundlage herangezogen werden darf. Vielmehr ist bei der Lösung der aktuellen Probleme, ein Denken „out-of-the-box“ notwendig, um auch neuen Herausforderungen unter sich wandelnden Rahmenbedingungen adäquat begegnen zu können.

So könnte beispielsweise im Zusammenhang mit der Lösung der Wohnungsmisere die regionale Dimension stärker mit einbezogen werden, wenn sich immer stärker zeigt, dass die für eine Wohnungsbauentwicklung notwendigen Flächen im Land Berlins nicht vorhanden sind. Folgt man dieser Einschätzung, dann wird dies auch ganz konkrete Auswirkungen beispielsweise auf die Priorisierung von Infrastruktur haben.

Dass dies grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist, haben die Ansätze im Rahmen der Bewältigung der aktuellen Krisen gezeigt. In diesem Zusammenhang war es möglich kurzfristig neue Wege zu finden, die bis dahin als aus rechtlicher wie bürokratischer Sicht nicht gangbar eingeschätzt wurden. Dieses Grundprinzip muss stärker auch in die aktuellen Problemlösungsstrategien der öffentlichen Verwaltung Einzug halten.

Ein aktuelles Beispiel im Baubereich sind die angesichts von steigenden Material- und Personalkosten immer wichtiger werdenden Ansätze zur Verteilung des damit verbundenen Risikos auf Auftragnehmer wie Auftraggeber. So ist es in einigen Bereichen gelungen, durch verschiedene Modelle von Preisgleitklauseln Lösungen zu finden, die die potenziellen Auftragnehmer entlasten und damit auch die Realisierung der entsprechenden Maßnahmen ermöglichen.

2.12 Digitalisierung als Querschnittsaufgabe mit Priorität

Die Chancen der Digitalisierung werden bislang nur unzureichend genutzt (s. Kapitel 4.7 in der Langfassung dieses Gutachtens). In nahezu allen Schritten auf dem Weg von der Idee eines Bauvorhabens bis zu seiner Fertigstellung wurden Genehmigungsschritte oder andere Arten von Verwaltungshandeln identifiziert, bei denen die Potenziale der Digitalisierung nicht oder nur unzureichend genutzt werden. Insbesondere bei im Planungsprozess notwendigen Flächeninformationen sind häufig eine Vielzahl unterschiedlicher und untereinander inkompatibler Datenbanken nach den jeweils benötigten fachspezifischen Informationen zu durchsuchen. Die Interoperabilität der im Aufbau befindlichen Flächeninformationssysteme SoFIS, WoFIS und GeFIS der unterschiedlichen Hauptverwaltungen ist deshalb ein wichtiger Baustein für die Verkürzung von Planungsprozessen und die Erhöhung der Transparenz auch zwischen den Hauptverwaltungen.

Zwar sehen die Bauunternehmen in diesem Bereich nicht mehr den zentralen Ansatzpunkt für Veränderungen – bei dieser Bewertung dürfte jedoch auch ein gewisses Maß an Ernüchterung und schlechten Erfahrungen eine Rolle spielen.

Dabei ist es offenkundig, dass angesichts der skizzierten Ausgangssituation von Fach- und Arbeitskräftemangel in Wirtschaft und Verwaltung auf der einen Seite und der zwingenden Notwendigkeit die Prozesse zu verkürzen auf der anderen Seite, ein Hauptaugenmerk auf die Erhöhung der Effizienz gelegt werden muss. Ein digitalisiertes Verwaltungshandeln bietet hier die besten Möglichkeiten und gewährleistet gleichzeitig die notwendige hohe Transparenz. Im Rahmen der Studie konnten die Reserven bei der Nutzung der Chancen der Digitalisierung insbesondere bei der Vereinfachung von Verwaltungsvorgängen, der Vorhaltung

von digitalisierten Informationen im Flächenbereich und im Bereich des Vergabewesens aufgezeigt werden.

Bei der Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen sollte auch auf das Know-how der Partner aus der Wirtschaft – Unternehmen, Institutionen und Einrichtungen – zurückgegriffen werden. Dafür spricht einerseits, dass die Digitalisierungsprozesse in diesen Bereichen bereits weit fortgeschritten sind. Andererseits könnte damit sichergestellt werden, dass die notwendigen Schnittstellen damit mitgedacht werden.

