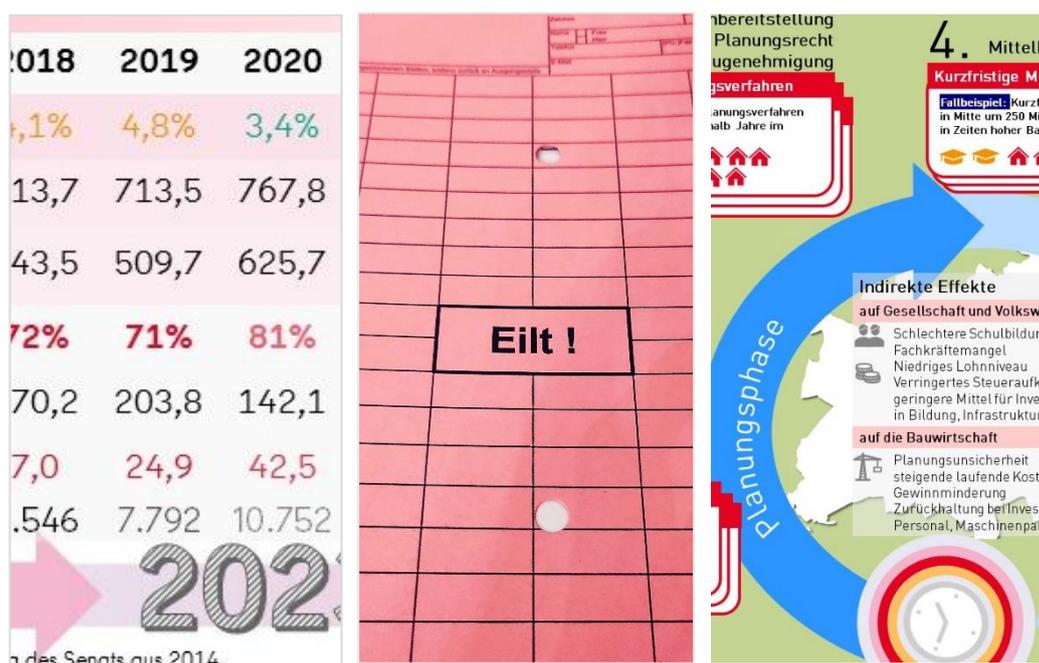


# Auswirkungen von Verwaltungshandeln auf Bauwirtschaft und Gesellschaft am Beispiel der Berliner Schulbauoffensive

## Herausforderungen, Konsequenzen, Empfehlungen



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

Erstellt von:

**regioconsult**  
eine Marke von **regioteam**  
Büro für Stadtplanung und Regionalwirtschaft  
Bundesplatz 8  
10715 Berlin  
Fon: +49 30 78959451  
Fax: +49 30 78959459  
E-mail: [post@regioconsult.de](mailto:post@regioconsult.de)  
<http://www.regioconsult.de>

Bearbeitung:  
Dipl.-Pol. Uwe Luipold  
Dipl.-Geogr. Simon Argus

Titelgrafik: **regioteam**

Datenstand soweit nicht anders angegeben: Jahresende 2022.  
Berlin, im Dezember 2023

Die im Bericht in einigen Fällen verwendete männliche Form bezieht grundsätzlich die weibliche Form mit ein. Auf die Verwendung beider Geschlechtsformen wurde lediglich mit Blick auf die bessere Lesbarkeit des Textes verzichtet.

1	<b>Problemstellung und Zielsetzung</b>	5
2	<b>Situation des Baugewerbes in Berlin</b>	7
3	<b>Verwaltungshandeln aus der Perspektive der Wirtschaft</b>	11
4	<b>Verwaltungshandeln und Bauen – warum die Berliner Schulbauoffensive lahm</b>	17
4.1	Einführung und Methode	17
4.1.1	Handlungsfelder der Verwaltung und Problembereiche	18
4.1.2	Direkte und indirekte Effekte des Verwaltungshandelns	20
4.2	Bedarfs- und Entwicklungsplanung	24
4.2.1	Nachholbedarf in der Digitalisierung der Schulbedarfsplanung	25
4.2.2	Flächenkonkurrenz: Verfügbare Grundstücke fehlen	27
4.3	Finanzplanung: Kurzfristige Planung und geringe Mittelausschöpfung	31
4.4	Flächenbereitstellung und Planungsrecht: Wachsende Anforderungen und höhere Komplexität	35
4.4.1	Zunehmende Anforderungen an die Erstellung von Fachgutachten	35
4.4.2	Uneinheitliche Anforderungen an die vorzulegenden Unterlagen	36
4.4.3	Gestiegene Anforderungen an Begründungen und ergänzende vertragliche Regelungen	36
4.5	Mittelbereitstellung: Langfristige Finanzplanung versus kurzfristige Effekte	40
4.6	Ausschreibung und Vergabe: Öffentliche Aufträge nicht attraktiv	44
4.7	Genehmigungserteilung: Digitalisierung lahm	49
4.7.1	E-Akte: Einführung verläuft schleppend	49
4.7.2	Bürokratische Hürden als Digitalisierungs-Bremse	52
4.8	Baumanagement: Fehlende personelle Ressourcen	55
4.8.1	Fachkräfte- und Qualifikationsmangel	55
4.8.2	Personalmangel und Altersstruktur – ein vorhersehbares Problem	58
4.8.3	Fachkräftemangel als Ergebnis der Bildungsmisere	59
4.8.4	Exkurs E-Ladesäuleninfrastruktur: Mehrfachbelastung für die Verwaltungen	62
4.9	Weitere Effekte	64
4.9.1	Direkte und indirekte betriebliche Effekte	64
4.9.2	Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Effekte	67
5	<b>Handlungsempfehlungen 2016, 2019 – was hat sich seitdem verändert?</b>	70
6	<b>Handlungsansätze 2023: Empfehlungen</b>	74
6.1	Überblick	74
6.2	Flächen sichern für die wachsende Stadt	78

6.3	Realistische statt politische Ziele setzen	79
6.4	Regelungsdichte reduzieren	79
6.5	Weniger Bürokratie wagen	80
6.6	Mut zur Lücke	81
6.7	Komplexität (in der Planung) reduzieren	82
6.8	Kommunikationsprobleme bei verwaltungsinternen Abstimmungsprozessen und Beteiligungsverfahren	83
6.9	Einheitliche Kommunikationsprozesse und Transparenzgebot	85
6.10	Mehr Verantwortung für die Arbeitsebene und Genehmigungsfiktionen	85
6.11	Ressourcen gezielt einsetzen	86
6.12	„Out of the box“-Denken – alle Dimension einbeziehen	86
6.13	Digitalisierung als Querschnittsaufgabe mit Priorität	87
6.14	Vorschläge zur Beschleunigung des Baugeschehens aufgreifen – und umsetzen!	88
<b>7</b>	<b>In Zukunft bauen: Digitaler, unbürokratischer und schneller</b>	<b>89</b>
<b>8</b>	<b>Anhang</b>	<b>91</b>
8.1	Literatur	91
8.2	Verzeichnis der Abbildungen	93
8.3	Verzeichnis der Tabellen	94

# 1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Entwicklungen der Berliner Wirtschaft im Allgemeinen und der Bauwirtschaft im Besonderen findet derzeit in einem schwierigen Umfeld statt: Die vor ein bis zwei Jahren noch ausgezeichnete Baukonjunktur leidet zunehmend unter den sich überlagernden Krisen von Corona, Ukraine-Konflikt und Lieferketten- sowie Rohstoffengpässen, die auch eine hohe Inflation mit deutlich steigenden Einkaufspreisen für Baustoffe mit sich bringen. Hinzu kommt der stetig zunehmende Arbeits- und Fachkräftemangel, der auch in den öffentlichen Verwaltungen deutlich feststellbar ist und mit langen Bearbeitungszeiten auch die Bauwirtschaft negativ beeinflusst. Weiterhin sind die auf Bundes- wie auch auf Landesebene neuen Regierungen mit großen Zielen angetreten, deren Umsetzung teilweise zu einer Verschärfung der Regulierung führte. Die wieder steigenden Zinsen bremsen schließlich die Baukonjunktur drastisch und führen dazu, dass zahlreiche geplante Bauprojekte zurückgestellt oder ganz aufgegeben wurden. Der Faktor Zeit, der ohnehin von größter Bedeutung bei der Bewältigung von Krisen ist, gewinnt in einem Umfeld von fehlenden personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen sowie von steigenden Preisen und Zinsen weiter an Bedeutung. Jeder Zeitverlust auf den verschiedenen Realisierungsetappen von der Idee bis zum Abschluss der Projekte verteuert die Bauvorhaben 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.

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 (s. Kapitel 6.14). Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen aufgrund der skizzierten Krisen und Sonderentwicklungen tendenziell eher verschlechtert. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde nun auch geprüft, ob die Empfehlungen aufgegriffen wurden und sich die Situation strukturell verbessert hat. Die Studie versteht sich insofern als ein Follow-up der beiden Vorgängerstudien aus den Jahren 2016 und 2019<sup>1</sup>. Vor dem Hintergrund der kürzlichen Neuaufstellung des Berliner Senates, die auch mit der Setzung von neuen Prioritäten und Handlungsschwerpunkten verbunden ist, soll mit der hier vorgelegten Analyse Bilanz gezogen werden, wie die zwischenzeitlichen Entwicklungen zu bewerten sind und welche Konsequenzen sich daraus für die Arbeit des neuen Senats ableiten lassen. Vor dem Hintergrund der zurzeit wichtigsten Megatrends und Herausforderungen soll dabei ein besonderes Augenmerk auf die Themen Digitalisierung sowie der Bewältigung der zahlreichen sich teilweise überlagernden Krisen und Herausforderungen gelegt werden.

---

<sup>1</sup> regioconsult (2016); regioconsult (2019).

Um diese Auswirkungen auf Bauwirtschaft und Gesellschaft konkreter fassen und Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen herausarbeiten zu können, befasst sich die Studie insbesondere mit den folgenden Fragen:

- Welche negativen Effekte der Genehmigungspraxis bzw. von weiteren Bereichen des Verwaltungshandelns auf Unternehmen und Gesellschaft sind feststellbar?
- Wie hat sich die Situation in den letzten Jahren, d. h. seit der Vorlage der Vorläuferstudien von Handwerkskammer Berlin und Fachgemeinschaft Bau in den Jahren 2016 und 2019 verändert?
- Wie ist die Entwicklung der Digitalisierung im öffentlichen Bereich, der große Potenziale bei der Beschleunigung von Prozessen zugesprochen werden, aus Sicht der Bauwirtschaft bzw. der Antragstellenden zu bewerten?

Als Beispiel, an dem sich die Auswirkungen von Verwaltungshandeln auf Bauwirtschaft und Stadtgesellschaft gut nachvollziehen lassen, wurde die Umsetzung der Berliner Schulbauoffensive (BSO) als größtes Infrastrukturprojekt in Berlin der letzten Jahre ausgewählt. Zudem adressiert die Schulbauoffensive mit der Bildung einen Bereich, der von größter Bedeutung für die Zukunft der Stadt Berlin ist. Ergänzend wurden zu einzelnen Aspekten weitere Beispiele (siehe Fallbeispiel Ladesäulen) vertiefend analysiert, wenn diese sich in besonderem Maß zur Konkretisierung einzelner Fragen eignen. Der Abwicklung von Planungs- und Genehmigungsprozessen durch die Verwaltung kommt im Kontext der Umsetzung der skizzierten Maßnahmen ohnehin besondere Bedeutung zu.

Auf diesem Weg wurde exemplarisch ermittelt, welche Konsequenzen sich aus einzelnen Maßnahmen für die konkrete Situation im Schulbereich, der Bauwirtschaft sowie – soweit möglich – auf die gesamte Stadtgesellschaft ergeben. Diese Ergebnisse ließen sich teils quantifizieren und wurden anderenteils qualitativ dargestellt. Der Schwerpunkt der Studie liegt dabei auf den Effekten, die sich aus den Verzögerungen der Maßnahmen, also vor allem aus Preissteigerungen, Zinseffekten usw. ergeben. Um die Bedeutung für die Gesellschaft plastisch darstellen zu können, wurden die Kostensteigerungen jeweils vereinfacht in Form von nicht mehr zu realisierenden Schulgebäuden dargestellt.

Bei der Bearbeitung dieser Fragestellung stützt sich die Studie auf eine eingehende Literaturrecherche sowie eine Auswertung der relevanten Daten und Statistiken. Im Zusammenhang mit der Analyse der Effekte der Schulbauoffensive wurden Veröffentlichungen und Stellungnahmen der relevanten Senatsverwaltungen sowie von verschiedenen Ausschüssen auf Landes- und Bundesebene ausgewertet. Weiterhin gingen die Ergebnisse von einzelnen Expertengesprächen mit Unternehmen und Multiplikatoren ein. Im Rahmen einer Onlinebefragung zu der Bedeutung von Verwaltungshandeln wurden die Berliner Unternehmen des Baugewerbes, des baunahen Handwerks sowie Baudienstleister befragt.

## 2 Situation des Baugewerbes in Berlin

Die Entwicklung des Baugewerbes findet in den letzten Jahren in einem sehr volatilen Umfeld statt. Sie ist von zahlreichen Krisen und konjunkturellen Hochphasen geprägt, die die Betriebe jeweils vor enorme Herausforderungen stellten. Dies gilt insbesondere für die Kombination von Auftragsvorlauf, Auslastung sowie Zins- und Preisentwicklung.

Das Baugewerbe musste in der Mitte der 90er Jahre und der ersten Hälfte der Nullerjahre eine deutliche Talsohle durchschreiten, die mit einem drastischen Rückgang der Anzahl der Beschäftigten in Bauhaupt- und Ausbaugewerbe einherging. Von diesem Beschäftigtenabbau hat sich die Baubranche bis heute nicht vollständig erholt. Der anhaltende Bauboom in den letzten Jahren führte jedoch dazu, dass die Bauwirtschaft zeitweise zu den sich am dynamischsten entwickelnden Branchen zählt (s. Tabelle 1). Als wichtigster Partner bei der Bewältigung der Herausforderungen im Bereich von Infrastruktur, Wohnen und Gewerbe kommt den Unternehmen des Baugewerbes gerade bei der Bewältigung der Krisen unserer Zeit eine große gesellschaftliche Bedeutung zu.

**Tabelle 1: Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Baugewerbe (Bauhaupt- und Ausbaugewerbe) in Berlin 2012 – 2021**

	Unternehmen	Tätige Personen	Gesamtumsatz	
	Anzahl	Anzahl	in Mio. Euro	2015 = 100
2012	425	28.932	3.970	87
2013	438	29.691	4.052	89
2014	450	30.053	4.227	93
2015	457	30.490	4.551	100
2016	497	32.445	4.649	102
2017	526	35.158	4.957	109
2018	526	36.135	5.532	122
2019	574	38.673	6.157	135
2020	605	39.987	7.071	155
2021	603	40.953	6.683	147

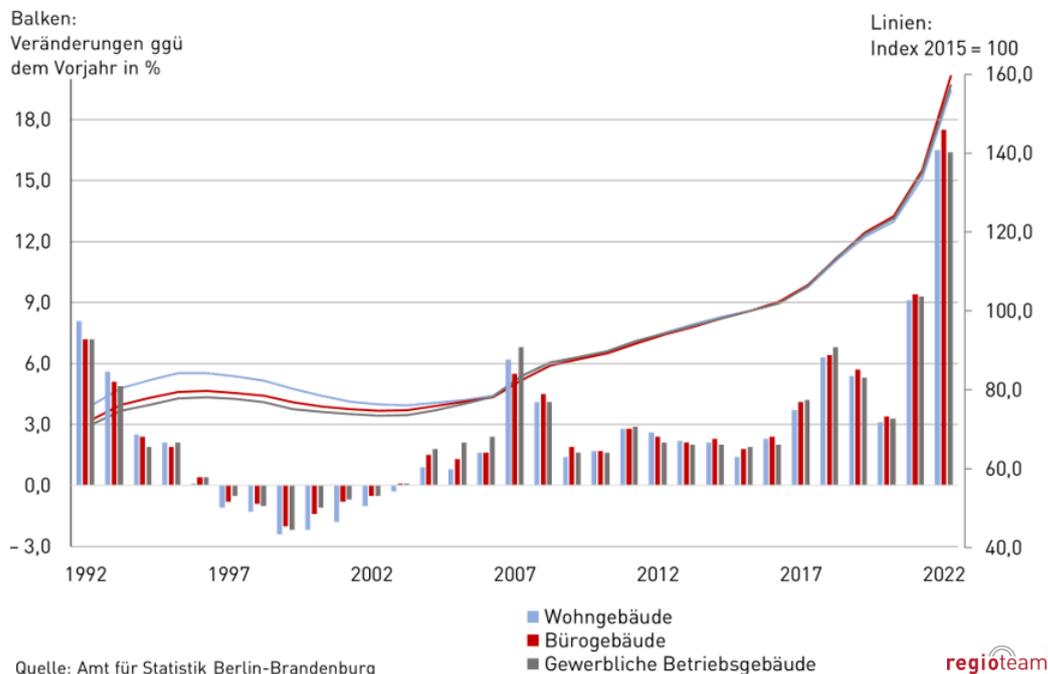
Quelle: Statistischer Bericht: Baugewerbe in Berlin 2022, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Aktuellen Angaben des Statistischen Amtes Berlin-Brandenburg zufolge entfielen in Berlin im ersten Halbjahr 2021 die meisten Unternehmensgründungen auf den Wirtschaftsabschnitt „Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen“ (mehr als 4.800 Gewerbeanmeldungen). Bereits an zweiter Stelle findet sich das Baugewerbe mit mehr als 3.500 Gewerbeanmeldungen. Damit setzt sich dieser Wirtschaftsbereich noch vor die „Freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ (rund 2.800 Gewerbeanmeldungen) sowie die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (rund 2.100 Gewerbeanmeldungen).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Letzte verfügbare Daten zum Abschluss der Datenerfassung am Jahresende 2022.

Die Entwicklung der Baupreise seit Anfang der 1990er Jahre zeichnet deutlich die baukonjunkturellen Phasen nach (s. Abbildung 1). So ist das Hoch zu Anfang der 90er Jahre die Folge des vereinigungsbedingten Baubooms und der damit verbundenen Konjunktur- und Infrastrukturprogramme. Eine weitere Preispitze ist in den Jahren 2007 – 2008 zu erkennen, als die Konjunkturpakete der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Finanzkrise die Preisentwicklung beeinflussten. In den Folgejahren kühlte die Preisentwicklung wieder ab und konnte auf einem angesichts der geringen Inflation verträglichen Niveau von rund 2 % p. a. gehalten werden. Die seit dem Jahr 2016 wieder erkennbare Aufwärtsbewegung der Baupreise ist auf die damalige gute baukonjunkturelle Lage im Zusammenhang mit der Entwicklung der „wachsenden Stadt“ Berlin bei gleichzeitigen hohen öffentlichen Ausgaben im Zuge des Abbaus von Investitionslücken des letzten Jahrzehnts zurückzuführen. Zusätzliche Faktoren sind steigende Materialkosten, strengere Vorschriften und die hohe Auslastung. Im Jahr 2022 stiegen die Preise für den Neubau von Wohngebäuden um 16,5 % zum Vorjahr und erreichten damit die höchste jährliche Teuerung seit 1992. Das war vor allem auf Preissteigerungen für Rohstoffe, aber auch für Ausbaurbeiten zurückzuführen, die von steigenden Rohstoff- und Energiepreisen abhängig sind.

**Abbildung 1: Baupreisentwicklung in Berlin seit 1992, Preisveränderungen in %**



Das Berliner Baugewerbe erbrachte im Jahr 2022 einen Anteil von 4,5 % der Berliner Bruttowertschöpfung und hat damit gegenüber 2014, dem Vergleichswert der ersten Studie von Handwerkskammer und Fachgemeinschaft Bau<sup>3</sup>, um etwa 1 % zugelegt.<sup>4</sup> Etwa 3,2 % der insgesamt geleisteten Arbeitnehmerentgelte wurden im Baugewerbe ausgezahlt, was einem leichten Rückgang gegenüber dem

<sup>3</sup> regioconsult (2016).

<sup>4</sup> Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2022a).

Vergleichsjahr entspricht. Ein Arbeitnehmer im Baugewerbe verdiente 2022 im Schnitt 35.656 Euro brutto im Jahr, das sind etwa 81 % des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes aller Wirtschaftsbereiche.<sup>5</sup>

Die Zahl der Beschäftigten des Bauhauptgewerbes stieg zwischen Juni 2021 und Juni 2022 um 1,6 % auf 26.949. Das entspricht gegenüber dem Jahr 2014 (21.016 Beschäftigte) einem Aufwuchs von rund 22 %.<sup>6</sup> Noch positiver stellt sich die Entwicklung dar, wenn Bauhaupt- und Ausbaugewerbe zusammen betrachtet werden (s. Tabelle 1).