Ein Konzept zur Beschleunigung des Bauens für die Stadt muss daher auch eine Taskforce Digitalisierung umfassen, die alle wichtigen Akteure aus Bauwirtschaft, Verwaltung, Verbänden, aber auch wissenschaftliche Akteure einbezieht.

2.13 Vorschläge zur Beschleunigung des Baugeschehens aufgreifen – und umsetzen!

Verschiedene Institutionen legten in der Vergangenheit regelmäßig sehr konkrete Handlungsansätze vor, die geeignet waren die Bauwirtschaft zu stärken und das „schnellere Bauen“ voranzubringen. Dazu gehören beispielsweise Vorschläge zur Vereinfachung der Vergabeverfahren, die mit Blick auf die Einsparung von Ressourcen bei Vergabestellen und Bietern sowie die derzeit eher verhaltene Beteiligung der Bauwirtschaft als zentral angesehen werden. Im Bereich des vorhandenen Regelungswerks ist vor allem die Landesbauordnung anzusprechen, die dringend einer Novellierung bedarf, um damit den notwendigen Einzelmaßnahmen auch den Weg zu bereiten.

Auch Handwerkskammer Berlin und Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg haben sich - teilweise gemeinsam - mit entsprechenden Vorschlägen an die Politik gewandt. Leider wurden diese Vorschläge bislang im Wesentlichen nicht aufgegriffen. Die gilt beispielsweise für die Empfehlungen in den beiden Vorgängergutachten zu dieser Studie aus den Jahren 2016 und 2019 (s. Kapitel 5 in der Langfassung dieses Gutachtens). Ein erster wichtiger Schritt zur Schaffung von notwendigen Rahmenbedingungen für ein „schnelleres Bauen“ in Berlin besteht in der Umsetzung dieser Empfehlungen, die – wie die vorliegende Studie gezeigt hat – nach wie vor zu einer Verbesserung der Situation beitragen können.

In diese Richtung deuten die aktuellen Aktivitäten des Berliner Senats für die Realisierung eines Maßnahmenpaketes unter dem Stichwort „Schneller-Bauen-Gesetz“. Diese Initiative greift den größten Teil der früher gemachten Vorschläge auf und adressiert auch Teile der hier vorgelegten Handlungsansätze. Neben politischen Zielen wie der besseren Durchsetzung gesamtstädtischer Ziele macht Hoffnung, dass ein großer Teil der hier vorgelegten Handlungsansätze mehr oder weniger konkret enthalten sind. Dies gilt beispielsweise für die Themen „Flächen“, „realistische Ziele“, „Regelungsdichte“, „Kommunikation“ und „Ressourcen“. Inwieweit der in diesem Konzept als alternativlos postulierte grundsätzliche Wandel zu einem auf Effizienz und Abbau von nicht zwingend notwendigem Verwaltungshandeln ausgerichteten Selbstverständnis der

Verwaltung auch letztlich diesen Prozess bestimmt, wird über den Erfolg des Schneller-Bauen-Gesetzes entscheiden. Eine weitere Voraussetzung besteht darin, dass es sehr kurzfristig gelingt, den derzeit laufenden Strategieprozess zum Abschluss zu bringen und dann umgehend mit der Umsetzungsphase zu beginnen. Dabei wäre zu empfehlen, einige bereits kurzfristig umsetzbare Maßnahmen bereits parallel zum Strategieprozess auf den Weg zu bringen.

3 Hintergrund: Handlungsfelder der Verwaltung zur Realisierung der Schulbauoffensive

Im Zusammenhang mit der Realisierung der Schulbauoffensive und ihrer Einzelprojekte sind zahlreiche Maßnahmen notwendig, die jeweils von Verwaltungsvorgängen abhängen, bis das einzelne Bauvorhaben und dann die gesamte BSO erfolgreich bewältigt sind. Die Abbildung 3 gibt einen Überblick über die verschiedenen Handlungsfelder des Verwaltungshandels und skizziert den zeitlichen Ablauf der Umsetzung von BSO-Maßnahmen. Entlang dieser verschiedenen Stufen wird im Folgenden an der Schulbauoffensive exemplarisch herausgearbeitet, wo Defizite erkennbar sind, die zu den festzustellenden erheblichen zeitlichen Verzögerungen beitragen.