Der Gesamtumsatz des Bauhauptgewerbes in Berlin betrug im Jahr 2022 gut 4 Milliarden Euro, davon entfielen 65 % auf den Hochbau und 35 % auf den Tiefbau. Laut des statistischen Berichts des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg stiegen zwischen 2021 und 2022 die Umsätze des Bauhauptgewerbes um 13,7 % an, nachdem sie im Jahr zuvor um 2,4 % gesunken waren. Besonders deutlich waren die Zugewinne mit einem Plus von 17,3 % im Wohnungsbau sowie von 12,9 % im industriellen Hochbau, während im öffentlichen Hochbau eine Zunahme um lediglich 5,2 % verbucht werden konnte. Die Umsätze im Tiefbau stiegen um 11,4 % gegenüber dem Vorjahr, dabei erfuhr der Straßenbau einen Zuwachs von 5,9 %, der gewerbliche und industrielle Tiefbau von 6,4 % und der sonstige Tiefbau von 37,9 %.<sup>7</sup>

Nachdem die Zahl der Baufertigstellungen in Berlin von 2012 bis 2016 um 13,3 % auf 3.570 gestiegen war, stagnierte die Entwicklung in den folgenden Jahren auf diesem Niveau. 2020 kam es zu einem deutlichen Rückgang auf 2.556 fertiggestellte Bauprojekte, das waren 25 % weniger als im Vorjahr. Auch der Wohnungsbau nahm 2020 um 25 % gegenüber dem Vorjahr ab. Von den 2.983 Baufertigstellungen im Jahr 2021 (17 % mehr als im Vorjahr) entfielen rund 63 % auf Wohngebäude (1.868). 2022 wurden 2.595 Bauvorhaben fertig gestellt, das sind 13 % weniger als 2021.<sup>8</sup>

Die Auftragseingänge des Bauhauptgewerbes stiegen zwischen 2021 und 2022 um 1 %. Dabei sank das Auftragsvolumen des Hochbaus um 2,7 %, wobei der Wohnungsbau um 20 % abnahm, andererseits aber im öffentlichen Hochbau 18,4 % mehr Aufträge eingingen. Der Tiefbau verzeichnete von 2021 bis 2022 einen Zuwachs des Auftragsvolumens von 8,4 %. Gemessen an den Arbeitsstunden stieg die gesamte Bautätigkeit 2022 um 1,2 % im Vergleich zum Vorjahr.<sup>6</sup>

Die durchschnittliche Abwicklungsdauer zwischen Baugenehmigung und Fertigstellung der neuen Wohngebäude betrug in Berlin im Jahr 2021 rund 28 Monate, was einer deutlichen Zunahme gegenüber dem Vergleichsjahr 2014 entspricht – damals wurden für diesen Zeitraum noch 17 Monate angegeben. Es befanden

---

<sup>5</sup> Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023c).

<sup>6</sup> Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023a).

<sup>7</sup> Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023b).

<sup>8</sup> Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2021).

sich 8.912 Wohnbauvorhaben im Überhang, von denen es sich bei 5.282 um Neubauten handelte. Bei 3 % der Vorhaben erlosch die Baugenehmigung. Im Jahr 2014 befanden sich nur 6.313 Wohnbauvorhaben im Überhang.<sup>9</sup>

Die Entwicklung der Bauwirtschaft war in den letzten Jahren deutlich positiv und kann mit der Entwicklung in den frühen 1990er Jahren verglichen werden (s. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Vergleich der Entwicklung grundlegender bauwirtschaftlicher Daten für Berlin in den Phasen 1993 – 1995 und 2020 – 2022**

Jahr	Betriebe	Veränderung zum Vorjahr	tätige Personen	Veränderung zum Vorjahr	Umsatz in Mio. €	Veränderung %
1993	3.326	3,9 %	63.100	-1,7 %	5.384	25,5 %
1994	3.577	7,5 %	63.949	1,3 %	5.573	3,5 %
1995	3.661	2,3 %	60.195	-5,9 %	6.106	9,6 %
2020	2.386	6,6 %	25.340	6,0 %	4.424	10,8 %
2021	2.366	-0,8 %	26.532	4,7 %	4.988	12,7 %
2022	2.503	5,8 %	26.949	1,6 %	4.852	-2,7 %

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2022b.

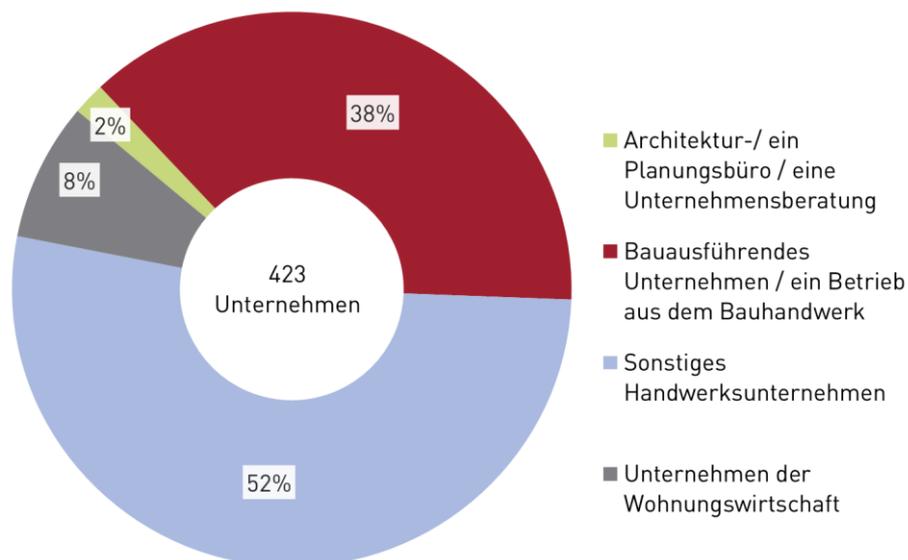
Auffällig ist dabei, dass die Zahl der Beschäftigten im Baugewerbe in der Vergleichsperiode rund dreimal so hoch war wie in der aktuellen Situation. Ein weiterer Beschäftigtenaufwuchs erscheint insofern zumindest theoretisch nicht ausgeschlossen. Um diese Potenziale zu aktivieren ist es jedoch notwendig, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört ein Klima des Vertrauens auf die Entwicklungschancen der Branche ebenso wie die Umsetzung notwendiger Maßnahmen zur Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt.

<sup>9</sup> Überhang: Bauvorhaben, für die eine Genehmigung vorliegt, deren Bauausführung jedoch noch nicht begonnen hat. Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2022b).

### 3 Verwaltungshandeln aus der Perspektive der Wirtschaft

Im Auftrag von Handwerkskammer Berlin und Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg wurde im Jahr 2022, d. h. in zeitlicher Nähe zum Höhepunkt der Entwicklung der Inflation, eine onlinegestützte Unternehmensbefragung von Bauwirtschaft, Wohnungswirtschaft, Handwerk sowie Architekten / Planern durchgeführt („Unternehmensbefragung HK/FGBau 2022“). Insgesamt beteiligten sich 423 Unternehmen an der Befragung, wobei 38 % der Befragten den bauausführenden Unternehmen einschließlich des Bauhandwerks zuzurechnen waren. Noch deutlich stärker vertreten waren mit etwas mehr als der Hälfte der Befragten die sonstigen Handwerksunternehmen<sup>10</sup> (Abbildung 2).

Abbildung 2: Befragte Unternehmen nach Tätigkeitsfeld



Quelle: Unternehmensbefragung HK/FGBau 2022, eigene Berechnung.



#### *Preisentwicklung und Fachkräftemangel gefährden Bauwirtschaft*

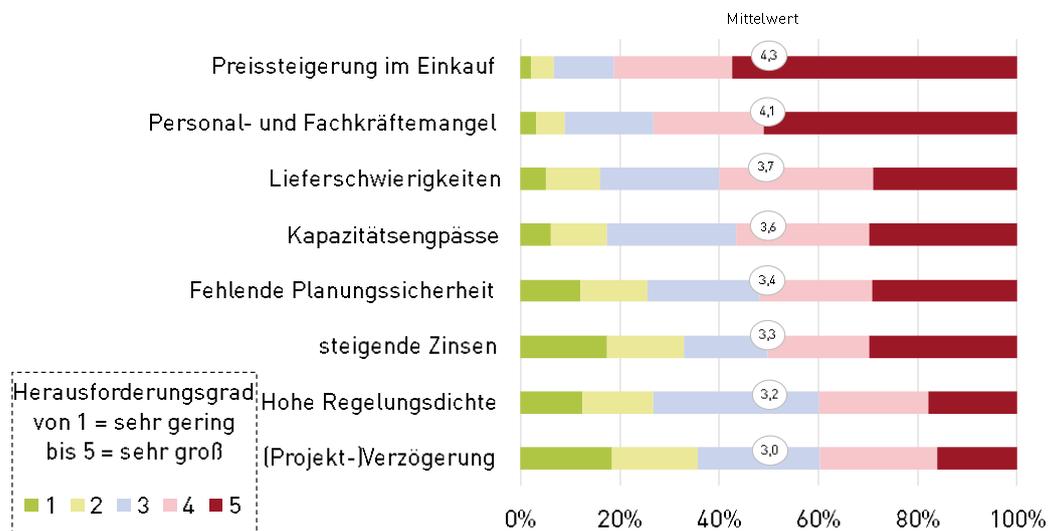
Vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen wurden die Unternehmen zunächst nach den für das eigene Unternehmen größten Herausforderungen befragt. Als Antwortmöglichkeiten standen sowohl aktuelle Krisen und Entwicklungen als auch klassische Themen wie z. B. Regelungsdichte zur Auswahl. Als derzeit größte Herausforderung wurden von den Unternehmen die gestiegenen Preise benannt, wobei der Befragungszeitpunkt, der zum Höhepunkt der Inflationsentwicklung lag, eine Rolle gespielt haben dürfte. Die Inflation stellt demnach für über 80 % der Betriebe eine große oder sogar sehr große Herausforderung dar, nur etwa 2 % der Befragten sehen hier sehr geringe Probleme (s. Abbildung 3).

<sup>10</sup> Dabei wurden unter dem Punkt „Sonstige Handwerksunternehmen“ Gewerke zusammengefasst, die nicht im engeren Sinnen dem Baubereich zuzurechnen sind so u. a. Gebäudereiniger, Kraftfahrzeugtechniker, Metallbauer, Feinwerkmechaniker, Informationstechniker, Zweiradmechaniker.

Ebenfalls ein großes Problem wurde im Personal- und Fachkräftemangel gesehen, der von 73 % der Befragten als sehr große oder große Herausforderung benannt wird.

Mit etwas Abstand folgten weitere Herausforderungen: Über die Hälfte der Betriebe sehen große oder sehr große Herausforderungen bei Lieferschwierigkeiten (60 %), Kapazitätsengpässen (57 %), fehlender Planungssicherheit (52 %) sowie steigenden Zinsen (50 %). Diese Einschätzung wurde von Unternehmen in aktuellen Gesprächen auch bestätigt, wobei mittlerweile noch die rückläufige Bautätigkeit sowie die Rückgänge der Zahl von Baugenehmigungen und Baufertigstellungen die Problemlage verschärfen.

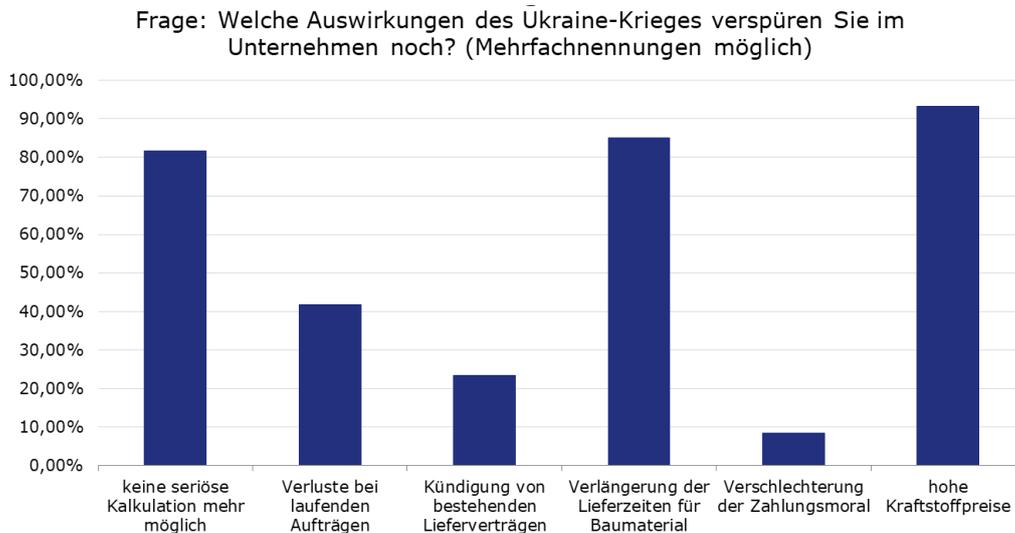
**Abbildung 3: Durchschnittliche Bewertung aktueller Herausforderungen durch Unternehmen aus Handwerk und Bauwirtschaft**



Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnungen.

Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine Befragung, die von der Fachgemeinschaft Bau ebenfalls im Jahr 2022 durchgeführt wurde. Befragt nach den Auswirkungen des Ukraine-Kriegs hoben die Unternehmen vor allem die hohen Kraftstoffpreise und die langen Lieferzeiten für Baumaterial hervor, die in der Summe für mehr als 80 % der Unternehmen keine seriöse Kalkulation mehr möglich machte (s. Abbildung 4).

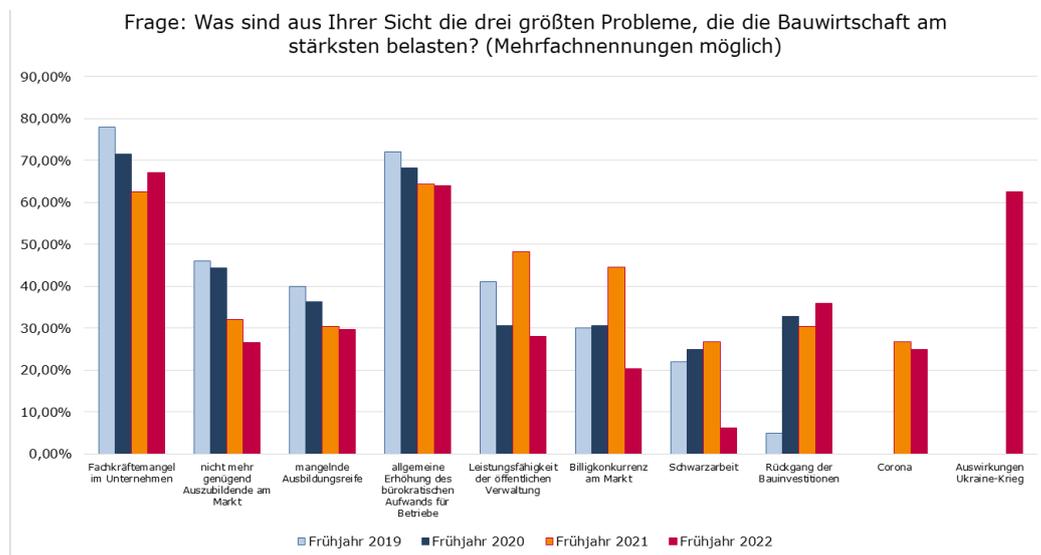
Abbildung 4: Kraftstoffpreise, Materialpreisschwankungen und Lieferengpässe stärkste Auswirkungen des Ukraine-Krieges



Quelle: Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg 2022.

Bei der Frage nach den größten aktuellen Problemen bleibt der Fachkräftemangel in dieser Untersuchung auch im Frühjahr 2022 weiter an der Spitze, direkt gefolgt von den bürokratischen Problemen sowie der Ukraine Krise (s. Abbildung 5).

Abbildung 5: Die größten Probleme der Bauwirtschaft



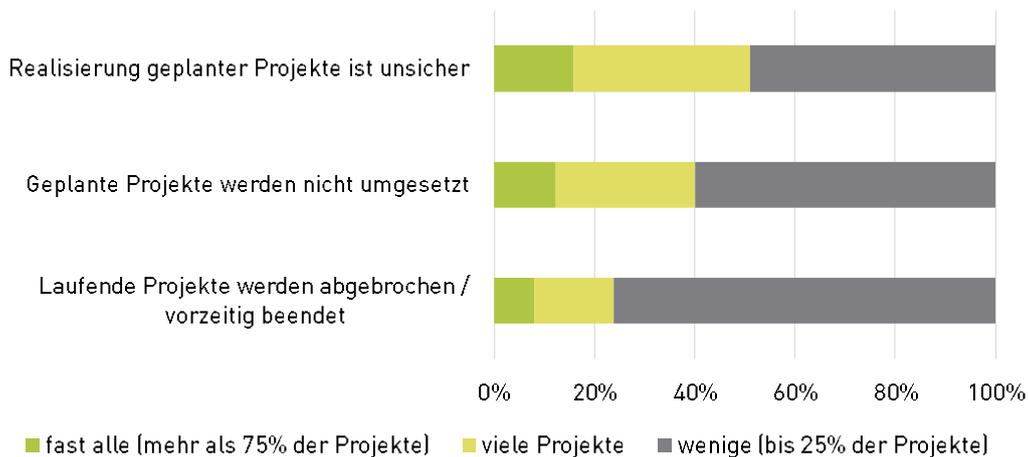
Quelle: Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg 2022.

### Bauprojekte immer häufiger vor dem Aus

Die Krisen der jüngeren Vergangenheit wirken sich unmittelbar auf die Situation der Unternehmen aus: So werden derzeit bei knapp der Hälfte der befragten Unternehmen laufende Projekte abgebrochen. Bei 3,7 % der Betriebe gilt dies für mehr als 75 % der Projekte, bei weiteren 7,3 % Prozent für 25 % bis 75 % der Projekte.

Und auch der Blick in die Zukunft fällt eher düster aus: Zwei Drittel der befragten Betriebe berichten von geplanten Projekten, die nicht mehr realisiert werden. Bei mehr als 40 % der betroffenen Betriebe gilt dies für mehr als 25 % der Projekte, bei 12,2 % sogar für mehr als 75 % der Projekte.

**Abbildung 6: Anteil der Unternehmen mit verzögerten und abgebrochenen Bauprojekten in Berlin**



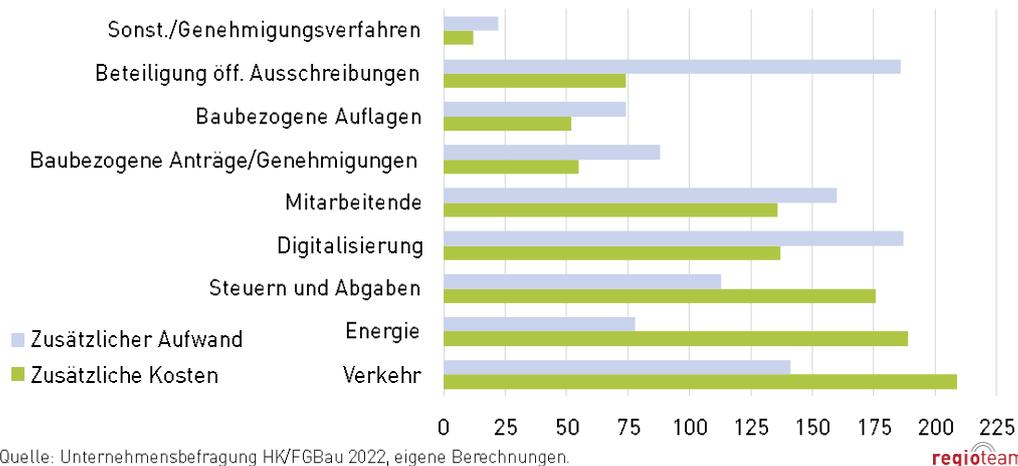
Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnungen.

### *Verwaltungshandeln als Zeitfresser und Kostentreiber*

Das Handeln – oder eben Nicht-Handeln – der öffentlichen Hand hat in den letzten Jahren die Arbeit der Unternehmen stark negativ beeinflusst. Die befragten Betriebe bemängeln insbesondere die großen personellen und finanziellen Auswirkungen von Maßnahmen der öffentlichen Hand auf das eigene Unternehmen (s. Abbildung 7). So weisen mehr als die Hälfte der Unternehmen auf den hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand hin, der mit baubezogenen Anträgen und Genehmigungsverfahren verbunden ist. Weitere Tätigkeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung, die bei mehr als der Hälfte der Betriebe einen zusätzlichen Arbeitsaufwand mit sich bringen, sind die Digitalisierung sowie das öffentliche Ausschreibungs- und Vergabewesen.

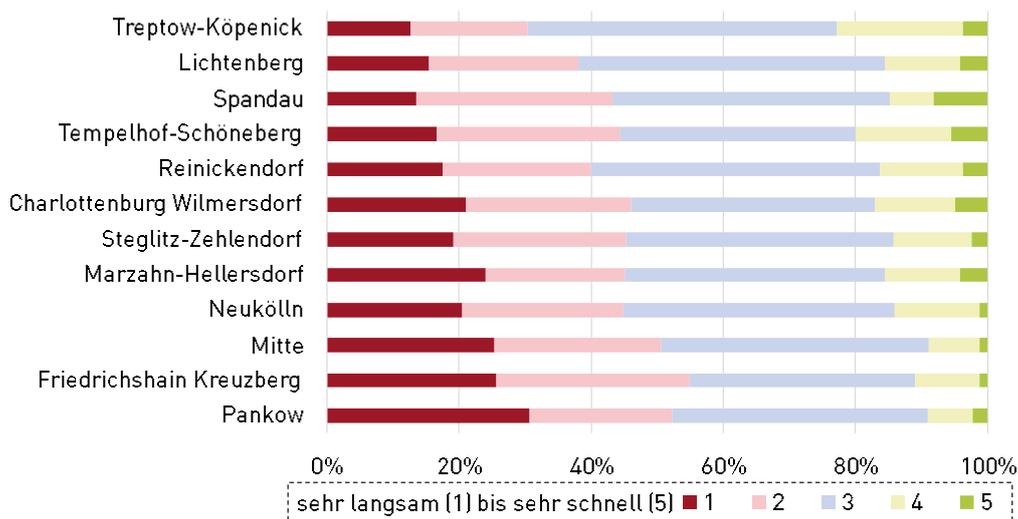
Andererseits sind mit Verwaltungshandeln in vielen Fällen für die Unternehmen auch Kosten, etwa durch zusätzlich notwendig gewordene Investitionen oder Gebühren, verbunden. An der Spitze der Bereiche, bei denen das öffentliche Handeln aktuell zu hohen Kosten führt, liegen „Verkehr“, „Energie“ sowie „Steuern und Abgaben“.

Abbildung 7: Konsequenzen des Verwaltungshandels für die Betriebe nach Aufwand und Kosten



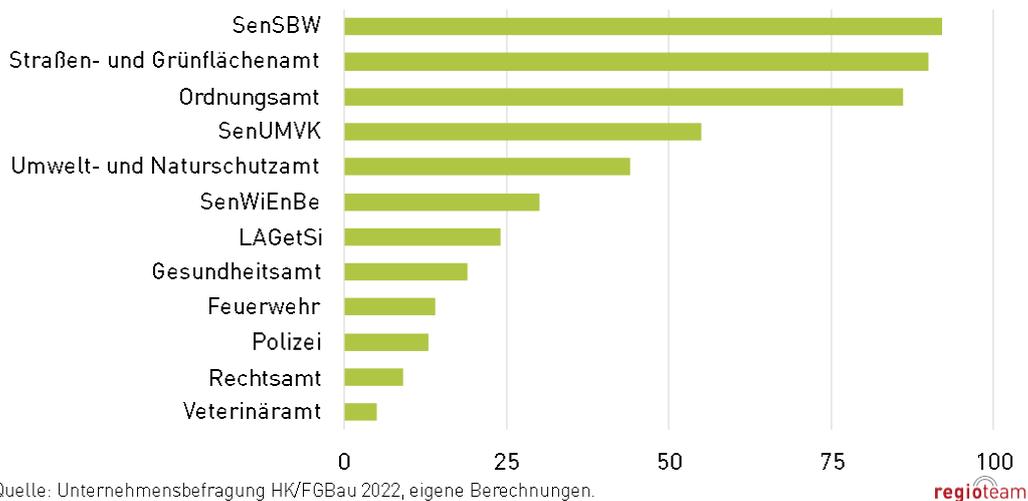
Die Bearbeitungsdauer von Anträgen durch die Bezirke wird von durchschnittlich knapp 50 % der befragten Betriebe als langsam oder sehr langsam eingeschätzt, lediglich etwa 10 % der Befragten bewerteten diese als sehr schnell oder schnell. Negativer Spitzenreiter ist der Bezirk Pankow gefolgt von Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte. Dass es besser geht, zeigen die Bezirke Spandau, Lichtenberg und Treptow-Köpenick.

Abbildung 8: Bewertung der Bearbeitungsdauer von Anträgen nach Bezirken



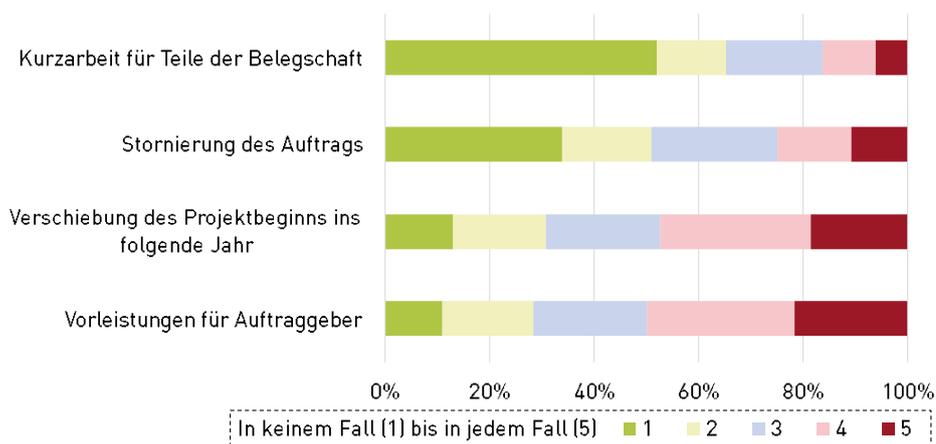
Besonders häufig werden Verzögerungen bei Verfahren in der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, der Straßen- und Grünflächenämter sowie der Ordnungsämter (die letzten beiden unabhängig von den jeweiligen Bezirken) festgestellt.

Abbildung 9: Häufigkeit von Verzögerungen nach Ämtern und Behörden



Die aktuellen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen brachten in den vergangenen fünf Jahren deutlich negative Effekte für die Betriebe vor allem in Form von zusätzlich notwendigen Vorleistungen – bei 90 % der Unternehmen war dies mehr oder weniger häufig der Fall – sowie von verschobenen Projekten mit sich. Auch stornierte Aufträge sowie Kurzarbeit hatten die Unternehmen häufig zu beklagen (Abbildung 10).

Abbildung 10: Folgen der verzögerten Bearbeitung von Anträgen für die Unternehmen (Zeitraum 2017-2021)



Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnungen.

## 4 Verwaltungshandeln und Bauen – warum die Berliner Schulbauoffensive lahm

### 4.1 Einführung und Methode

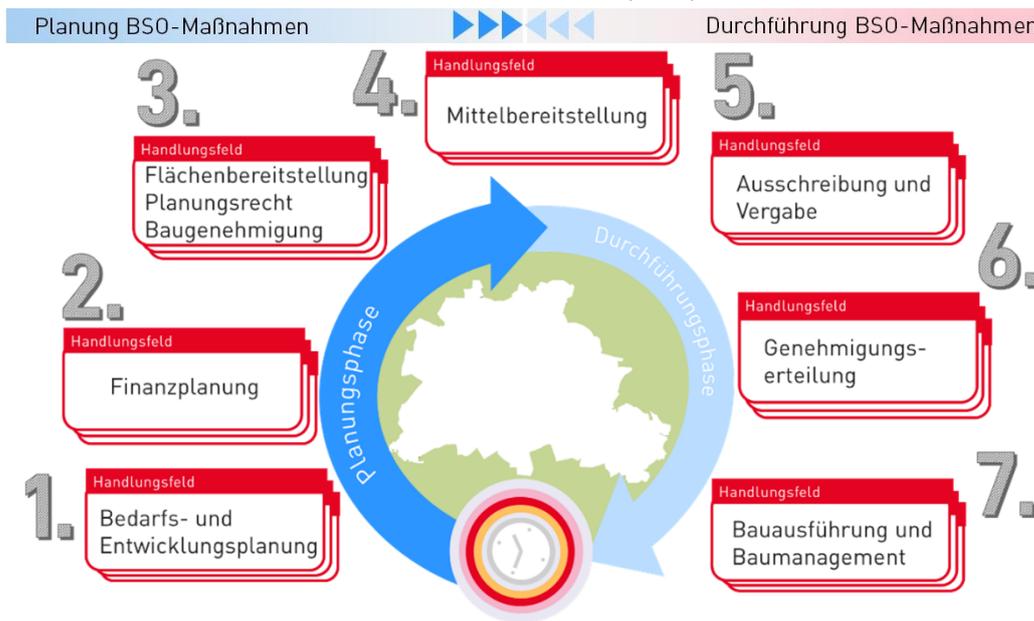
Die Schulbauoffensive ist eines der zentralen Infrastrukturprojekte in Berlin. Diese Maßnahme soll einen Beitrag dazu leisten, die Rahmenbedingungen für eine qualifizierte Entwicklung junger Menschen in der Stadt - eine der schwächsten, aber perspektivisch bedeutsamsten Bevölkerungsgruppen - zu sichern und adressiert damit eine der zentralen Herausforderungen bei der Gestaltung der Zukunft der Stadtgesellschaft. Daher ist die Schulbauoffensive sowohl aus strategischer Sicht von besonderer Bedeutung, aber auch emotional stark aufgeladen. Die intendierte Wirkung reicht noch deutlich über die anderen zentralen und gleichsam notwendigen Infrastrukturmaßnahmen – wie beispielsweise den Straßenbau, der die Mobilitätswende adressiert, oder Instandsetzung und Ausbau der Wasser- und Abwassernetze – hinaus. Ein Scheitern der Schulbauoffensive gefährdet die Zukunft der Stadt Berlin und wirft ein schlechtes Licht auf die Schwerpunktsetzung unserer Gesellschaft.

Mit einem Volumen von bis zu 10 Mrd. Euro stellt die Schulbauoffensive eine große Herausforderung nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für das (Berliner) Baugewerbe dar. Bauindustrie und Handwerk haben sich dieser Herausforderung gestellt und ihre Bereitschaft bekundet, den notwendigen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderung zu leisten. Bisher ist die Schulbauoffensive jedoch vor allem durch Verzögerungen und Ausschreibungen, die die regionale Bauwirtschaft ausschließen oder benachteiligen, aufgefallen. Dieser „gefühlten“ Unzufriedenheit stehen tatsächliche wirtschaftliche Einbußen für die Bauwirtschaft, etwa als Folge von Verzögerungen, sowie Schäden für das Gemeinwesen aufgrund von fehlenden Schulen gegenüber. Die Studie macht die Dimension dieser negativen Effekte sichtbar, sucht nach Ursachen und gibt Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte zur Bewältigung der Herausforderungen.

#### 4.1.1 Handlungsfelder der Verwaltung und Problembereiche

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 11 gibt einen Überblick über die verschiedenen Handlungsfelder des Verwaltungshandels und skizziert den zeitlichen Ablauf der Umsetzung von BSO-Maßnahmen.

**Abbildung 11: Handlungsfelder der Verwaltung bei der Umsetzung der Maßnahmen der Berliner Schulbauoffensive (BSO)**



Den ersten Schritt stellt eine Bedarfs- und Entwicklungsplanung dar, die von einer Finanzplanung untersetzt und von politischen Rahmensetzungen begleitet wird. Auf dieser Grundlage werden die geeigneten Flächen gesucht und die notwendigen Mittel bereitgestellt. Es folgen Planung und Umsetzung der einzelnen Vorhaben. Dazu gehören Konkretisierung, Definition, Ausschreibung, Vergabe der Leistungen sowie die eigentliche Umsetzung. Im Rahmen des Bauprozesses sind weitere Genehmigungsphasen bis zur Realisierung des Projektes zu durchlaufen.

Entlang dieser verschiedenen Stufen wird im Folgenden am Beispiel der BSO exemplarisch herausgearbeitet, an welchen Stellen Defizite erkennbar sind, die zu den festzustellenden erheblichen zeitlichen Verzögerungen beitragen.

Die Komplexität des Projektes wird dadurch erhöht, dass als Folge des zunehmend volatilen und krisenhaften Umfeldes Prognosen generell schwieriger werden. Die Bedarfsplanung für benötigte Schulplätze wird beispielsweise durch Migrationsbewegungen (Ukraine-Krieg etc.) beeinflusst. Die Zeitspanne zwischen einer belastbaren Prognose und dem wirksam werdenden Bedarf an Schulkapazitäten wird dadurch immer kürzer. Eine effiziente, planbare und möglichst kurze Prozesskette über Bedarfs- und Entwicklungsplanung, Finanzplanung, Flächenbereitstellung und Vergabe bis hin zur Umsetzung wird damit immer wichtiger.

Die Gründe dafür, dass die Schulbauoffensive nicht wie geplant vorankommt, sind jedoch häufig auch hausgemacht. Um diese systematisch zu erfassen, wurden auf der Grundlage von Befragungen, eigenen Recherchen sowie der Auswertung von Fachliteratur die folgenden sechs zentralen Problembereiche abgeleitet (siehe Tabelle 3) und den Handlungsfeldern zur Umsetzung der BSO-Maßnahmen gegenübergestellt (s. Kapitel 4.2 bis 4.8).

Die Studie geht nachfolgend auf die verschiedenen Phasen der Berliner Schulbauoffensive ein und analysiert diese im Hinblick auf ihre vielfältigen Effekte auf Wirtschaft und Gesellschaft.

**Tabelle 3: Muster der Ursachenmatrix mit Handlungsfeld (links) und grundlegenden Problembereichen des Verwaltungshandelns (oben)**

Problembereiche: BSO- Handlungsfelder:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Überregulie- rung	Unklare Zu- ständigkeiten / Verantwor- tung	Kommunika- tion / feh- lende Trans- parenz	Personal- und Fachkräf- temangel	Digitalisie- rung / Schnittstellen
Bedarfs- und Entwick- lungsplanung						
Finanzplanung						
Flächenbereitstellung, Planungsrecht Bauge- nehmigung						
Mittelbereitstellung						
Ausschreibungen und Vergabe						
Genehmigungs- erteilung						
Baudurchführung / -management						

#### 4.1.2 Direkte und indirekte Effekte des Verwaltungshandelns

Neben der Identifizierung der Gründe für Verzögerungen besteht ein zentrales Ziel der Untersuchung in einer Analyse der damit verbundenen Auswirkungen auf Bauwirtschaft, Volkswirtschaft und Gesellschaft, d. h. ihrer direkten und – soweit möglich – indirekten Effekte.

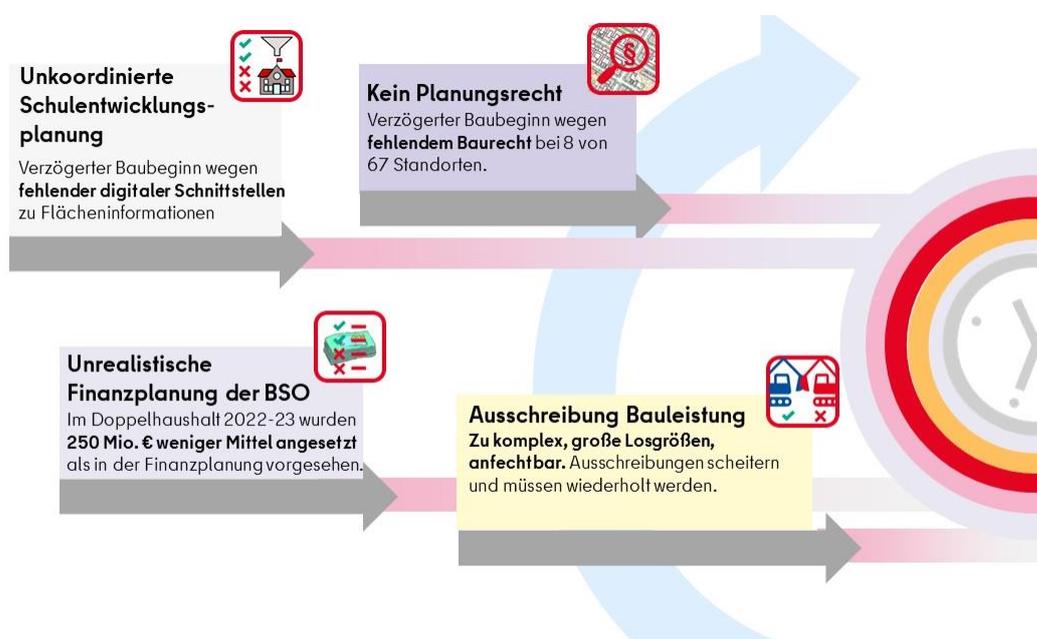
Grundsätzlich können bei der Analyse der Effekte von Verzögerungen zwei Phasen unterschieden werden, die sich auch hinsichtlich der Messbarkeit von Effekten unterscheiden:

In der Planungsphase sind die Effekte, die aus Verzögerungen in Verantwortung des Verwaltungshandelns hervorgehen, schwieriger zu quantifizieren. Sie liegen häufig weit vor dem eigentlichen Maßnahmenbeginn und finden sich deshalb noch nicht in zeitlich konkretisierten Haushaltsposten wieder. Hierzu gehören etwa die Schulentwicklungsplanung, die Suche nach geeigneten Bauflächen für neue Schulen oder die längerfristige Finanzplanung (s. Abbildung 12).

In der zweiten Phase, der Durchführungsphase, können die dort beispielsweise durch verzögerte Genehmigungserteilung oder im Baumanagement entstandenen zeitlichen und finanziellen Effekte besser nachvollzogen werden: Die Mittelausschöpfung bezieht sich auf die im Haushalt eingestellten Mittel, sie gibt somit aber nur über Verzögerungen in der Durchführungsphase, also nach Verabschiedung des entsprechenden Haushalts, Auskunft.

In der vorliegenden Studie wird deshalb zur Veranschaulichung der direkten Effekte der beiden Phasen im Verlauf der Maßnahmenumsetzung noch auf zusätzliche, teilweise fallspezifische Parameter zurückgegriffen, also beispielsweise fehlende Schulplätze oder fehlende räumliche Kapazitäten für den Sportunterricht.

Abbildung 12: Handlungsfelder des Verwaltungshandelns in der Planungsphase und Verzögerungsgründe am Beispiel der BSO



Im Fall der BSO-Maßnahmen äußern sich diese direkten Effekte in Form temporär fehlender und erst verspätet bereitgestellter Schulkapazitäten und finanzieller Schäden, welche die Gesellschaft in Form von Einbußen für die öffentlichen Haushalte trägt:

- Wenn **Schulkapazitäten** nicht zum erforderlichen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, leidet die Qualität des Unterrichts und im schlimmsten Fall kann die öffentliche Hand ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, jedem schulpflichtigen Kind einen Schulplatz zur Verfügung zu stellen.
- **Finanzielle Schäden** entstehen vor allem als Folge der hohen Baupreissteigerungen oder der nach wie vor hohen Inflationsrate. Diese lassen die Kosten für Maßnahmen, die zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden, deutlich ansteigen. Da es sich bei Haushaltsmitteln um eine endliche Ressource handelt, können mit den gleichen verfügbaren Mitteln dann deutlich weniger Maßnahmen realisiert werden.
- **Nicht verausgabte Mittel** fließen an den Haushalt zurück und können somit in der Regel frühestens im folgenden Jahr (tatsächlich jedoch i. d. R. erst mehrere Jahre später) für den Schulbau ausgegeben werden. Die während dieser Verzögerung ansteigende Baupreisentwicklung wird kumulativ über die Jahre als finanzieller Schaden wirksam.

Um diese Indikatoren für die Effekte des Verwaltungshandelns in der vorliegenden Studie besser zu veranschaulichen, werden die direkten Effekte aus **zusätzlichen Kosten und fehlenden Schulkapazitäten in der Einheit „nicht gebaute Schulen“** dargestellt. Dabei wird der Wert von 40 Millionen Euro, die z. B. als Folge von Preissteigerungen verloren gehen, als Äquivalent für eine nicht gebaute Schule angesetzt.

Das verwendete Symbol:



*40 Mio. Euro Schaden = 1 Schule*

Die zeitliche Komponente – also die Dauer der Verzögerungen der BSO, möglichst inklusive der Verzögerungen in der Planungsphase - wird in der Zeitspanne angegeben, die ein Berliner Gymnasiast in der Regel für die Oberstufe bis zur Erlangung des Abiturs benötigt (2 Jahre).