Abbildung 3: Handlungsfelder der Verwaltung bei der Umsetzung der Maßnahmen der Berliner Schulbauoffensive (BSO)



Zur Veranschaulichung werden finanzielle Schäden in die Anzahl der mit diesem Betrag nicht realisierten Schulneubauten umgerechnet und zeitliche Auswirkungen in Schülergenerationen der Oberstufe gezählt.

Bedarfs- und Entwicklungsplanung für den Schulbau

BSO-Planungsphase

Problem: Fehlen digitaler Schnittstellen

Ursachen:

Bürokratie
verschleppte Digitalisierung / fehlende Schnittstellen
Fachkräftemangel in der Verwaltung

Direkte Effekte (Fallbeispiel):

Für mindestens sieben Schulneubauten im Rahmen der BSO wurde über 4 Jahre nach Bekanntgabe der Standorte kein Planungsrecht geschaffen. Wenn heute mit der Bebauungsplanung begonnen wird, werden mindestens weitere 4-5 Jahre für diesen Prozess benötigt. Der notwendige Mehraufwand aufgrund von Preissteigerung beträgt:

- 117 Mio. Euro Schaden aufgrund von Baupreissteigerungen bis heute.
- 194 Mio. Euro Schaden aufgrund von Baupreissteigerungen bis zur voraussichtlichen Realisierung der 7 Schulen nach dann insg. 8 Jahren.



Problem:

Fehlende digitale Schnittstellen und Zugang zu Flächeninformationen aus anderen Verwaltungsstellen führen zur verspäteten Auslösung notwendiger Planungsschritte.

Ein zeitkritischer Prozess wird zusätzlich durch Abstimmungserfordernisse verlangsamt, die bei digital vernetzten Verwaltungen häufig entfallen können. Durch diese unzeitgemäßen technischen Einschränkungen kann die Verwaltung auch auf kurzfristige Entwicklungen nur ungenügend reagieren.

Hinzu kommt der Fachkräftemangel in der Verwaltung, der zu weiteren zeitlichen Verzögerungen bei der Schaffung von Planungsrecht führt.

Indirekte Effekte

auf Gesellschaft und Volkswirtschaft:



Um acht Jahre verzögerte Bereitstellung der geplanten Schulplätze.
Vier Oberstufen-Generationen ohne adäquate Räumlichkeiten.



Bis zur Schaffung von Planrecht in 4 Jahren: 4.040 Schulplätze, die nicht realisiert werden können. Daraus folgen langfristig Fachkräftemangel, verringertes Lohnniveau sowie Steueraufkommen.

auf die Bauwirtschaft:



Planungsunsicherheit
Steigende laufende Kosten
Gewinnminderung
Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc.

Finanzplanung

BSO-Planungsphase

Problem: geringe Mittelausschöpfung

Ursachen:

Politische Vorgaben
Fehlende Transparenz

Direkte Effekte anhand einer Hochrechnung:

Aufgrund geringer Mittelausschöpfung fehlen 2018-2025 rechnerisch bis zu 20.000 Schulplätze an Berliner Schulen, die bei voller Ausschöpfung realisierbar gewesen wären. Durch die mindestens jahrelange Verzögerung aufgrund ausgelasteter Verwaltung kommt es zu enormem Schaden durch die Baupreisentwicklung.

Zeitverzögerung finanzieller Schaden



Problem:

Durch das Ende der regelmäßigen und umfassenden Ausschöpfungsberichterstattung verliert die Finanzplanung an Transparenz. Es entstehen unrealistische Haushaltsposten, die kaum überprüft werden können. Diese Tendenz, die kurzfristigen politischen Entscheidungen geschuldet ist, verschärft das Problem der geringen Mittelausschöpfung und macht die Finanzplanung der öffentlichen Hand insgesamt unzuverlässiger.