Das Symbol:



*2 Jahre Verzögerung = 1 Oberstufe*

Ausgelöst werden die dargestellten negativen Wirkungen durch drei Faktoren, die in den nachfolgenden Kapiteln beispielhaft untersucht werden:



zeitliche Verzögerungen,



finanzieller Mehraufwand bzw. höherer Verwaltungsaufwand



Nicht-Ausschöpfung vorhandener Mittel (Mittelrückgabe), also Ausfall oder langfristige Verzögerung von Maßnahmen.

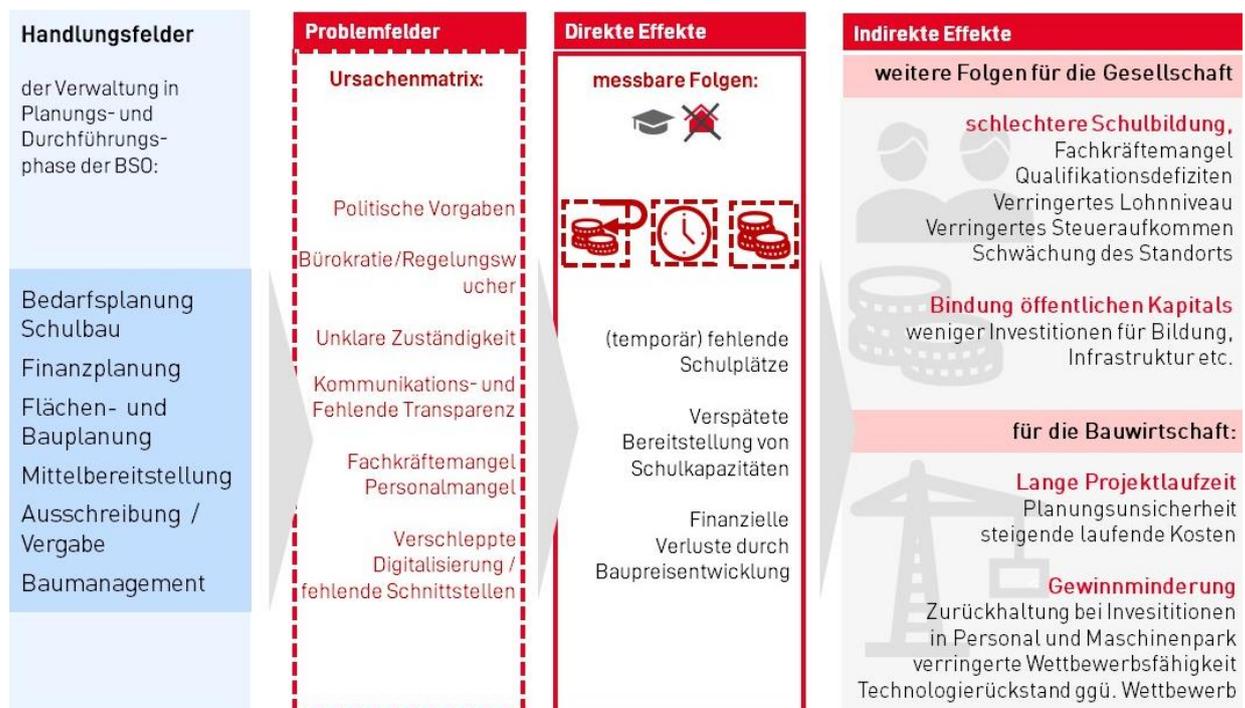
Diese Effekte treffen auch die Unternehmen der Bauwirtschaft z. B. als Kosten oder entgangene Gewinne und wirken sich auf die finanzielle Lage des betroffenen Bauunternehmens aus:

- So können beispielsweise Engpässe bei der Erteilung von Baugenehmigungen oder Genehmigungen nach Straßenrecht zu einer *zeitlichen Verschiebung von Baumaßnahmen* führen, denn die Tätigkeit der Unternehmen der Bauwirtschaft ist direkt oder indirekt von der Bearbeitung von zahlreichen Antrags- und Genehmigungsverfahren abhängig.
- Eine *Reduzierung des Baugeschehens* insgesamt trifft die Unternehmen, wenn zum Beispiel kurzfristige Änderungen in der Finanzplanung Projekte über Jahre verzögern oder ganz verhindern.

Die Konsequenzen des Verwaltungshandelns (gesamte Wirkungskette s. Abbildung 13) gehen jedoch sowohl für die Bauwirtschaft als auch die Gesellschaft in der Regel über einfache zeitliche oder finanzielle Verluste hinaus. Die *indirekten Effekte* sind vielschichtig und einige Zusammenhänge werden zeitlich erst später sichtbar. Aus den offensichtlicheren Wirkungszusammenhängen einer verzögerten Umsetzung der Schulbauoffensive resultieren aus Perspektive der Gesellschaft insbesondere die nachfolgend aufgeführten Effekte:

Als *volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Effekte* wirken die Verzögerungen beispielsweise indirekt auf die öffentliche Infrastruktur. Diese Effekte lassen sich

**Abbildung 13: Verwaltungshandeln und Bauwirtschaft: Handlungsfelder, Probleme, direkte und indirekte Effekte**



beispielhaft teilweise messen bzw. hochrechnen.<sup>11</sup> Finanzielle Verluste durch die Baupreisentwicklung bei verspäteten Investitionen binden öffentliches Kapital und erlauben insgesamt weniger Investitionen für Bildung, Infrastruktur etc. Fehlende Schulplätze führen mittelfristig zu schlechterer Schulbildung und langfristig zu einer Verschärfung des Fachkräftemangels und zu Qualifikationsdefiziten. Längerfristig senken sie das durchschnittliche Lohnniveau und somit den Wohlstand insgesamt, die Schwächung des Wirtschaftsstandorts ist eine weitere Folge.

Auf die *Unternehmen der Bauwirtschaft* wirken indirekte Effekte beispielsweise indem verspätete Bauprojekte zu Planungsunsicherheit und steigenden Kosten führen, u. a. für die Vorhaltung von Personal, erhöhten Verwaltungsaufwand und die Baustelleneinrichtung. Das geringere Bauvolumen führt zur Zurückhaltung bei Investitionen in Personal und Maschinenpark, dadurch kommt es zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie einer Reduzierung der Baukapazitäten am Standort Berlin. Auch das Risiko, bei wichtigen technologischen Fortschritten im Baubereich nicht mithalten zu können, wird größer.

---

<sup>11</sup> Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge greift die Studie überwiegend auf Fallbeispiele zurück, eine Quantifizierung der Gesamteffekte ist nicht in allen Fällen seriös leistbar. Weitergehende volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Effekte werden in Kapitel 0 behandelt.

## 4.2 Bedarfs- und Entwicklungsplanung

Den ersten Schritt zur Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl an Schulplätzen stellt das Handlungsfeld Bedarfs- und Entwicklungsplanung dar (s. Tabelle 4).

Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Berlin stieg zuletzt weiter – und diese Entwicklungstendenz dürfte auch zukünftig anhalten. Bis zum Schuljahr 2031/32 wird ein berlinweiter Zuwachs von 7,1 % prognostiziert, das sind 25.000 Schülerinnen und Schüler mehr als im Schuljahr 2022/23.<sup>12</sup>



Diese Prognose ist Ergebnis der Modellrechnung, die in Verantwortung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familien im Rahmen der Schulbedarfsplanung jährlich vorgenommen wird. Sie basiert auf den Schülerzahlen des laufenden Schuljahres, Bevölkerungszahlen und -prognosen für Berlin sowie den aus vergangenen Schuljahren empirisch ermittelten bezirks- und schulartspezifischen Eingangs- und Übergangsquoten. Die Schulbedarfsplanung ist Ausgangspunkt einer Prozesskette, an deren Ende die Bereitstellung der entsprechend als notwendig erachteten Schulplätze stehen soll und die damit die Grundlagen für die BSO darstellt.

**Tabelle 4: Handlungsfeld "Bedarfs- und Entwicklungsplanung" mit relevanten Problembereichen**

Problembereiche: BSO- Handlungsfeld:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelungs- wucher	Unklare Zu- ständigkeiten / Verantwor- tung	Kommunika- tion / feh- lende Trans- parenz	Personal- und Fachkräf- temangel	Digitalisie- rung / Schnittstellen
<b>Bedarfs- und Ent- wicklungsplanung</b>		X				X

Darauf basiert die Bedarfs- die Entwicklungsplanung, die eine bedarfsgerechte Bereitstellung entsprechender Schulplätze sicherstellen soll. Ein durch die Senatsverwaltung 2014 eingeführtes Monitoring-Verfahren überwacht die Entwicklung der Kapazitäten und stellt diese auf bezirklicher Ebene der gemessenen schulartbezogenen quantitativen und regionalen Bedarfsentwicklung gegenüber. Das jährliche, gemeinsam von Senatsverwaltung und Bezirken durchgeführte Verfahren identifiziert Versorgungslücken und formuliert bzw. veranlasst die resultierenden Handlungserfordernisse, die auf Ebene der bezirklichen Schulentwicklungsplanung weiter konkretisiert werden, das heißt:

- die Standortsuche und Flächenvorsorge für Erweiterungen und Neubauten durch die Bezirke,<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2023).

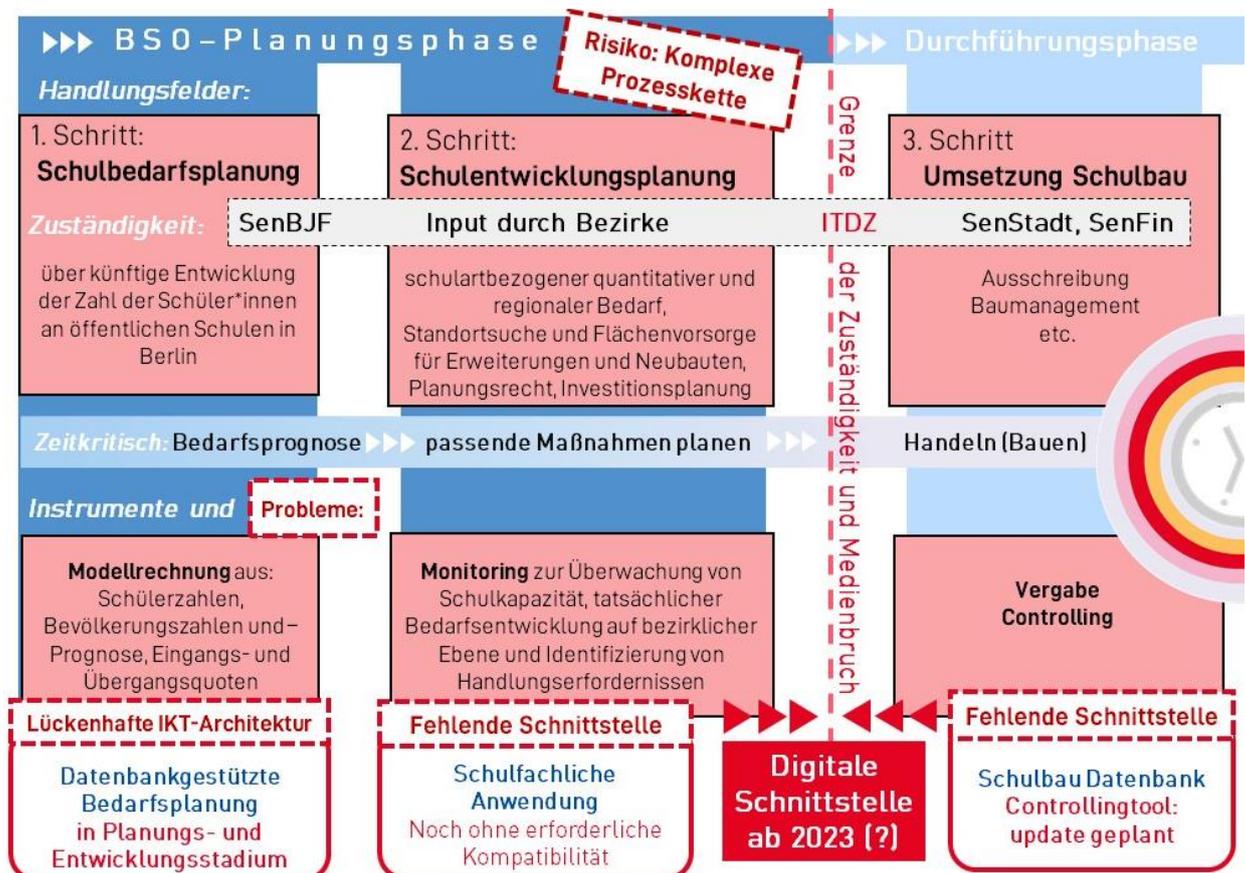
<sup>13</sup> Siehe dazu auch Kapitel 4.2.2.

- die erforderliche Schaffung von Planungsrecht,<sup>14</sup>
- die entsprechende Investitionsplanung des Landes Berlin
- die schulfachliche Priorisierung der Schulbaumaßnahmen der BSO.

Grundsätzlich soll das Verfahren sicherstellen, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen und materiellen Ressourcen möglichst optimal für die Schulplatzversorgung eingesetzt werden.

Gleichzeitig unterliegt das komplexe Verfahren (siehe Abbildung 14) mit Akteuren aus Bezirken, Hauptverwaltungen und der BSO einem hohen zeitlichen Druck, da auf zuvor nicht prognostizierte und in der Regel auch nicht seriös prognostizierbare Veränderungen der Schülerzahlen (beispielsweise durch die Ankunft von Flüchtlingen etc.) zum Teil innerhalb von wenigen Monaten reagiert werden muss, um notwendige Kapazitäten bereitstellen zu können.

Abbildung 14: Fehlende (digitale) Schnittstellen in der BSO-Prozesskette



#### 4.2.1 Nachholbedarf in der Digitalisierung der Schulbedarfsplanung

Angesichts der hohen Priorität, Komplexität und Dringlichkeit ist die späte Einführung einer umfassenden und integrierten IKT-Architektur ein schwerwiegendes Versäumnis und einer der Hauptgründe für zeitliche Verzögerungen und entsprechende Kostensteigerungen bei der Bereitstellung von Schulplätzen. Eine

<sup>14</sup> Siehe dazu auch Kapitel 4.4.

zeitgemäße **datenbankgestützte Bedarfsplanung** wird im letzten Monitoringbericht zum wiederholten Mal als Ziel formuliert, obwohl die notwendigen Daten durch die öffentliche Hand selbst erhoben und ausgewertet werden.<sup>15</sup>

Das **Monitoring** im Rahmen der Schulentwicklungsplanung ist zwar in einer schulfachlichen Anwendung der SenBJF erfasst, verfügt aber nicht über die nötigen Schnittstellen und Kompatibilitäten zu anderen Systemen im Zusammenhang mit Schulbedarfs- und -entwicklungsplanung, beispielsweise für die Auswahl von Standorten für den Schulneubau, zu einer entsprechenden Flächendatenbank.

Das **Controlling** auf Ebene der Umsetzung von Schulbaumaßnahmen, welches derzeit noch auf der Schulbaudatenbank der Senatsverwaltung für Finanzen basiert, soll in diesem Jahr überarbeitet werden und erstmals Schnittstellen zu der entsprechenden schulfachlichen Anwendung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familien erhalten. Dies ist insbesondere wichtig, weil aus dem Controlling wichtige Rückschlüsse an die weitere Schulentwicklungsplanung zurückfließen und beispielsweise für die kurzfristige Bereitstellung von Schulplätzen der umfassende Einblick und die schnelle Auswertung von Daten über die Fertigstellung von Sanierungs- und Neubaumaßnahmen entscheidend sind.

Bisher liefert jedes neue Schuljahr Beispiele dafür, dass die Schulplatzbereitstellung nur in letzter Minute und unter hohem Aufwand für die verantwortlichen bezirklichen Schulträger geleistet werden kann. Die Ergebnisse stehen regelmäßig in der Kritik und häufig mussten eine Vielzahl Schülerinnen und Schüler weit außerhalb ihres eigentlichen Einzugsbereichs beschult werden. In Bezug auf die Bereitstellung von Schulplätzen für Geflüchtete ist die Situation ohnehin ausgesprochen unbefriedigend.

Fallbeispiel: Schulplatznot
<i>Betroffene Verwaltung:</i> Bezirksamt Pankow, SenBJF, SenFin
<i>Verwaltungshandeln:</i> Aufgrund eines Mangels an Räumlichkeiten kann auf kurzfristige Schwankungen der Schülerzahlen nur unzureichend reagiert werden. Im Fall der ukrainischen Flüchtlingskrise ist es unter den gegebenen Voraussetzungen der Schulentwicklungsplanung zum Stichtag am 1. November 2022 nicht gelungen, ausreichend schnell zu reagieren und die Schulpflicht abzusichern.
<i>Quantifizierung:</i>

<sup>15</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2022).

Knapp einem Viertel (23%) der rund 7.000 seit Beginn der Krise im Februar 2022 nach Berlin zugereisten schulpflichtigen Flüchtlingskinder konnte bis zum Stichtag kein Schulplatz angeboten werden.

*Folgen:*

Die unzureichende Schulplatzbereitstellung führt dazu, dass Familien und Wohnorte der über 1.600 betroffenen Flüchtlingskinder mit den entsprechenden, teilweise langfristigen sozioökonomischen Folgen umgehen müssen.

*Quelle:* Tagesspiegel vom 28.11.2022.

#### 4.2.2 Flächenkonkurrenz: Verfügbare Grundstücke fehlen

##### Unzureichende Informationsbasis: Keine standardisierte Datenbereitstellung und Flächeninformation über alle Infrastrukturbereiche

Die Ziele der Schulbauoffensive sind definiert, der zeitliche Rahmen ist abgesteckt und die Finanzierung (mit Abstrichen) auf den Weg gebracht. Bei der Konkretisierung der Planung zeigte sich dann jedoch, dass an vielen Standorten kurzfristig verfügbare Grundstücke fehlen. Die Gründe sind vielschichtig und vom Einzelfall abhängig: Fehlendes Planungsrecht, sensible Nutzungen - wie Kleingärten - oder unzureichende Erschließung. Offenkundig ist jedoch, dass die vorliegenden Informationen über die einzelnen Grundstücke nicht ausreichen, um die Eignung der jeweiligen Flächen zweifelsfrei zu klären.

Dabei liegen für die Berliner Bezirke Soziale Infrastrukturkonzepte (SIKo) vor, die in der Regel die entsprechenden Vorhalteflächen ausweisen. Diese Grundstücke können jedoch gleichzeitig auch von anderen Infrastrukturnutzungen beansprucht werden - oder sind aufgrund von besonderen Planungshindernissen nicht sofort baureif. Die Schaffung von qualifiziertem Baurecht jedoch benötigt Zeit und verzögert die Fertigstellung von Bauvorhaben auf den dafür vorgesehenen Standorten.

Zusätzlich zu dem bei fehlendem Planungsrecht für das Bebauungsplanverfahren notwendigen Zeitaufwand gibt es auch in der Ersatzflächenbereitstellung weiteres, vielfältiges Verzögerungspotenzial: Etwa bei der Überbauung eines bestehenden Sportplatzes<sup>16</sup>, wenn in der Umgebung denkmalgeschützte Objekte vorhanden sind<sup>17</sup> oder im Zusammenhang mit der Grundstücksakquise von planungs- und baureifen Liegenschaften.

Es fehlt angesichts dieser konstatierten Flächenkonkurrenz zwischen unterschiedlichen infrastrukturellen Bedarfen bzw. zu Wohn- und Gewerbenutzungen

<sup>16</sup> Öffentliche Sportanlagen sind besonders geschützt und dürfen nur nach einer Prüfung in einem Aufgabeverfahren gem. § 7 Abs. 2 SportFG umgenutzt werden.

<sup>17</sup> Hier greifen die gesetzlichen Normen des Denkmalumgebungsschutzes gem. § 10 des DSchG Bln.

ein integriertes Flächeninformationssystem, aus dem sich Potenzialflächen und Flächenansprüche zuverlässig und vor allem aktuell abrufen lassen. Ein gemeinsamer Zugang auf eine solche Flächendatenbank für alle betroffenen Verwaltungsbereiche fehlt – noch. Versatzstücke einer solchen Lösung sind gleichwohl vorhanden – wie beispielsweise im Bereich der Gewerbeflächen mit dem Gewerbeflächeninformationssystem (GeFIS) und im Wohnungsbau in Form des Wohnbauflächeninformationssystem (WoFIS). Doch zumindest die Flächeninformationen über Potenzialflächen in GeFIS haben bei der Erarbeitung der bezirklichen Wirtschaftsflächenkonzepte (WiKo) Defizite erkennen lassen: Informationen über vermeintlich freie Flächen waren unvollständig und zum Teil falsch, die Informationen konnten zudem nicht flächendeckend und medienbruchfrei – d. h. digital - in das GeFIS zurückfließen: Aufgrund der restriktiven Zugangsbestimmungen zu GeFIS musste wieder der fehlerbehaftete und arbeitsintensivere Weg über E-Mails, Telefonanrufe oder Meetings gewählt werden.

Der verwaltungsinterne Informationsfluss ist aufgrund der seit Jahren verschleppten Digitalisierung gestört. Die angekündigte und beschlossene Weiterentwicklung der sektoralen fachlichen Entwicklungsplanungen der unterschiedlichen Infrastrukturbereiche zu einer standort- und flächenbezogenen integrierten Stadtplanung ist überfällig.

Für die hier betrachteten Schulneubauten und die übrige soziale Infrastruktur ist eine *„ressort- und ebenenübergreifende Koordinierung und Umsetzung von Prozessen für die Standort- und Flächenplanung im Land Berlin“* in Form der Strategie zur integrierten Infrastrukturplanung (SIIP) im Aufbau. Diese soll auch ein „Soziale Infrastruktur-Flächeninformationssystem“ (SoFIS) enthalten, aus dem die Flächenverfügbarkeit und konkurrierende Nutzungsansprüche anderer Fachverwaltungen ersichtlich sind. Allein die Umsetzung und Realisierung von „SoFIS“ - 2021 für den Verwaltungspreis der Stadt nominiert - läuft schleppend. Auch in den aktuellen Ausschreibungen über die Fortschreibung der bezirklichen SIKos ist lediglich von einer „Vorstufe“ des Systems die Rede. Es handelt sich dabei um eine weitere Zwischenlösung, die laut Strategiepapier zu SIIP lediglich eine vereinfachte, einheitliche Datenbereitstellung der SIKo-Eingangsdaten umfasst. Eine Zusammenführung mit den aktuell noch dezentral in unterschiedlichen Fachdatenbanken bei Senatsverwaltungen, bezirklichen Fachämtern und beim Amt für Statistik Berlin-Brandenburg liegenden Daten erfolgt dagegen noch nicht.<sup>18</sup> Vorläufig offen ist, ob und wie SoFIS, WoFIS und GeFIS miteinander verbunden sein werden. Dies wäre zwingend, denn immerhin kann jede Potenzialfläche nur einmal in Anspruch genommen werden.

### **Fehlendes Planungsrecht führt zu Verzögerungen im Schulbau**

Eine Überprüfung der angekündigten Standorte für Schulneubauten im Rahmen der BSO zeigt, dass an mindestens acht von 67 Neubau-Standorten voraussichtlich noch Baurecht geschaffen werden muss (s. Abbildung 15). Denn diese Standorte liegen weder in Bereichen mit festgesetztem Bebauungsplan noch sind sie

---

<sup>18</sup> Informationen zur Vorstufe SoFIS in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2021).

an einem Bestandsstandort vorgesehen, wo aufgrund von Art und Maß der umgebenden Bebauung die Notwendigkeit für die Aufstellung eines Bebauungsplans möglicherweise nicht besteht.

Mit Ausnahme von einem dieser acht Standorte sind dort offenbar auch noch keine Aufstellungsbeschlüsse für die Erstellung eines B-Planes gefasst. Es ist daher davon auszugehen, dass auch vier Jahre nach Veröffentlichung der betreffenden Standorte die planungsrechtliche Sicherung noch nicht in Angriff genommen ist.

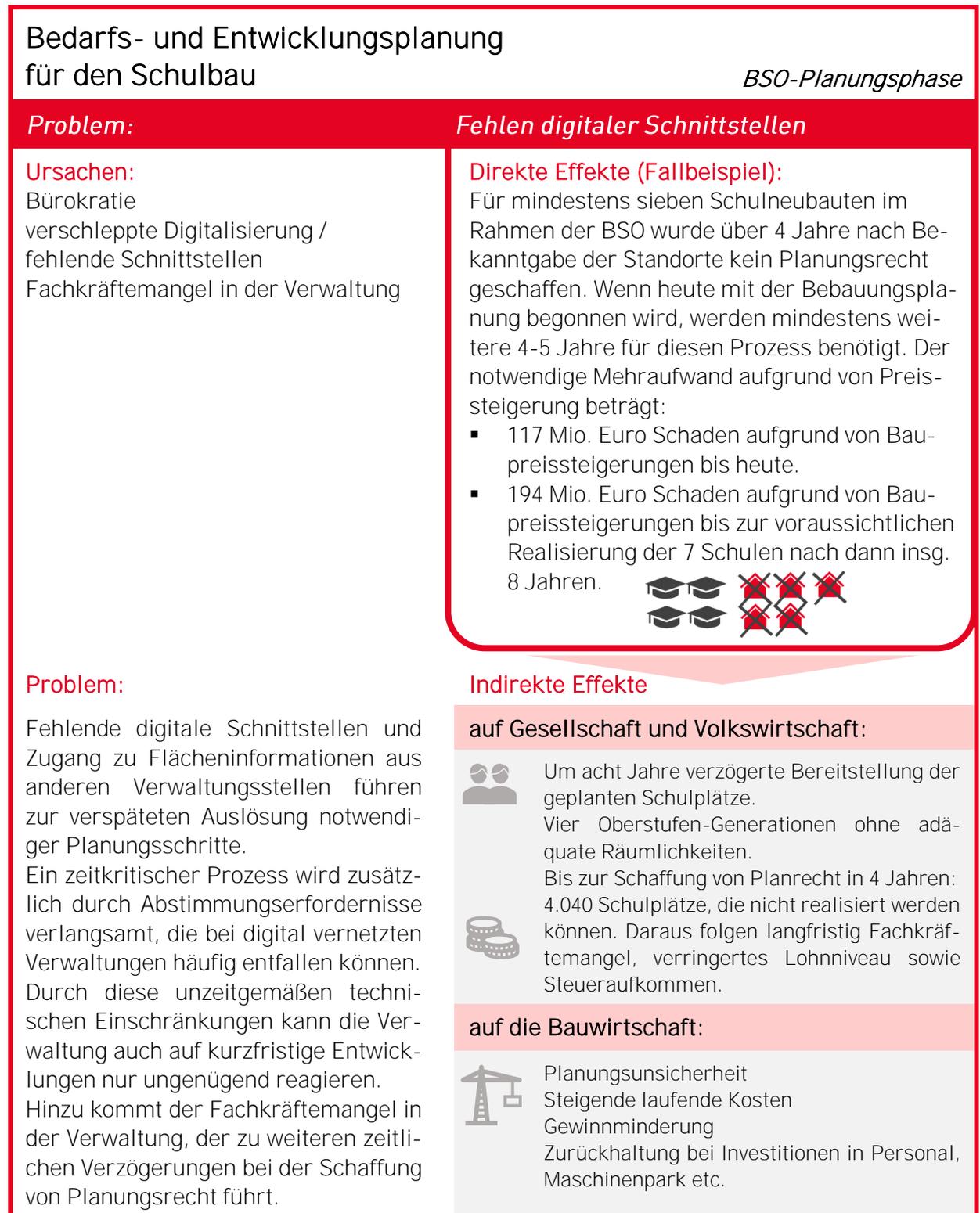
**Abbildung 15: Geplante Schulstandorte ohne bestehendes Planungsrecht**



Bei einer konservativ angenommenen Bearbeitungszeit für einen B-Plan von durchschnittlich vier Jahren ergibt sich zusammen mit der seit Bekanntmachung der Standorte bereits vergangenen Zeitspanne eine Verzögerung von acht Jahren für diese Neubaustandorte.

Hinzu kommt: In Berlin sind insbesondere im Ostteil der Stadt große Teile der Flächen historisch bedingt noch nicht planungsrechtlich gesichert. Dieser Nachholbedarf wird – vor allem aufgrund von Personalnot in den Stadtplanungsämtern – insgesamt nur schleppend aufgearbeitet und bringt eine überdurchschnittliche Belastung speziell für die östlichen Berliner Bezirke mit sich.

Abbildung 16:



### 4.3 Finanzplanung: Kurzfristige Planung und geringe Mittelausschöpfung

Auf der Grundlage der Bedarfsplanung ist im nächsten Schritt eine qualifizierte Planung der Finanzierung der Maßnahmen notwendig.

Einerseits hat die in den letzten Jahren allgemein sehr krisenhafte Situation und die damit verbundene Notwendigkeit für die Politik, schnelles und entschlossenes Handeln zu demonstrieren, zu einer Inflation der Mittel geführt, die für Hilfspakete, Unterstützungsfonds und Förderungen oder auch für Investitionen kurzfristig angekündigt wurden. Dass ein Großteil der versprochenen Summen aufgrund von Kapazitätsbeschränkungen u. a. der Verwaltung selbst später gar nicht ausgeschöpft werden kann, wird ignoriert und auch später nicht mehr kommuniziert.



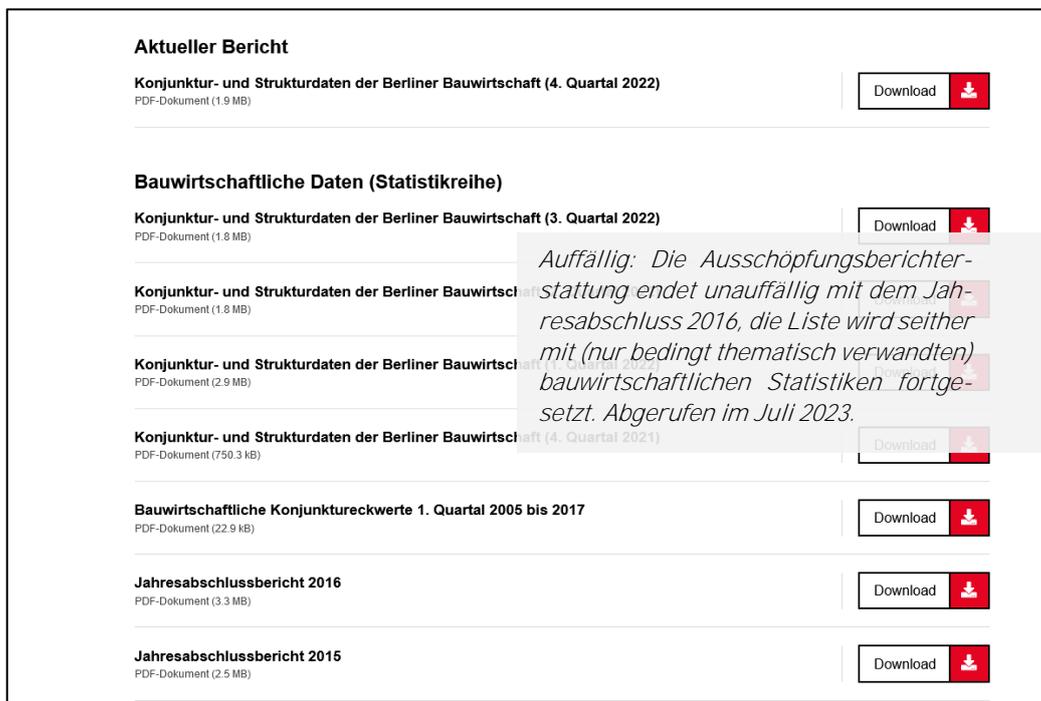
**Tabelle 5: Handlungsfeld "Finanzplanung" mit relevanten Problembereichen**

Problembereiche: BSO- Handlungsfeld:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelungs- wucher	Unklare Zu- ständigkeiten / Verantwor- tung	Kommunika- tion / feh- lende Trans- parenz	Personal- und Fachkräf- temangel	Digitalisie- rung / Schnittstel- len
Finanzplanung	X			X		

Andererseits wurde das Monitoring der Finanzverwaltung zur Ausschöpfung der Mittel in Form einer jährlichen Veröffentlichung von Ausschöpfungsberichten bereits Ende 2016 eingestellt (s. Abbildung 17) – entsprechende Informationen über die Ausschöpfung von Haushaltsmitteln werden seither nur noch punktuell veröffentlicht, etwa zu besonderen Themengebieten, die gerade im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen oder im Rahmen der politischen Debatte als Ergebnis von parlamentarischen Anfragen.

Analog zu der zuvor beschriebenen unzureichenden Mittelausstattung führt die geringe Mittelausschöpfung im Zusammenhang mit der Umsetzung komplexer Bauvorhaben zu Risiken, zeitlichen Verzögerungen und entsprechenden Kostensteigerungen. Dies wiegt angesichts der Dringlichkeit staatlichen Handelns einerseits und der gegenwärtig historisch hohen Inflation und Baupreisentwicklung andererseits besonders schwer.

Abbildung 17: Ausschöpfungsberichterstattung auf der Webseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen



Der finanzielle Schaden einer verminderten Mittelausschöpfung beläuft sich den eigenen Berechnungen zufolge bis zum Jahr 2025 auf 374,9 Mio. Euro (s. Tabelle 6).

Tabelle 6: Finanzieller Schaden durch geringe Ausschöpfung der BSO-Mittel

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	jeweils Stand					Prognose		
Umsatz BSO in Mio. € (Plan)	613,7	713,5	767,8	802,0	728,7	743,9	695,0	882,8
Umsatz BSO im Mio. € (ab 2023 Schätzung)	443,5	509,7	625,7	653,6	583,0	706,7	556,0	706,2
<b>Ausschöpfung in %</b>	<b>72 %</b>	<b>71 %</b>	<b>81 %</b>	<b>82 %</b>	<b>80 %</b>	<b>95 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>
Restmittel in Mio. €	170,2	203,8	142,1	148,4	145,7	37,2	139,0	176,6
Baupreissteigerung in %	4,1 %	4,8 %	3,4 %	3,1 %	15,3 %	15,5 %	5,0 %	5,0 %
<b>Finanzieller Schaden (kumuliert in Mio. €)</b>	<b>7,0</b>	<b>24,9</b>	<b>42,5</b>	<b>63,1</b>	<b>187,0</b>	<b>287,4</b>	<b>326,7</b>	<b>374,9</b>

Quelle: Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Familie (2023b), eigene Auswertungen.

Die notwendigen Basisangaben lagen bis 2022 vor, so dass ab 2023 eine Hochrechnung der Werte durchgeführt wurde, wobei ein eher optimistisches Szenario

zugrunde gelegt wurde. Die als Differenz von Plan- und Ist-Werten ausgewiesenen Restmittel (Zeile vier der Tabelle) können zwar zu einem späteren Zeitpunkt verausgabt werden – dies jedoch nur, wenn die Verwaltungs- und Baukapazitäten nicht durch die anderen geplanten Maßnahmen voll ausgelastet werden. Solange eine nachholende Verausgabung der Mittel also nicht möglich ist, summieren sich die Restmittel und verlieren jährlich durch Baupreissteigerungen und sonstige Inflation an Wert. Dieser durch Baupreissteigerungen ausgelöste Wert stellt den finanziellen Schaden dar. Entsprechend nimmt der aggregierte Verlust in den Phasen hoher Baupreissteigerung – also gerade in den letzten beiden Jahren – besonders schnell zu.

Ähnlich schwer wie die steigenden finanziellen Schäden, dürften jedoch die unmittelbaren gesellschaftlichen Folgen wiegen: Diese werden als aufgrund der unzureichenden Ausschöpfung nicht realisierte Schulplätze dargestellt. Geht man von Kosten von 48.000 Euro je Schulplatz aus<sup>19</sup>, so steigt die Anzahl der nicht realisierten Schulplätze zunächst über mehrere Jahre von 3.546 im Jahr 2018 auf bis knapp 17.000 im Jahr 2022 an. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass von einer Vollausslastung der Verwaltungskapazitäten ausgegangen werden muss, sodass ein Abarbeiten der Rückstände zunächst nicht möglich ist.

Nach diesem optimistischen Szenario wird zwar erstmals im Jahr 2023 ein Abbau des Rückstaus möglich, dennoch ergibt sich kumuliert ein Anstieg auf bis zu 20.000 nicht realisierter Schulplätze bis 2025.

Da aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge eine umfassende Quantifizierung des Gesamteffektes nicht möglich ist, werden einzelne Effekte als Fallbeispiele oder Hochrechnungen in jedem Handlungsfeld beispielhaft berechnet. Dadurch lässt sich die Dimension der Wirkungen des Verwaltungshandelns auf Wirtschaft und Gesellschaft verdeutlichen. Die nachfolgende Übersicht skizziert die direkten und indirekten Effekte der geringen Mittelausschöpfung im Rahmen der Finanzplanung.

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu auch Abgeordnetenhaus Berlin (2020).

Abbildung 18:



#### 4.4 Flächenbereitstellung und Planungsrecht: Wachsende Anforderungen und höhere Komplexität

Die Schaffung von geeigneten planungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist eine der zentralen Aufgaben der öffentlichen Hand im Bereich der Stadtentwicklung. Hierfür ist der Bebauungsplan ein wesentliches Instrument, wichtige Grundlage für die Erteilung von Baugenehmigungen. Insbesondere bei Vorhaben im gewerblichen Bereich und im Wohnungsbau stellt die Notwendigkeit zur Erstellung eines (häufig vorhabenbezogenen) Bebauungsplans einen wesentlichen Grund für Verzögerungen der Baumaßnahmen dar. Die Gründe sind vielschichtig und können im Folgenden nur cursorisch ausgeführt werden. Dazu gehören vor allem ständig steigende Anforderungen an die Planung, aber auch Kommunikationsmängel. Auch wenn für den größten Teil der geplanten Schulen bereits Baurecht vorliegt, so ist dieser Aspekt dennoch zumindest in den Fällen von Bedeutung, in denen es einen Zusammenhang zu Wohnbauvorhaben gibt.



Tabelle 7: Handlungsfeld "Flächenbereitstellung, Planungsrecht und Baugenehmigung" mit relevanten Problembereichen

Problembereiche:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelerwucher	Unklare Zuständigkeiten / Verantwortung	Kommunikation / fehlende Transparenz	Personal- und Fachkräftemangel	Digitalisierung / Schnittstellen
BSO-Handlungsfeld:						
Flächenbereitstellung, Planungsrecht Baugenehmigung		✗	✗	✗	✗	✗

##### 4.4.1 Zunehmende Anforderungen an die Erstellung von Fachgutachten

Der Aufwand für die im Zusammenhang von Bebauungsplanverfahren notwendigen Untersuchungen wird immer höher. Dies führt zu deutlich längeren Bearbeitungszeiten und zu Engpässen bei den Gutachtern.

- *Immer mehr fachliche Untersuchungen:* Neben gängigen Themen wie Verkehr, Lärm, Altlasten und Artenschutz werden unabhängig von der zu erwartenden Problemlage Untersuchungen für immer weitere Einzelthemen gefordert (z. B. Verschattung, Tagesbelichtung, Luftthygiene, Radarverträglichkeit, Windkomfort, Erschütterung, klimatische Auswirkungen).
- *Zusätzliche standardmäßig durchzuführende Untersuchungen:* Ohnehin sind in den letzten Jahren weitere Themen zusätzlich als Standard (z. B. Regenwasserkonzepte, Beleuchtungsstudien) hinzugekommen.
- *Höherer Untersuchungsaufwand:* Anforderungen an verkehrliche, schalltechnische und artenschutzrechtliche Untersuchungen werden immer höher. Fachgutachter sind überlastet, so dass es nicht selten sechs oder mehr Monate dauert, bis ein entsprechendes Gutachten vorliegt.

- *Falscher Untersuchungszeitpunkt:* Artenschutzfachliche Untersuchungen, die an Aktivitäts- und Brutzeiten gebunden sind, werden oft bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren mit hohen Anforderungen gefordert (siehe z. B. neuer Leitfaden SenUMVK); zu diesem frühen Zeitpunkt wären fachliche Einschätzungen der Problemlage ausreichend – allerdings werden diese auch in baulich stark vorgeprägten Bereichen selten akzeptiert.
- *Zusätzliche Gutachten:* In fortgeschrittenem Verfahrensstand werden – für die Planenden / Bauherren häufig unvorhersehbar - zusätzliche Gutachten gefordert, obwohl deren Notwendigkeit bereits im frühzeitigen Beteiligungsverfahren hätte erkannt werden können.
- *Nachforderungen:* Ähnliches gilt für häufig umfangreiche Nachforderungen der Behörden / TÖB an bereits erstellte Untersuchungen, obwohl der Untersuchungsumfang im Vorfeld abgestimmt wurde oder in einem Scoping-Verfahren abgestimmt hätte werden müssen.
- *Infragestellung wegen Verzögerungen:* Aufgrund der langen Verfahrensdauer werden die Ergebnisse bereits erarbeiteter Gutachten zum Abschluss des Verfahrens wieder in Frage gestellt bzw. eine Überarbeitung gefordert (z. B. wegen geänderter Rechtsgrundlagen, Verwaltungsvorschriften oder tatsächlicher Verhältnisse).