Indirekte Effekte

auf Gesellschaft und Volkswirtschaft:



Schlechtere Schulbildung
Fachkräftemangel
Niedriges Lohnniveau



Verringertes Steueraufkommen
geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc.
Vertrauensverlust in die langfristige Finanzplanung der öffentlichen Hand.

auf die Bauwirtschaft:



Planungsunsicherheit
Steigende laufende Kosten
Gewinnminderung
Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc.

Flächenbereitstellung, Planungsrecht BSO-Planungsphase

Problem: *Hohe Komplexität der Planungspraxis*

Ursachen:
 Politische Vorgaben
 Bürokratie
 Unklare Zuständigkeiten
 Kommunikation / Transparenz
 Personal- und Fachkräftemangel
 Digitalisierung / Schnittstellen

Direkte Effekte (Hochrechnung):
 Im Fall von Bauplanungsverfahren wird eine durchschnittliche **Verlängerung der Verfahren** über den Durchschnitt der letzten etwa zehn Jahre um 10 % auf etwa 5,5 Jahre angenommen.

Für alle Schulneubauten, Ersatzneubauten und Reaktivierungen, die laut Plan ab 2024 vorgesehen sind (Investitionssumme, laut Plan: 2,15 Mrd. Euro) bedeutet diese allgemeine **Verlängerung auf 5,5 Jahre, Mehrkosten von 67,8 Mio. Euro.**

Problem: *Indirekte Effekte*

Fehlende digitale Schnittstellen und fehlender Zugang zu Flächeninformationen aus anderen Verwaltungsstellen verzögern den zeitkritischen Planungsprozess bei Schulneubauten.

Abstimmungserfordernisse und redundante Beteiligungsrunden steigern die Kosten auch bei anderen Bauvorhaben und verringern somit den Spielraum der öffentlichen Hand für wichtige Investitionen.

auf Gesellschaft und Volkswirtschaft:

- Schlechtere Schulbildung
- Fachkräftemangel
- Niedriges Lohnniveau
- Verringertes Steueraufkommen

- Geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc.

auf die Bauwirtschaft:

- Planungsunsicherheit aufgrund längerer Dauer von B-Planverfahren
- Gewinnminderung
- Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc.

Mittelbereitstellung BSO-Durchführungsphase

Problem: *Unzuverlässige langfristige Finanzplanung*

Ursachen:
 Politische Vorgaben
 Fehlende Transparenz

Direkte Effekte (Fallbeispiel):
Kurzfristige Mittelkürzung in Mitte, dadurch Verzögerung in Zeiten hoher Baupreissteigerungen und als Konsequenz erhebliche finanzielle Einbußen.

Verzögerung von BSO-Investition über 250 Mio. Euro in Bezirk Mitte um 3-5 Jahre bei Baupreissteigerung 5 % jährlich ergibt einen Verlust von 39 Mio. bis 69 Mio. Euro.

Problem: *Indirekte Effekte*

Durch aktuelle politische Prioritätensetzung können langfristig geplante, wichtige Sanierungsmaßnahmen und Erweiterungsbauten zur akut nötigen Kapazitätserhöhung nicht umgesetzt werden. Die Investitionskürzungen betreffen bereits fortgeschrittene Bauprojekte, der Projektfortschritt wird dabei im Rahmen der Finanz(neu)planung nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Kürzungen beeinträchtigen die gesetzlich vorgesehene Schaffung ausreichender Schulplätze mit langfristigen Folgen auf die Schul- und Bildungsqualität für die betroffenen Schülerjahrgänge.

auf Gesellschaft und Volkswirtschaft:

- Schlechtere Schulbildung
- Fachkräftemangel
- Niedriges Lohnniveau
- Verringertes Steueraufkommen

- geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc.
- Vertrauensverlust in die langfristige Finanzplanung der öffentlichen Hand.

auf die Bauwirtschaft:

- Planungsunsicherheit
- Steigende laufende Kosten
- Gewinnminderung
- Vertrauensverlust in öffentliche Auftraggeber
- Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc.

| | | |
|--|--|-------------------------------|
| Ausschreibung und Vergabe | | <i>BSO-Durchführungsphase</i> |
| Problem: <i>Ausschreibungen schlecht umgesetzt</i> | | |
| Ursachen: Politische Vorgaben Bürokratie Unklare Zuständigkeit Kommunikation / Intransparenz Verschleppte Digitalisierung und Schnittstellen | Direkte Effekte (Fallbeispiel): Eine zu große Losgröße lässt die gesamte Ausschreibung über sieben Sporthallen vor Gericht scheitern. Der Schaden von 14 Mio. Euro entspricht den Kosten einer weiteren Sporthalle. Ein ortsteilweiter Mangel an Sportflächen für Schul- und Vereinssport über zumindest fünf Jahre ist ein weiterer direkter Effekt. | |
| Problem: | | |
| Zu große Losgrößen machen aus einem Verfahrensfehler und der daraus folgenden gerichtlichen Annullierung einer Ausschreibung eine jahrelange Krise: Sieben Sporthallen in einem Berliner Ortsteil werden erst mit fünfjähriger Verspätung fertiggestellt. In der Zwischenzeit ist Schul- und Vereinssport kaum möglich, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Entwicklung ganzer Schülergenerationen. Die schlechte Umsetzung bzw. die fehlende Standardisierung von Ausschreibungen der öffentlichen Hand führt aufgrund der verbundenen Mehrarbeit zu einer sinkenden Teilnahmebereitschaft der Bauunternehmen. Hinzu kommen die ausgeschriebenen Losgrößen, die für die meisten lokalen Unternehmen nicht umsetzbar sind. | Indirekte Effekte auf Gesellschaft und Volkswirtschaft: Die Unterrichtsqualität, insbesondere im Bereich Sport leidet erheblich Auswirkungen auf die Entwicklung und Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, mit allen damit verbundene Kosten Verringeres Steueraufkommen Geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc. | |
| | auf die Bauwirtschaft: Planungsunsicherheit Steigende laufende Kosten Gewinnminderung Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc. | |

| | | |
|--|--|-------------------------------|
| Genehmigungserteilung | | <i>BSO-Durchführungsphase</i> |
| Problem: <i>Digitalisierung lahmt</i> | | |
| Ursachen: Bürokratie Personal- und Fachkräftemangel Verschleppte Digitalisierung und Schnittstellen | Direkte Effekte (Hochrechnung): Die Beantragung zur Sondernutzung des Straßenlandes dauert im Schnitt 6 Monate, verzögert sämtliche betroffenen Projekte der BSO um mindestens 3 Monate. | |
| Problem: | | |
| Eine Erlaubnis zur Sondernutzung des Straßenlandes ist bei allen größeren Bauvorhaben, bei denen beispielsweise Teile der Baustelleneinrichtung auf öffentlichem Straßenland erfolgen, notwendige Voraussetzung vor Maßnahmenbeginn. Eine regelmäßig durchgeführte Befragung ihrer Mitgliedsunternehmen durch die FG-Bau hat zuletzt im Jahr 2022 ergeben, dass zwar in einzelnen Fällen eine Sondernutzungserlaubnis innerhalb von acht Wochen erteilt wird, im Schnitt die Bearbeitung jedoch über 6 Monate dauert, in Einzelfällen bis zu einem Jahr. Bei der Berechnung der daraus entstehenden direkten Effekte auf die Schulbau-Offensive wird vereinfachend davon ausgegangen, dass Bauunternehmen eine Verzögerung von bis zu drei Monaten bereits in den Planungsablauf integrieren können. Trotz dieses vorsichtigen Ansatzes ergibt sich für den Zeitraum 2016-2023 ein Schaden von 83,5 Mio. Euro. | Indirekte Effekte auf Gesellschaft und Volkswirtschaft: Die erhebliche Kostensteigerung insbesondere in den letzten Jahren führt zu Minderungen in anderen Bereichen des öffentlichen Haushalts und dadurch zu Auswirkungen auf unterschiedlichste Gesellschaftsbereiche. Geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc. | |
| | auf die Bauwirtschaft: Planungsunsicherheit Steigende laufende Kosten Gewinnminderung Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc. | |