#### 4.4.2 Uneinheitliche Anforderungen an die vorzulegenden Unterlagen

Da es keine einheitlichen Vorgaben gibt, welche Unterlagen zu welchem Verfahrensschritt mit welchem Detaillierungsgrad erforderlich sind, wird dies von den Bezirken unterschiedlich gehandhabt.<sup>20</sup> Hinzu kommen unterschiedliche Anforderungen an die jeweilige Projektplanung. Sogar die Beteiligungsstandards bei § 13a-Verfahren nach Baugesetzbuch (BauGB) für Bebauungspläne der Innenentwicklung sind uneinheitlich (z. B. Notwendigkeit einer frühzeitigen Behördenbeteiligung, verkürzte Öffentlichkeitsbeteiligung).

#### **Handlungsansatz: Einheitliche Verfahrensstandards.**

*Die jeweiligen Handlungsansätze werden in Kapitel 6.7 ausführlicher erläutert.*

#### 4.4.3 Gestiegene Anforderungen an Begründungen und ergänzende vertragliche Regelungen

Angesichts zunehmender Klagebereitschaft gegenüber festgesetzten B-Plänen muss inzwischen die Erläuterung und Abwägung der einzelnen Festsetzungen deutlich ausführlicher als früher erfolgen. Zunehmend wird es üblich, auch Stellungnahmen, die für die Bebauungsplanung gar nicht relevant sind, in den Abwägungsprozess einzubeziehen. Dies führt zu einem erheblichen zeitlichen Mehraufwand auch auf den Ebenen von Verwaltung und Politik. Die eigentlich zur Entscheidung anstehenden und möglicherweise tatsächlich kontroversen

---

<sup>20</sup> Z. B. ob ein ausgearbeiteter Freiflächenplan oder die angestrebte Fassadengestaltung bereits zur Behördenbeteiligung vorliegen muss.

Punkte sind in der Menge des Materials<sup>21</sup> kaum noch identifizierbar. Zudem werden umfangreiche flankierende vertragliche Regelungen getroffen, deren Ausarbeitung und Abstimmung sich häufig über Monate hinzieht.

**Handlungsansatz:** Vorgezogene jeweils problemadäquate Abstimmung bzw. Beteiligung

Fallbeispiel: Sechs Jahre Verzögerung der Baugenehmigung
<i>Betroffene Verwaltung:</i> Stadtplanungsämter der Bezirke
<p><i>Verwaltungshandeln:</i></p> <p>Im Bereich des Gewerbebaus benötigte ein von <b>regio team</b> befragtes Unternehmen etwa sechs Jahre, bis eine Baugenehmigung im Jahr 2020 erteilt wurde. Dabei war es dem Unternehmen überlassen, den Bauplanungsprozess selbst zu überwachen. Das heißt, die mit der Bearbeitung betrauten Verwaltungsstellen überließen es dem antragsstellenden Unternehmen, in Erfahrung zu bringen, welche Verfahrensschritte in welcher Reihenfolge zu absolvieren sind.</p> <p>Angesichts immer komplexer werdender und sich ständig ändernder Anforderungen im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren wird immer unklarer, welche Anforderungen in welchem Verfahrensschritt zu erwarten sind. Von dieser Unsicherheit sind gleichwohl nicht nur die „Amateure“ unter den Bauherren betroffen. Sogar die Verwaltungen selbst sind häufig unsicher und legen die Regelungen von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich aus. Es fehlt an der Koordination der unterschiedlichen Abteilungen. Schließlich wird der Ermessensspielraum und die Bereitschaft diesen zu nutzen immer geringer.</p>
<p><i>Folgen:</i></p> <p>Im Ergebnis führt diese Entwicklung zu deutlich länger werdenden Genehmigungszeiten. Dies kostet die Investoren Geld, diese Zeit fehlt aber vor allem bei der Realisierung der Maßnahmen. Dabei sollten dringend benötigte Wohnungen, Gewerbegebäude, Schulen und Kitas oder sonstigen Infra-</p>

<sup>21</sup> Früher hatten B-Plan-Begründungen selten mehr als 50, heute häufig über 200 Seiten.

strukturmaßnahmen ohne Zeitverzug realisiert werden können, damit sie einen Beitrag zur Lösung der jeweiligen Probleme leisten können.

*Quantifizierung:*

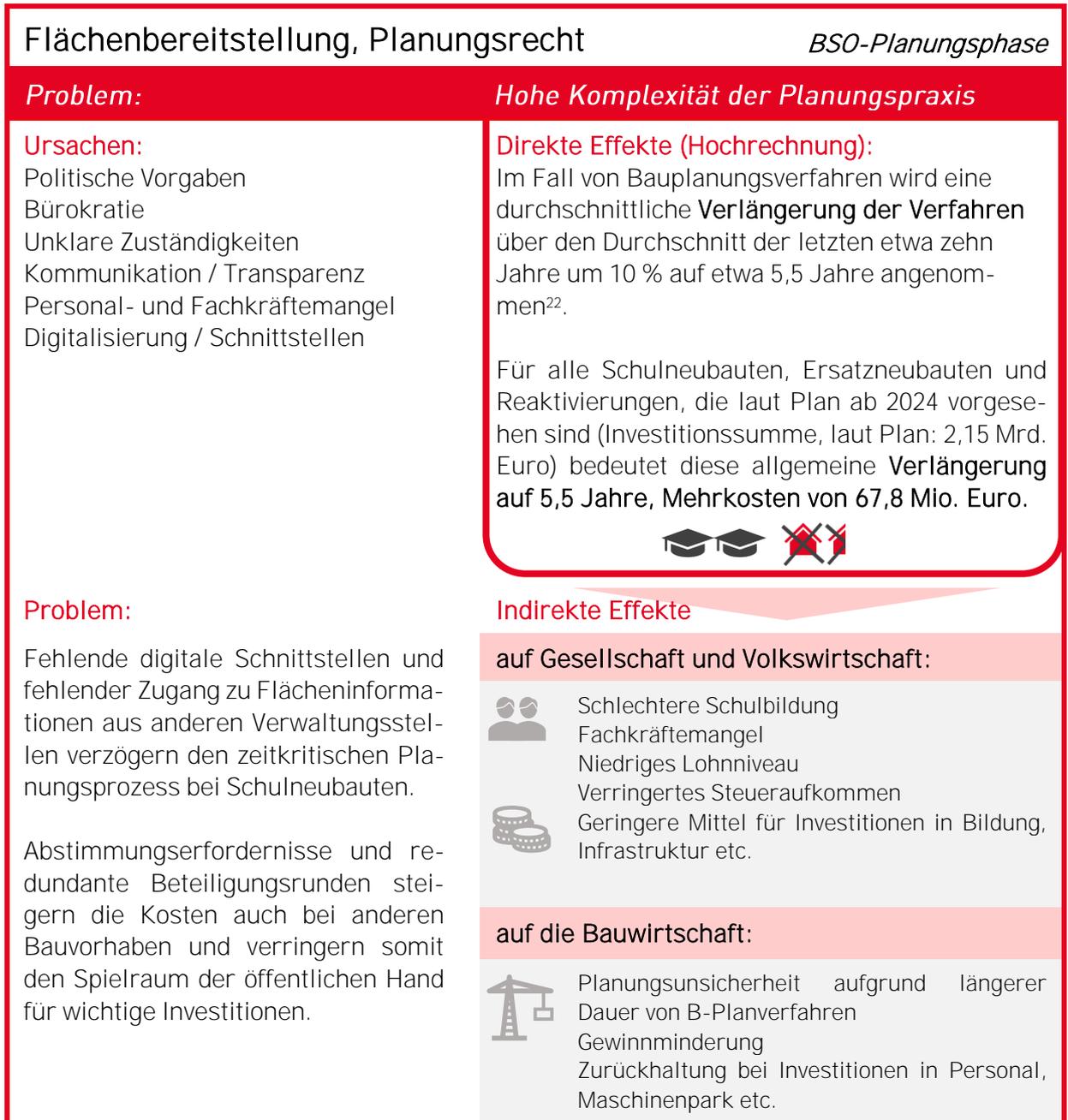
Aus der Verzögerung ergab sich ein negativer Effekt auf die Baukosten. Aber auch der positive Effekt auf das Gewerbeflächenangebot ließ sich erst später realisieren. So konnte der dringende Bedarf der interessierten Unternehmen erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt als erwartet befriedigt werden. Inwieweit sich dies konkret auch auf das Preisgefüge negativ ausgewirkt hat – oder zumindest nicht positiv auswirken konnte – bleibt Spekulation.

*Eine zahlenmäßige Quantifizierung für die längere Dauer von Baugenehmigungsverfahren erfolgt im Kasten „Planungsrecht und Planungspraxis“ unten.*

*Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.*

Die folgende Zusammenstellung aktueller Probleme in der Planungspraxis zeigt am Beispiel des Bauplanungsrechts, wie vielschichtig die Herausforderungen sind und wie zahlreich die Stellschrauben, die einen Beitrag für ein „schnelleres Bauen“ in Berlin leisten können (s. dazu auch Kapitel 6.7).

Abbildung 19:



<sup>22</sup> Zeitangaben zur Dauer der B-Planverfahren aus der Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2022) auf den Berichtsauftrag der SPD-Fraktion „Dauer von Bauvorhaben“ im Berliner Abgeordnetenhaus vom September 2022. Eine alternative Einschätzung der Dauer von B-Planverfahren durch bulwiengesa (2023) kommt mit über zehn Jahren zu einer deutlich höheren Einschätzung – bezieht hierbei jedoch auch ruhende Verfahren mit ein was zu einer starken Verzerrung der Einschätzung führt.

## 4.5 Mittelbereitstellung: Langfristige Finanzplanung versus kurzfristige Effekte

Ein Infrastrukturprojekt in der Größe der Schulbauoffensive ist auf eine qualifizierte Planung angewiesen und bedarf auf dieser Grundlage der Bindung der notwendigen finanziellen Ressourcen im Haushalt. Für eine solide Planung der komplexen Schulbauprojekte ist ein langfristiger Vorlauf mit verlässlichen finanziellen Zusagen – auch schon vor der Verabschiedung des Haushalts - im Rahmen der langfristigen Finanzplanung erforderlich.



Tabelle 8: Handlungsfeld "Mittelbereitstellung" mit Problembereichen

Problembereiche:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelwucher	Unklare Zuständigkeiten / Verantwortung	Kommunikation / fehlende Transparenz	Personal- und Fachkräftemangel	Digitalisierung / Schnittstellen
BSO-Handlungsfeld:						
<b>Mittelbereitstellung</b>	X			X		

Dem entgegen wirkt die häufig auf kurzfristige Erfolge fokussierte politische Agenda. Entsprechend werden einerseits langfristige Finanzierungszusagen gegeben, die sich dann jedoch nicht im Haushalt wiederfinden. Andererseits können bei aktuellen Herausforderungen kurzfristig zusätzlich freigegebene Mittel nicht ebenso kurzfristig abgerufen werden und verfallen deshalb.

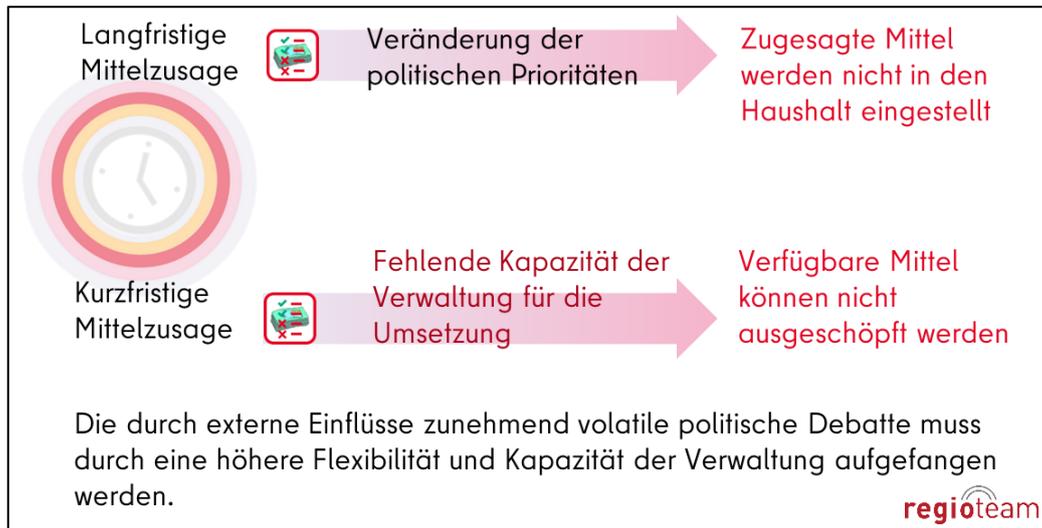
Die Konsequenz in beiden Fällen: Die Mittel werden nicht ausgegeben und die Schulinfrastruktur kann nicht ihrer Dringlichkeit und auch der politischen Agenda entsprechend ertüchtigt werden. Darüber hinaus werden die potenziellen Impulse für die Bauwirtschaft nicht aktiviert. Damit entfallen nicht nur die positiven regionalwirtschaftlichen Effekte auf Arbeitsmarkt, Wertschöpfung, Kaufkraft und Steueraufkommen, sondern die Unternehmen, die sich für die entsprechenden Maßnahmen aufgestellt hatten, wenden sich anderen Geschäftsfeldern zu, sodass für spätere Projekte dann die qualifizierten Baufirmen fehlen.

Bei einer Verzögerung einzelner Bauprojekte um mehrere Jahre müssen die Investitionsvorhaben neu projektiert, kalkuliert und / oder neu genehmigt werden. In diesem Fall schlagen dann die in den letzten Jahren stark steigenden Baukosten zu Buche. Außerdem ist damit zu rechnen, dass neue Bauvorschriften Umpfahrungen notwendig machen und damit zu weiteren Verzögerungen und Kostensteigerungen führen.

Im Fall der Schulbauoffensive sind eine ganze Reihe von Projekten bekannt, deren Realisierung an fehlenden finanziellen Mitteln gescheitert ist. Dies führt zu einer Verzögerung der betroffenen Projekte. Die Konsequenzen sind einerseits

eine grundlegende Unzufriedenheit bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern sowie Eltern im Fall von Sanierungsmaßnahmen. Andererseits erhöht sich der Bedarf an Finanzmitteln bzw. es lassen sich – bei einem festen Budget – nur noch deutlich weniger Projekte realisieren.

**Abbildung 20: Faktoren, die zu Unsicherheit in der Finanzplanung für komplexe Bauvorhaben beitragen**



Eine tiefergehende Quantifizierung des Effektes war auf der Basis der vorliegenden Informationen und Datenengrundlagen nicht sinnvoll. Auch führen die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen dazu, dass eine eindeutige Zuordnung der Projekte zu den verfügbaren Daten nicht mehr möglich ist. So wird im Rahmen der Berichterstattung zum Stand der BSO häufig nur der Zeitraum von Vergabe bis Bereitstellung der Schulkapazitäten aufgeführt, wobei erhebliche Verzögerungen schon früher im Planungsprozess auftreten und dort auf strukturelle Probleme des Verwaltungshandelns zurückzuführen sind.

Für einzelne Beispiele liegen Informationen vor, die darauf hindeuten, dass fehlende haushaltsrechtliche Festlegungen häufig negative Effekte nach sich ziehen.

*Fallbeispiel: Unzuverlässige langfristige Finanzplanung*

*Betroffene Verwaltung:*

Senatsverwaltung für Finanzen

**Kurzfristige Mittelkürzungen BSO:** Veränderung der angesetzten Kosten / Maßnahme in der BSO zwischen den Planungen 2018 und 2022.

*Verwaltungshandeln:*

Im Verlauf der BSO wurden die in der langfristigen Finanzplanung vorgesehenen investiven Mittel für die Schulbauoffensive bei der endgültigen Haushaltsplanung mehrfach nach unten korrigiert. Als Gründe werden einerseits Kapazitätsengpässe bei der Verausgabung der Mittel, andererseits Sparzwänge und veränderte Prioritäten angegeben. Im Doppelhaushalt 2022-2023 wurden Kürzungen gegenüber dem ersten Haushaltsentwurf vorgenommen. Auslöser hierfür war laut Aussage des Senats die geringe Ausschöpfung der Mittel im Jahr 2021, als von 800 Mio. Euro nur ca. 650 Mio. Euro abgerufen wurden. Da nicht mit einer Verbesserung der Bearbeitungskapazitäten für die BSO gerechnet wurde, sieht der Ansatz für den neuen Doppelhaushalt eine Kürzung um 136 Mio. Euro (über 2 Jahre) vor. Somit haben die Kapazitätsengpässe im Baumanagement der Hoch- und Tiefbauämter auch Rückkopplungseffekte auf die Haushaltsplanung für die Folgejahre.

Im Juli 2022 wurden im Rahmen der Fortschreibung der langfristigen Finanzplanung erneut Kürzungen im Schulbau angekündigt. Ein großer Teil der Schulbauinvestitionen wird um drei bis fünf Jahre verschoben.

*Folgen:*

Wichtige Sanierungsmaßnahmen und Erweiterungsbauten zur akut nötigen Kapazitätserhöhung können 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.

*Eine Quantifizierung des Fallbeispiels (direkte Effekte) erfolgt im Kasten „Mittelbereitstellung“ unten.*

*Quelle: Tagesspiegel vom 30.09.2022.*

Die Finanz- und Haushaltsplanung wird zusätzlich durch die in der Umsetzungsphase weiterhin zu geringe Mittelausschöpfung abgeschwächt. Die Kapazitäten der Verwaltung, eingestellte Mittel auch zu verausgaben, werden bei der Haushaltsplanung nicht ausreichend berücksichtigt.

Abbildung 21: Fazit zum Handlungsfeld Mittelbereitstellung



#### 4.6 Ausschreibung und Vergabe: Öffentliche Aufträge nicht attraktiv

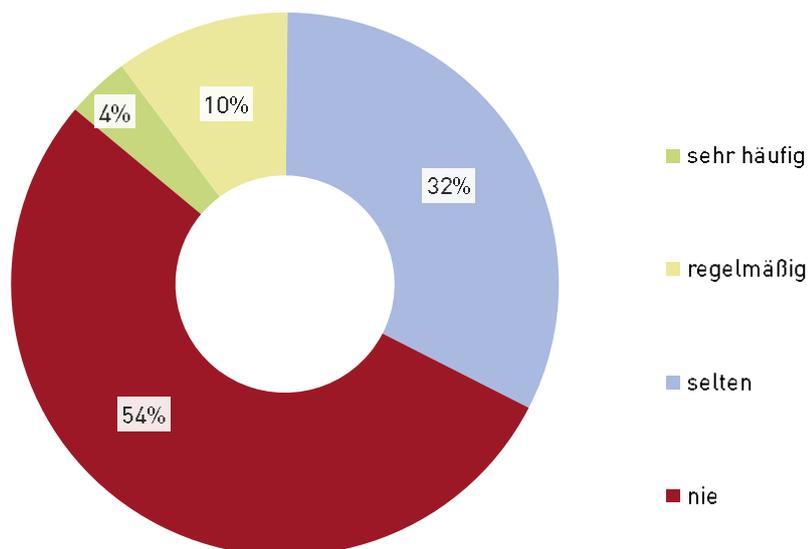
Eine erfolgreiche Schulbauoffensive benötigt auch leistungsfähige ausführende Firmen, die sich für öffentliche Aufträge interessieren und bereit sind, sich an den Vergabeverfahren zu beteiligen. In den Gesprächen wiesen die Unternehmen darauf hin, dass dies selbst in Zeiten von verhaltener Nachfrage nach Bauleistungen in einigen Baubereichen keine Selbstverständlichkeit ist. Kritisiert wird dabei vor allem das ungünstige Aufwand-Nutzen-Verhältnis bei den öffentlichen Verfahren.



Tabelle 9: Handlungsfeld "Ausschreibungen und Vergabe" mit relevanten Problembereichen

Problembereiche:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelwucher	Unklare Zuständigkeiten / Verantwortung	Kommunikation / fehlende Transparenz	Personal- und Fachkräftemangel	Digitalisierung / Schnittstellen
BSO-Handlungsfeld:						
<b>Ausschreibungen und Vergabe</b>		✘		✘		✘

Abbildung 22: Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren



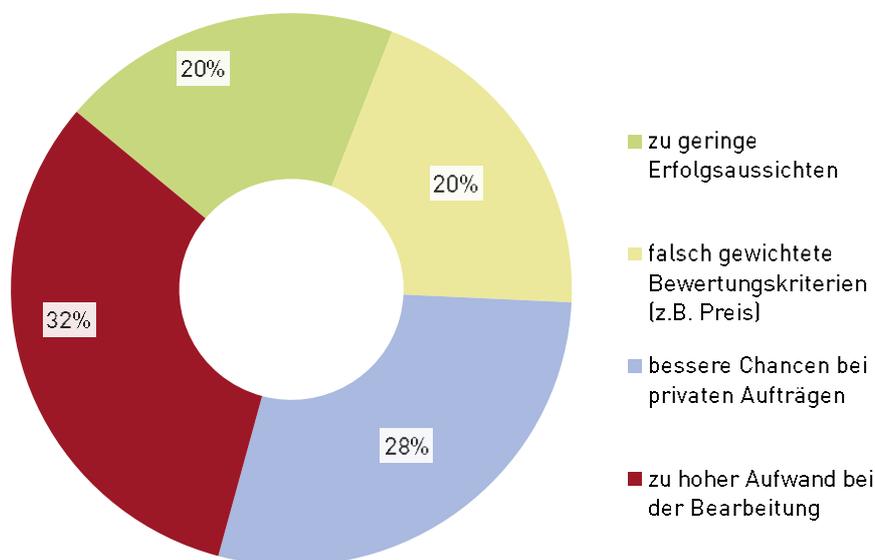
Quelle: Unternehmensbefragung HK/FGBau 2022, eigene Berechnung

So beteiligt sich lediglich jeder zehnte Befragte regelmäßig an öffentlichen Vergabeverfahren, die meisten Betriebe tun dies selten (32 %), mehr als die Hälfte der Befragten sogar nie (54 %) (s. Abbildung 22). Zwar ist bei der Bewertung dieser Ergebnisse zu berücksichtigen, dass auch Betriebe befragt wurden,

deren Tätigkeitsschwerpunkt nicht im Baubereich liegt. Gleichwohl deutet die geringe Beteiligung auf eine Unzufriedenheit der Betriebe mit den Verfahren hin.

Befragt nach den Gründen für die geringe Bereitschaft wird von den Betrieben der Bearbeitungsaufwand am häufigsten benannt (32 %), für einen weiteren Teil der Unternehmen stehen die höheren Chancen auf einen Zuschlag bei privaten Aufträgen (28 %) im Vordergrund (s. Abbildung 23). Für jeweils 20 % der Betriebe sind die geringen Erfolgsaussichten sowie die falsch gewichteten Bewertungskriterien ausschlaggebend.

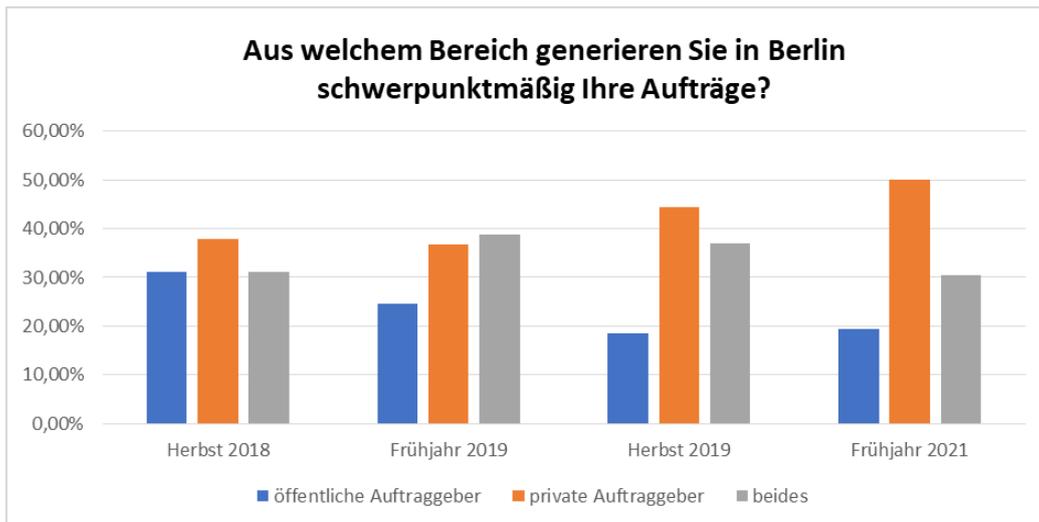
**Abbildung 23: Gründe für die geringe Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren**



Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnung.

Bemerkenswert ist auch, dass sich die Beteiligung an den öffentlichen Vergabeverfahren in den letzten Jahren sogar weiter verschlechtert hat. Befragungen der Fachgemeinschaft Bau zufolge belief sich der Anteil der Unternehmen, die ihre Aufträge schwerpunktmäßig über öffentliche Auftraggeber generieren, im Herbst 2018 auf lediglich gut 30 %. Bis zum Frühjahr 2021 sank dieser Anteil auf unter 20 %, während der Anteil der Unternehmen, die primär für private Auftraggeber arbeiten, im gleichen Zeitraum von knapp 40 % auf etwa 50 % anstieg (s. Abbildung 24).

Abbildung 24: Auftraggeber der regionalen Bauwirtschaft



Quelle: Befragung der Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg.

Als wichtige Gründe für das verringerte Interesse durch die Bauwirtschaft werden in der Befragung die hohe Komplexität der Verfahren, die für lokale Unternehmen häufig zu großen Losgrößen der öffentlichen Aufträge sowie der allgemeine Fachkräftemangel benannt. Bei der digitalen Vergabe werden die fehlende Standardisierung und die mit dieser Vergabeform verbundene Doppelarbeit als Gründe für die Ablehnung hervorgehoben. Die schwerwiegenden Folgen dieser Abkehr von öffentlichen Aufträgen sind neben der verringerten Bieterauswahl vor allem bei den Fällen feststellbar, in denen eine Ausschreibung mangels geeigneter Bieter vollständig scheitert und – dann mit erheblicher zeitlicher Verzögerung – erneut durchgeführt werden muss. In diesem Fall kommt es neben dem zeitbedingten Kostenanstieg aufgrund der Neuausschreibung zu erheblicher Mehrarbeit auf Seiten der öffentlichen Verwaltung.

Fallbeispiel: Ausschreibung scheitert

**Betroffene Verwaltung:** Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg

**Verwaltungshandeln:**

Aufgrund der großen Losgröße sind die Folgen der gescheiterten Vergabe besonders drastisch und betreffen 7 Sporthallen, die zwischen mindestens 3 und 5 Jahren später fertig werden. Die große Losgröße erhöht gleichzeitig den Streitwert des Auftrages für die bietenden Unternehmen, Anfechtungen der Vergaben werden wahrscheinlicher.

**Folgen:**

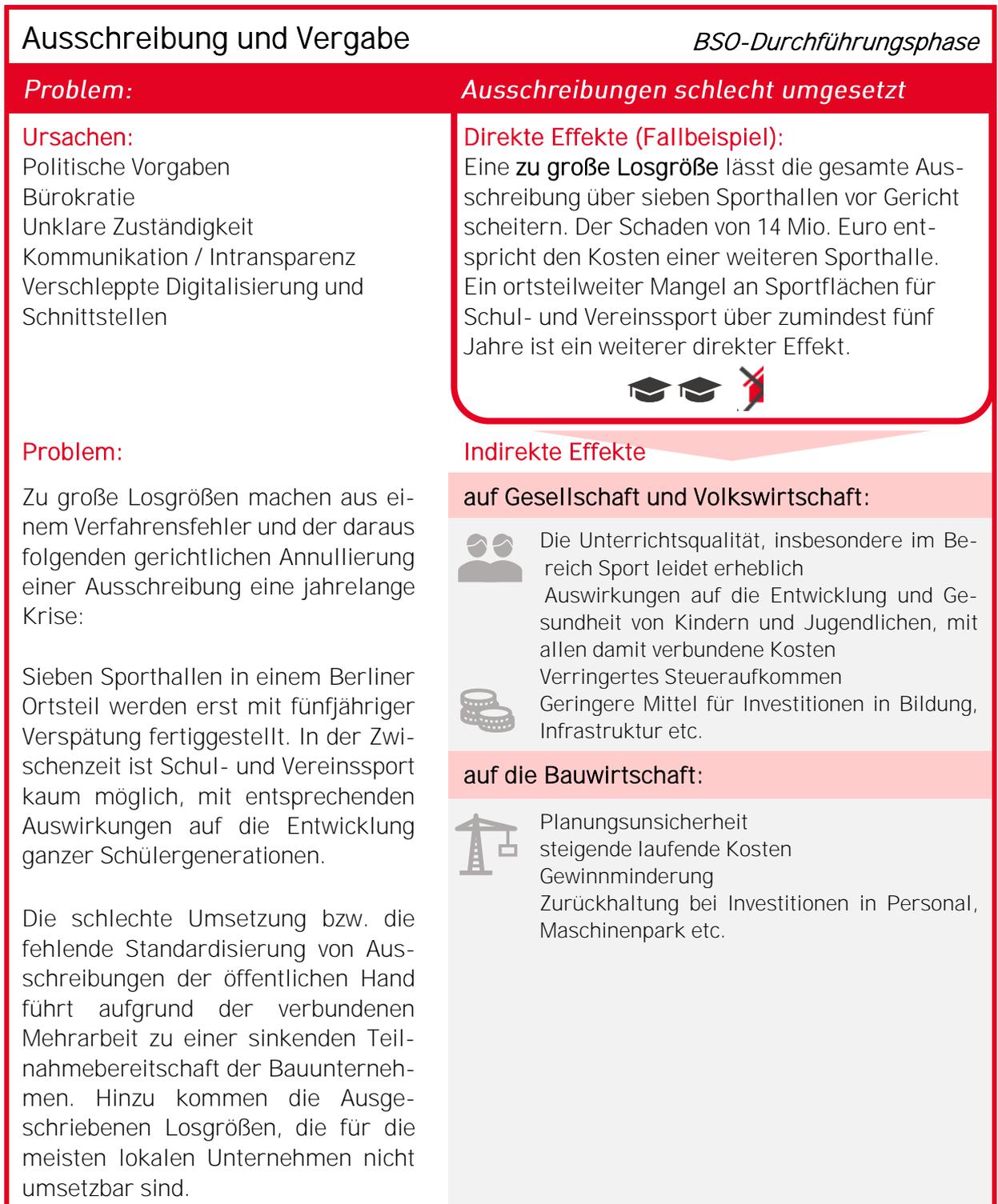
Neben den Mehrkosten durch die steigenden Baupreise (bei angenommenen 5 % Baupreissteigerung per anno) beträgt der Schaden 14 Mio. Euro, Äquivalent einer Sporthalle zum Kostenansatz 2027), sind aufgrund des gleichzeitigen Wegfalls von 7 Sporthallen erhebliche Auswirkungen auf den Schul- und Vereinssport in den betroffenen Ortsteilen zu erwarten.

Ferner sind die Bauplanungen weiterer Schulbauprojekte indirekt betroffen, da andere Schulen die laut Plan 2022 zur Verfügung stehenden Hallen als Ausweichstandorte nutzen sollten.

*Eine zahlenmäßige Quantifizierung für die längere Dauer von Baugenehmigungsverfahren erfolgt im Kasten „Planungsrecht und Planungspraxis“ unten.*

Quelle: Tagesspiegel vom 28.01.2023.

Abbildung 25:



## 4.7 Genehmigungserteilung: Digitalisierung lahm

### 4.7.1 E-Akte: Einführung verläuft schleppend

Vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen von fehlenden Arbeits- bzw. Fachkräften zur Bearbeitung von Genehmigungsprozessen ist es notwendig, alle Möglichkeiten der Optimierung des Ressourceneinsatzes zu nutzen.



Die Digitalisierung bietet große Chancen; die Implementierung der digitalen Prozesse ist jedoch ein weiteres Großprojekt, welches parallel zur Schulbauinitiative läuft und die Berliner Verwaltung ebenfalls vor große Herausforderungen stellt. Dass eine erfolgreiche Einführung durchaus möglich ist, machen andere Städte und Länder vor: Zahlreiche Verwaltungsprozesse sind voll digitalisiert, nachfolgend nur zwei Beispiele für Projekte mit Vorbildcharakter:

- Eine einfache digitale Vorprüfung ermöglicht es Bauherren und Investoren in Frankfurt am Main, das absehbare Umwelt-Konfliktpotenzial für Bauprojekte bereits vor einer aufwendigen und zeitintensiven Umweltprüfung zu erkennen.<sup>23</sup>
- Die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen ist Vorreiter bei der Digitalisierung in der Bauleitplanung. Sie hat mit „DiPlanung“ eine digitale, integrative Verfahrensführung für Bauleitplanverfahren entwickelt, die nach und nach von anderen Ländern übernommen wird.<sup>24</sup>

Tabelle 10: Handlungsfeld "Genehmigungserteilung" mit relevanten Problembereichen.

Problembereiche:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelwucher	Unklare Zuständigkeiten / Verantwortung	Kommunikation / fehlende Transparenz	Personal- und Fachkräftemangel	Digitalisierung / Schnittstellen
BSO-Handlungsfeld:						
Genehmigungserteilung		✘			✘	✘

Im Baubereich sind die Möglichkeiten gerade angesichts von zahlreichen Einzelprozessen groß. Die Vorteile der Digitalisierung liegen daher auf der Hand:

- Hochqualifizierte Fachkräfte werden von Routinetätigkeiten entlastet und können fachlicher Arbeit mehr Raum geben und diese qualitativ verbessern.
- Auch unterschiedliche Fachkräfte (mit entsprechenden Befugnissen) können, ohne die „Papierakte“ anfordern zu müssen, beispielsweise Prozesse

<sup>23</sup> Regionalverband FrankfurtRheinMain (2022).

<sup>24</sup> Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) (ohne Datum).

bearbeiten, Dokumente ergänzen oder Anfragen zum Verfahrensstand beantworten.

- Durch die Verknüpfung von Fachverfahren mit dem digitalen Antragsmanagement erhalten Antragstellende – also in diesem Fall etwa Bauunternehmen – eine zeitgemäße Alternative zur bisherigen papierbasierten Antragsmöglichkeit.
- Die Entwicklung der Schnittstelle zwischen digitalem Antrag und Fachverfahren gilt als besonderer Meilenstein und Kernanforderung bei der Digitalisierung, um eine reibungslose automatisierte Datenübertragung zu gewährleisten.

Entsprechend ist die Digitalisierung auch seit Jahren auf der politischen Agenda und die Gesetzeslage eigentlich klar: Das Berliner E-Government-Gesetz verpflichtet alle Berliner Behörden Akten ausschließlich elektronisch zu führen. Auf der gesetzlichen Ebene ist damit den Vorgaben der EU und des Bundes Rechnung getragen. Die Umsetzung wird in Berlin durch das IT Dienstleistungszentrum Berlin (IDTZ) unterstützt.

Die Einführung der E-Akte berührt zwischen 40.000 und 80.000 Arbeitsplätze<sup>25</sup> in den unterschiedlichen Verwaltungsstellen und muss alle Eigenschaften und Anwendungsfälle der analogen Verwaltungsakte abbilden. Vorteile der Umstellung sind neben der Einsparung von Ressourcen und Lagerflächen für die physischen Aktenbestände insbesondere die Möglichkeit der parallelen, ortsunabhängigen Bearbeitung und die dezentrale Aktualisierung der Akten auf den neuesten Bearbeitungsstand und damit schließlich Zeit- und Kostenersparnisse.

Das einzuführende System der E-Akte besteht aus drei Hauptkomponenten:

- Einem Dokumentenmanagementsystem, welches Dokumente einzelnen Verwaltungsvorgängen zuordnet und Manipulationen verhindert.
- Ein Vorgangsbearbeitungssystem, das ähnlich wie ein Rechtemanagement Mitarbeiter je nach Zuständigkeit und Instanz die Bearbeitung der elektronischen Dokumente ermöglicht.
- Ein System zur Langzeitspeicherung und zur sicheren und vorschriftsgemäßen Aufbewahrung der digitalen Aktenbestände.

Herausforderungen bei der Einführung bestehen insbesondere bei der Einbindung einer Vielzahl unterschiedlicher, überwiegend bereits bestehender IT-Anwendungen, die in den diversen Fachverfahren der Verwaltungsstellen Verwendung finden, sowie durch die Digitalisierung des analogen Aktenbestands.

Der Beschluss zur Einführung der E-Akte liegt bereits über ein Jahrzehnt zurück und wurde 2011 verabschiedet. Das E-Government-Gesetz trat im Jahr 2016 in

---

<sup>25</sup> Die Zahlen variieren in den Angaben durch das IDTZ, den Berliner Rechnungshof und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Zuletzt nannte die Innensenatorin im Juni 2022 die Zahl von ca. 70.000 Arbeitsplätzen, die auf die E-Akte umgerüstet werden.

Kraft. Vorgesehen war, dass zu diesem Zeitpunkt bereits die Hälfte der IT-gestützten Arbeitsplätze in der Verwaltung mit dem System ausgestattet sein sollten<sup>26</sup>.

Im Jahr 2021, fünf Jahre nach der ersten Verzögerung, attestiert der Berliner Rechnungshof:

*„Der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist es nicht gelungen, ein erfolgreiches Vorgehen für die nach dem Berliner E-Government-Gesetz vorgesehene Übertragung der Betriebsverantwortung (sogenannte Migration) der verfahrens-unabhängigen Informations- und Kommunikationstechnik und der IT-Basisdienste auf das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) zu etablieren. [...]“*

Als Folge dieser Mängel sieht der Rechnungshof die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung gefährdet.<sup>27</sup> Im Juni 2022 kündigte Innensenatorin Iris Spranger die flächendeckende Einführung der E-Akte schließlich für das Jahr 2024 an. Bis dahin sollen 80 Behörden des Landes umgestellt sein. Im Sommer 2023 stellt sich die Situation jedoch weiterhin enttäuschend dar:

Als Basissystem der digitalisierten Verwaltung ist ein funktionales E-Akte-System zwingend. Die nun laut werdenden Forderungen nach einer kompletten Neuausschreibung lassen eine flächendeckende Einführung für 2024 unmöglich und auch für die darauffolgenden Jahre ebenfalls eher unwahrscheinlich erscheinen.

Schnittstellen der E-Akte zu anderen zentralen Programmen der Verwaltung funktionieren nicht. Die angestrebte Entlastung und Vereinfachung sind nicht erreicht worden, weil dem System grundlegende Fähigkeiten fehlen. So wären im Bezirksamt Mitte beispielsweise elf Beschäftigte für den nun zusätzlichen Arbeitsschritt des Einscannens von postalisch eintreffenden Dokumenten, Anträgen etc. notwendig, weil die vorgesehene Automatisierung des Vorgangs nicht den Anforderungen entsprechend funktioniert. Als Konsequenz entschied die zuständige Verwaltungschefin, Bezirksbürgermeisterin Stefanie Remlinger, die Arbeit mit der E-Akte in ihrer Behörde einzustellen.<sup>28</sup>

Auch aus anderen Verwaltungen sind ähnliche Erfahrungen mit dem neu eingeführten System bekannt. Allerdings gibt es auch Verwaltungsstellen, bei denen die gleichen digitalisierten Routinen einwandfrei laufen: So funktioniert die oben genannte Scan-Software im Jobcenter des Bezirks Mitte und spart im Vergleich zum Scan-Vorgang des Bezirksamts insgesamt 20 Zwischenschritte im Arbeitsprozess ein.<sup>29</sup>

Neben technischen, Software- und Schnittstellenproblemen liegen die Probleme zu einem Teil wohl auch bei der fehlenden Akzeptanz unter den Verwaltungsmitarbeitern. Die Ablehnung bei den Beschäftigten gründet in dem zumindest in der

---

<sup>26</sup> S. auch: Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2012).

<sup>27</sup> Rechnungshof von Berlin (2021).

<sup>28</sup> rbb24 Abendschau (2023).

<sup>29</sup> rbb24 ebd.

Anfangsphase bestehenden Mehraufwand und der langen Mängelliste bei noch nicht erkennbarem Mehrwert. Hier dürfte auch die Verwaltungsleitung und das offenbare Fehlen einer geeigneten und transparenten Kommunikation zur Einführung der E-Akte verantwortlich zu machen sein. Auch eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen und Arbeitsprozesse an die Digitalisierung hat offenbar noch nicht in ausreichendem Maß stattgefunden, etwa in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem eigentlich federführenden IDTZ.