| | | |
|---|--|---|
| Baudurchführung / Baumanagement | | <i>BSO-Durchführungsphase</i> |
| Problem: | | Fachkräftemangel in den Verwaltungen |
| <p>Ursachen: Fachkräftemangel Verschleppte Digitalisierung Transparenzmangel Bürokratie</p> | <p>Direkte Effekte (Fallbeispiel): Aufgrund von Abstimmungsfehlern nach einer Brandschutzbegehung dauert die Sanierung einer Grundschule insgesamt 14 Jahre. Während dieser Zeit bleibt das betroffene Gebäude geschlossen. Wäre die Reparatur noch im gleichen Jahr durchgeführt worden, wären erhebliche Kostensteigerungen von ca. 5 Mio Euro durch die Baupreisentwicklung erspart geblieben.</p> | |
| <p>Problem: Verwaltungsfehler aufgrund fehlender oder schlecht ausgebildeter Fachkräfte führen zu erheblichen Verzögerungen, die durch fehlende bzw. fehlerhafte Verfahrensdokumentation ausgelöst wurden – und bei digitalen Lösungen möglicherweise verhindert worden wären. Die Arbeitsbelastung pro Beschäftigten in der Verwaltung steigt auf ein Vielfaches innerhalb weniger Jahre. Der Fachkräftemangel wird nicht, wie gedacht, durch die Digitalisierung (z. B. Einführung der E-Akte) aufgefangen, da es bei der Einführung zu erheblichen technischen wie strukturellen Problemen kommt.</p> | <p>Indirekte Effekte</p> <p>auf Gesellschaft und Volkswirtschaft:</p> Schlechtere Schulbildung Fachkräftemangel Niedriges Lohnniveau Verringertes Steueraufkommen Geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc. <p>auf die Bauwirtschaft:</p> Planungsunsicherheit Steigende laufende Kosten für die lang-laufende Baustelle Gewinnminderung Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc. | |

4 Ausblick: Bauen in der Zukunft – digitaler, unbürokratischer und schneller

Die zentralen Fragen des Gutachtens sind – leider - unzweifelhaft beantwortet.

Das Fallbeispiel „Schulbauoffensive“ hat an vielen Einzelfällen nachdrücklich gezeigt, wie gravierend die **negativen Effekte** von Verwaltungshandeln auf Baugewerbe, Volkswirtschaft und Gesellschaft sein können: Schulen werden nicht gebaut, Schüler nicht eingeschult, Unternehmen verlieren Aufträge und die Baukosten für Infrastrukturmaßnahmen – darunter auch Schulen - explodieren. Zögerliches Verwaltungshandeln führt für die Bauunternehmen zu Planungsunsicherheit, steigenden laufenden Kosten, Gewinnminderung und Investitionszurückhaltung. Aber auch die gesellschaftlichen Effekte sind deutlich feststellbar. Dazu gehören eine schlechtere Schulbildung, Fachkräftemangel, niedriges Lohnniveau, verringertes Steueraufkommen, Arbeitsplatzverluste usw.

Eine zentrale Rolle spielt dabei der Zeitfaktor, der aufgrund von hoher Inflation und steigenden Zinsen zum Gamechanger geworden ist. Entsprechend ist ein „Schneller-Bauen“ heute wichtiger denn je.

Unter diesen Rahmenbedingungen muss die Verwaltung, will sie handlungsfähig bleiben, neue Wege gehen. In diesem Zusammenhang hat sich hinsichtlich der **Umsetzung der in der Vergangenheit vorgelegten Vorschläge** gezeigt, dass nahezu keiner dieser Vorschläge aufgegriffen wurde. Allerdings macht die aktuelle Initiative zu einem „Schneller-Bauen-Gesetz“ Mut, die diesbezüglich einen Paradigmenwechsel verspricht. Auch wenn der Praxiseck naturgemäß noch aussteht, sind zumindest in der Theorie gute Ansätze enthalten, die in einem breiten Dialog von Stakeholdern weiterentwickelt und dann umgesetzt werden sollten.

Angesichts fehlender personeller Ressourcen sind große Hoffnungen mit einer **stärkeren Digitalisierung** verbunden. Die Entwicklung der letzten Jahre war – dies hat auch die vorliegende Studie wieder gezeigt – zwar ernüchternd, allerdings ist dieser Weg grundsätzlich alternativlos. Insofern ist dieses Handlungsfeld folgerichtig auch Teil des Schneller-Bauen-Gesetzes. Es kann allerdings nur zusammen mit einer deutlichen Verschlinkung der entsprechenden Prozesse volle Wirkung erzielen.

Hinsicht der Analyse der zentralen **Hemmnisfaktoren** hat die Studie neben der mangelhaften Digitalisierung u. a. auch die negativen Auswirkungen des Fehlens von Fachkräften sowohl auf der Seite der öffentlichen Hand – der Auftraggeber – als auch bei den bauplanenden und bauausführenden Gewerben nachdrücklich verdeutlicht. Als weitere zentrale Punkte wurden auf fehlende Flächen, einen falschen Ressourceneinsatz sowie zu geringe Personalausstattung hingewiesen.

Auf der **Lösungsseite** ist neben einer verstärkten Digitalisierung vor allem ein Paradigmenwechsel innerhalb der Verwaltung von „Priorität Sicherheit“ zu schnelleren Verwaltungsvorgängen, mehr Verantwortung für die einzelnen Mitarbeitenden, mehr Transparenz, klareren Regelungen und einem größeren

Vertrauensvorschuss für die Antragstellenden unabdingbar. Denn es hat sich gezeigt, dass bei dem aktuellen Tempo auch im Bereich der Schulbauoffensive weder die bereits geplanten noch die zukünftig notwendigen Vorhaben in einem realistischen zeitlichen Rahmen und zu überschaubaren Kosten fertiggestellt werden können. In Zukunft müssen diese und andere Aufgaben mit weniger Personal bewältigt werden. Dies macht den Abbau von Bürokratie alternativlos.

Aus dem Blickwinkel der Schulbauoffensive betrachtet, leistet ein „Schneller-Bauen-Gesetz“ im Erfolgsfall auch einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bildung.

Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist zur Begleitung des demografischen Wandels gleichzeitig auch eine (Aus-)Bildungsoffensive notwendig, die darüber hinaus die Aufwertung der gewerblichen Ausbildungsberufe zum Ziel haben muss. Nur auf diese Weise werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die in allen Bereichen feststellbaren Personallücken zu schließen.

Zu den zahlreichen kleineren Maßnahmen, die zu einer Entlastung der Bauwirtschaft beitragen und Unsicherheiten in der Kalkulation von Projekten vermeiden könnten, gehören die Senkung der Sondernutzungsgebühren, die in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind – die Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg geht von einer Steigerung von bis zu 100 % aus. Stellt man diese Preissteigerungen den insgesamt schlechteren Rahmenbedingungen gegenüber (so dauert die Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung nach wie vor zu lange), dann wird eine deutliche Fehlentwicklung im Verhältnis von Leistung und Kosten sichtbar. Die Erhöhung der Gebühren wird außerdem zu einem weiteren Anstieg der Baukosten beitragen und damit auch Projekte wie die Schulbauoffensive verteuern.

Eine pragmatische, kundenorientierte und schnelle Verfahrensweise bei derartigen Verwaltungsprozessen wird dazu beitragen, die Situation nicht nur der Bauwirtschaft, sondern auch von Gesamtwirtschaft und Gesellschaft zu verbessern und kann damit einen wichtigen Beitrag zu einem schnelleren Bauen in Berlin leisten.

Das Büro **regioteam** ist Anfang 2022 aus dem Zusammenschluss der Büros für Städtebau und Stadtforschung Spath+Nagel und regioconsult – Konzepte für Politik und Wirtschaft – hervorgegangen. Unser Portfolio umfasst Leistungen zu Fragestellungen rund um Stadt, Planung und Wirtschaft. Unser multidisziplinär ausgerichtetes Team bringt Kompetenz und über 30 Jahre Erfahrung in allen Bereichen der räumlichen Planung bzw. der stadt- und regionalwirtschaftlichen Analysen in Berlin und auch bundesweit in Ihr Projekt ein.

regioteam Büro für Stadtplanung und Regionalwirtschaft

Bundesplatz 8
10715 Berlin

Fon +49 30 78959451
Fax +49 30 78959459

www.regioteam-berlin.de
post@regioteam-berlin.de



Besuchen Sie auch unser Blog zu aktuellen Themen rund um Stadt und Wirtschaft:

blog.stadtundwirtschaft.de