Einen erneuten Versuch, die begleitende Kommunikation zur Digitalisierung der Berliner Verwaltung zu verbessern und so auch die eigenen Beschäftigten auf diesem Weg „mitzunehmen“ dürfte die im Dezember 2022 verabschiedete Gemeinsam Digital:Berlin (GD:B) Strategie darstellen. Das Papier formuliert erstmals Ziele der Digitalisierung und vermittelt den Beschäftigten in den Verwaltungen somit hoffentlich die notwendige Motivation zu ihrem erfolgreichen Abschluss.

#### 4.7.2 Bürokratische Hürden als Digitalisierungs-Bremse

Die größten Hürden für die Einführung digitaler Prozesse sehen die Unternehmen bei den Rahmenbedingungen, also beispielsweise den bürokratischen Anforderungen bzw. dem gesetzlichen Rahmen (45 % der Befragten). Dazu gehören der den Gesprächspartner zufolge als ausufernd empfundene Datenschutz sowie die aufwändigen und redundanten Anmeldeverfahren. Aber auch die mit der Digitalisierung verbundenen Kosten für die Unternehmen werden als ein großes Hemmnis angesehen (44 %).

Abbildung 26: Größte Hürden bei der Einführung digitaler Prozesse für Unternehmen in der Praxis

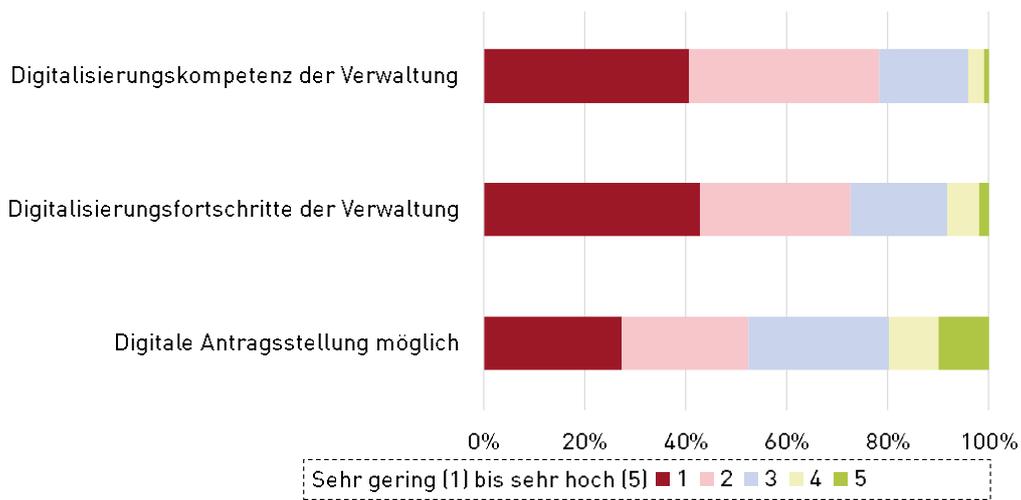


Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnungen.

*Wirtschaft kritisiert fehlenden Fortschritt*

Auch die Erfahrungen der Bauwirtschaft mit den Digitalisierungsbemühungen der öffentlichen Verwaltung sind eher schlecht. So werden die Kompetenz der Verwaltung in Sachen Digitalisierung und der Digitalisierungsfortschritt von jeweils knapp 80 % der befragten Betriebe als sehr gering oder gering bewertet. Auch der Anteil der Verfahren, bei denen digitale Antragstellungen möglich sind, wird überwiegend als mindestens gering bewertet.

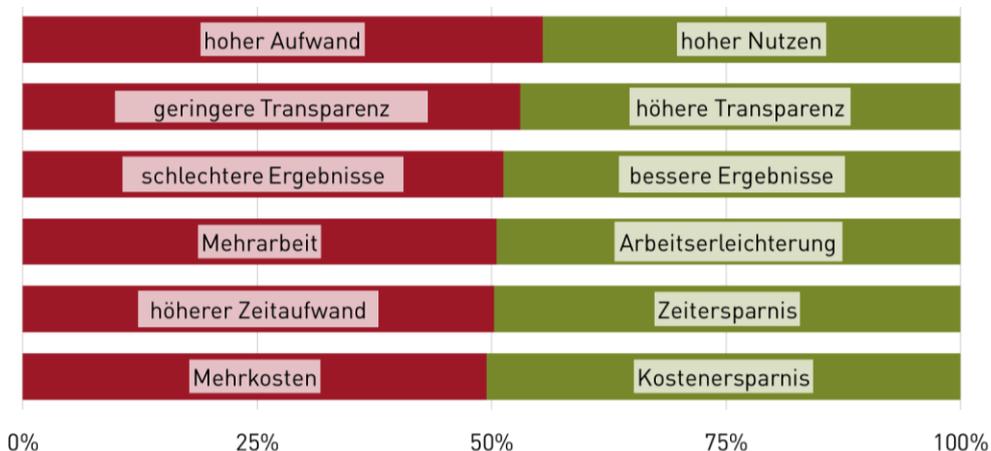
**Abbildung 27: Hilfe oder Belastung? Bewertung des Digitalisierungsfortschritts in der Verwaltung**



Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnungen.

Auch dort, wo digitale Prozesse bereits Einzug gehalten haben, werden deren Effekte von den befragten Unternehmen mindestens ambivalent bewertet. Bei der Frage nach den Erfahrungen überwiegen derzeit knapp die negativen Einschätzungen. So wird insbesondere der damit verbundene Aufwand im Verhältnis zum Nutzen als zu hoch angesehen. In allen weiteren Faktoren wie Transparenz, Arbeitserleichterung, Zeit- und Kostenersparnis halten sich die positiven und die negativen Beurteilungen mindestens die Waage.

**Abbildung 28: Aufwand oder Nutzen? Beurteilung digitaler Verfahren durch die Bauwirtschaft**



Quelle: Unternehmensbefragung HK/FG Bau 2022, eigene Berechnungen.

Abbildung 29:



#### 4.8 Baumanagement: Fehlende personelle Ressourcen

Die Personalmisere in den öffentlichen Verwaltungen nimmt weiter an Fahrt auf. Seit Beginn der 90er-Jahre ist die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen deutlich rückläufig. Immer häufiger können Stellen nicht besetzt werden, weil es an qualifizierten Bewerbern fehlt. In anderen Fällen wiederum werden Stellen gestrichen oder nicht mehr besetzt. Nach einer Phase des Personalabbaus in den vergangenen Jahrzehnten, macht sich inzwischen der in der gesamten Wirtschaft zu spürende, verschärfte Fachkräftemangel auch bei öffentlichen Arbeitgebern deutlich bemerkbar. Das DIW sieht in dieser Entwicklung eine Ursache für die geringe Investitionstätigkeit der Kommunen. Das Beispiel der Schulbauoffensive führt nachdrücklich vor Augen, welche Konsequenzen damit verbunden sind.



Tabelle 11: Handlungsfeld "Bauausführung / Baumanagement" mit relevanten Problembereichen

Problembereiche:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelwucher	Unklare Zuständigkeiten / Verantwortung	Kommunikation / fehlende Transparenz	Personal- und Fachkräftemangel	Digitalisierung / Schnittstellen
BSO-Handlungsfeld:						
<b>Bauausführung / Baumanagement</b>	✗	✗		✗	✗	✗

##### 4.8.1 Fachkräfte- und Qualifikationsmangel

Die Folgen dieser Entwicklung lassen sich in allen Bereichen feststellen, also auch in der Bauverwaltung, wo insbesondere die Genehmigungserteilung personelle Ressourcen bindet. Ebenfalls betroffen sind die Bereiche Bau, Wohnungswesen und Verkehr insgesamt.

<p>Fallbeispiel: Schulsanierung</p> <p><i>Betroffene Verwaltung:</i></p> <p>Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg Sanierung der Kurt-Schumacher-Grundschule, Friedrichshain-Kreuzberg</p> <p><i>Verwaltungshandeln:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Innerbehördliche Abstimmungsfehler,</li> <li>▪ fehlende oder unzureichend qualifizierte (Bau-) Spezialisten:</li> </ul>
--

In Folge einer Brandschutzbegehung musste die Grundschule 2012 geschlossen werden. Entweder durch Abstimmungsfehler zwischen den für Brandschutz bzw. Bau zuständigen Verwaltungsstellen oder durch grobe handwerkliche Fehler der Zuständigen für die nachfolgende Bausubstanzuntersuchung kam es zu erheblichen Verzögerungen und Kostensteigerungen im Verlauf der Sanierung.

*Folgen:*

Insgesamt beansprucht die Sanierung der Grundschule 14 Jahre (für zwei Bauabschnitte), währenddessen den Schülern nur das verbleibende Hortgebäude ohne Klassenräume, Sporthalle oder Werkstätten zur Verfügung steht. Die Unterrichtsqualität leidet und in der Folge die Grundschulbildung für Schüler aus eineinhalb Jahrzehnten.

*Eine zahlenmäßige Quantifizierung für die längere Dauer von Baugenehmigungsverfahren erfolgt im Kasten „Baudurchführung / Baumanagement“ unten.*

*Quelle: Tagesspiegel vom 25.06.2023.*

Ein Beispiel aus einem Bereich, der in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist, stellen die bezirklichen Bauaufsichtsämter dar. Die Antwort auf eine Anfrage im Abgeordnetenhaus Berlin zeigt die Probleme in diesem Bereich, der aus statistischen Gründen über die Bauaufsichtsämter hinaus die gesamten Fachbereiche Bau- und Wohnungsaufsicht einbezieht, deutlich auf.<sup>30</sup> Die Qualifikation der Mitarbeiter, zu denen in einzelnen Fällen auch die untere Denkmalschutzbehörde gehört, ist in allen Bereichen vergleichsweise ähnlich. So sind in diesen Bereichen offenbar überwiegend Mitarbeitende des gehobenen bautechnischen Verwaltungsdienstes sowie Meister bzw. Handwerker beschäftigt.

Die Bezirke melden hier eine ganze Reihe von unbesetzten Stellen. Deren Anteil an allen Stellen schwankt zwischen ca. 5 % und 33 %, wobei der Mittelwert bei etwa 12 % liegt. Insgesamt fehlen allein in diesem Bereich im Jahr 2022 etwa 40 (Vollzeit-)Beschäftigte.

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) sieht weiterhin einen ungedeckten Bedarf an Baurechtsspezialisten und weist auf Mängel in der Ausbildung hin, die zu Wissenslücken bei Amtsleitern und Prüfungsämtern führen und Auswirkungen nicht nur auf öffentliche Ausschreibungen von Bauvorhaben, sondern auch auf die Begleitung öffentlicher Bauprojekte durch die Verwaltung mit sich bringen.

Nach Einschätzung der Experten beeinträchtigt der Fachkräftemangel auf Seiten der öffentlichen Hand die Durchführung der Baumaßnahmen derzeit in allen Bereichen – auch bei der Baubegleitung durch Bauassessoren – da sich die besten

<sup>30</sup> Abgeordnetenhaus Berlin (2022).

Absolventen des zur Qualifikation notwendigen technischen Referendariats zunehmend in Richtung der Privatwirtschaft orientieren.

<p>Fallbeispiel: Verzögerung und Denkmalschutz führen zu Vervielfachung der Kosten</p>
<p><i>Betroffene Verwaltung:</i> Untere Denkmalschutzbehörde (BA Reinickendorf) <b>bei Grundsanierung des Paracelsusbads, Reinickendorf</b></p>
<p><i>Verwaltungshandeln:</i> Personalmangel im Bereich Denkmalschutz führt zu Verzögerungen bei umfangreichen Detailabstimmungen und stört den Bauablauf.</p>
<p><i>Folgen:</i> Das aus den frühen 60er Jahren stammende Hallenbad in Reinickendorf wird seit 2019 grundsaniert. Die Bauzeit wurde inzwischen von den geplanten zwei Jahren bis 2021 auf vier Jahre bis 2024 mehr als verdoppelt, die Baukosten steigen voraussichtlich mindestens von 7 auf 23 Millionen Euro an.</p>
<p><i>Quelle:</i> Tagesspiegel 25.06.2023.</p>

In den mit der BSO befassten Abteilungen auf Senats- und Bezirksebene ist das notwendige Aufstocken des Personals zwar fest vorgesehen. Um in der Anwerbung und Bindung von Arbeitskräften erfolgreicher zu sein, werden verschiedene neue Instrumente eingesetzt (z. B. Streuung der Ausschreibungen, berufsbegleitende Ausbildungen). Angesichts der mittlerweile großen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ist aber auch Jahre nach Beginn des Programms nicht absehbar, wann wie viele dieser Stellen qualifiziert besetzt werden können.

Die Situation im Zusammenhang mit Bewerbungen wird vor allem im technischen Bereich unverändert als „nicht zufriedenstellend“ eingeschätzt. Der Rückgang der eingehenden Bewerbungen gegenüber 2012 wird auf 20 Prozent geschätzt, wobei sich zudem „zunehmend Hochschulabsolvierende ohne einschlägige Berufserfahrung bewerben, was eine intensivere Einarbeitung (zeitlich wie personell) nach sich zieht“<sup>31</sup>. Weiterhin wird auf das Problem der zunehmenden Personalfluktuaton sowie der Konkurrenz der Behörden auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene hingewiesen.

Als Konsequenz dieser Entwicklung wird in dem Positionspapier der Bundesarchitektenkammer vom Februar 2023 eine Ausweitung der angebotenen Referen-

<sup>31</sup> Ebd.

dariate und eine stärkere Werbung für das Berufsfeld bei potenziellen Bewerbern gefordert, da gegenwärtig viele Referendare eher „zufällig“ im technischen Referendariat landen.<sup>32</sup>

Als ein weiteres Problem wird ausgemacht, dass seit dem Jahr 2002 die Ausbildung für die Laufbahn des gehobenen bautechnischen Dienstes (Bauinspektoranwärterausbildung) nicht mehr angeboten wird.

Und schließlich wird auch die Eingruppierung der betreffenden Stellen als zu wenig attraktiv kritisiert und in diesem Zusammenhang auf die zögerliche Gewährung von Zulagen hingewiesen.

#### 4.8.2 Personalmangel und Altersstruktur – ein vorhersehbares Problem

Das geschilderte Problem der Ausbildung und Qualifikation von Fachkräften verschärft sich für die Hoch- und Tiefbauabteilungen des Berliner Senats durch die Altersstruktur ihrer Belegschaft.

Die untenstehende Abbildung 30 illustriert die resultierende Problematik einer stetig wachsenden Arbeitsbelastung für die verbleibenden Mitarbeiter: Darin sind die Daten der jährlichen Zu- und Abgänge der Beschäftigten dargestellt, ergänzt um eine Entwicklungsprognose für die Jahre 2023 bis 2025. Dazu kommen die in denselben Jahren bereitgestellten Investitionsmittel für Hoch- und Tiefbau als rote Linie. Das auf der rechten Achse abgetragene Bauvolumen pro Vollzeitäquivalent (VÄ) ist der Quotient der beiden Werte, ein Indikator für das Maß der Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter in den zuständigen Abteilungen. Dieser Indikator lässt auf absehbare Zeit keine Entspannung der Personalsituation bzw. der Arbeitsbelastung erwarten.

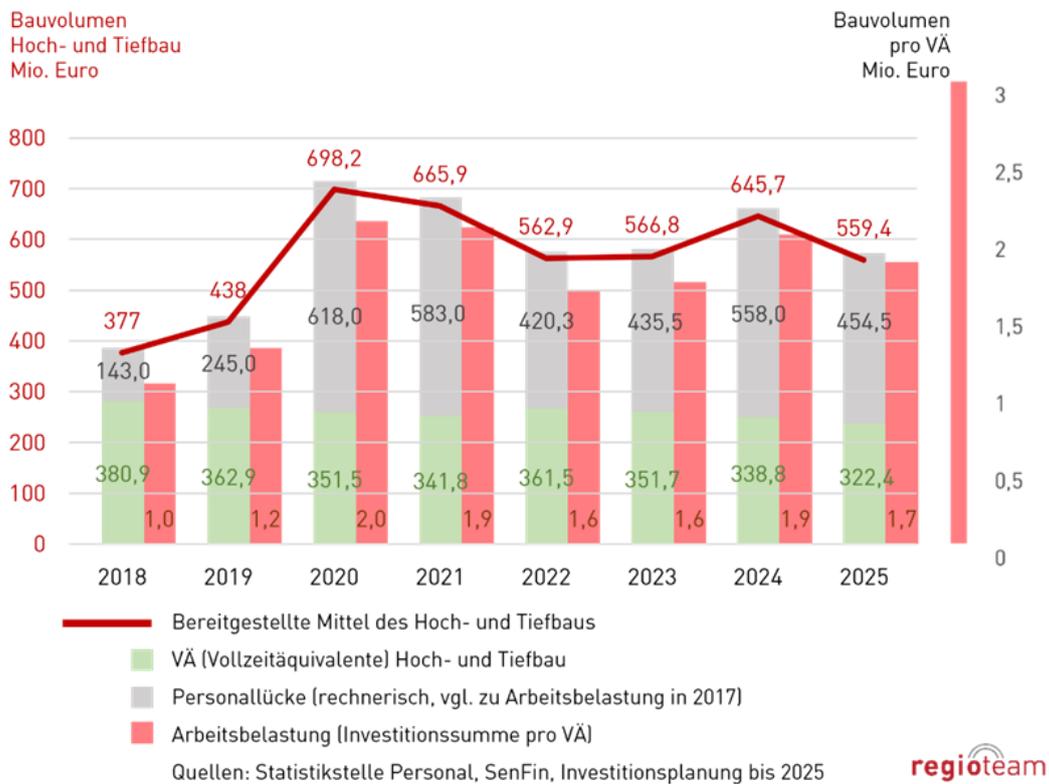
Die aus einem Vergleich mit der Arbeitsbelastung im Jahr 2017 berechnete theoretische Personallücke (graue Balken) zeigt sogar, dass sich die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter seither deutlich erhöht hat und die Beschäftigten heute mehr als das doppelte Bauvolumen betreuen.

Die personelle Ausstattung der Abteilungen wird sich gemäß Personalstatistik zudem altersbedingt weiter verschlechtern. Der Rückgang beläuft sich in der Spitze (Jahr 2019) auf bis zu 18 Vollzeitäquivalente (VÄ) pro Jahr über beide Abteilungen. Auch die Aufstockung der Abteilungen mit 40 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten seit 2019 kann dem Sinken der Gesamt-Mitarbeiterzahl und einer weiteren extremen Steigerung der Arbeitsbelastung pro Mitarbeiter offenbar kaum wirkungsvoll entgegenwirken. Diese Entwicklung stellt ein deutliches Risiko für die Investitionsplanung des Landes Berlin dar, da die steigenden Investitionen in den Planungsabteilungen durch deutliche Mehrarbeit pro VÄ oder durch kurzfristige Neueinstellungen bewältigt werden müssen.

---

<sup>32</sup> Vgl. Bundesarchitektenkammer (2023).

Abbildung 30: Personalausstattung und Bauvolumina der Hoch- und Tiefbauabteilung des Berliner Senats



Auch für die Zukunft lässt sich auf der Basis der vorliegenden Informationen eine ähnliche Entwicklung erwarten: Die Hoch- und Tiefbauabteilungen werden unter anderem auch in die Abwicklung der BSO und anderer großer Investitionsprojekte, beispielsweise im Bereich der Hochschulen und Krankenhäuser, eingebunden sein. Die Ausgaben sollen in diesen Bereichen laut Investitionsplanung des Landes Berlin in den nächsten Jahren (bisher veröffentlicht bis 2021) ebenfalls weiter deutlich steigen, was zusätzlich zu bearbeitende Prozesse für die Verwaltungen mit sich bringt. Es sind daher Engpässe bei der Bearbeitung der Vorgänge und damit einhergehend Verzögerung gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan zu erwarten, sofern nicht – etwa durch bessere Prozesse oder eine Anpassung der Anforderungen an die Planungsprozesse – eine deutliche Verbesserung der Produktivität erreicht werden kann.

#### 4.8.3 Fachkräftemangel als Ergebnis der Bildungsmisere

Trotz derzeit etwas schwächerer Nachfrage nach Bauleistungen bleibt die Situation am Arbeitsmarkt aus Sicht der Unternehmen kritisch. Bereits vor einigen Jahren ist das ifo Institut im Rahmen seiner Konjunkturumfrage<sup>33</sup> dieser Frage nachgegangen. Neun von zehn Unternehmen hatten Probleme bei der Arbeitskräftesuche und bei 16 % der Unternehmen behindert der Arbeitskräftemangel mittlerweile die eigene Geschäftstätigkeit.

<sup>33</sup> ifo Institut (2023).

Engpässe sind hier offenbar in allen Berufsgruppen feststellbar. Drei Viertel der Befragten suchen nach Fachkräften aus den gewerblichen Berufen, aber auch 47 % nach Bauingenieuren und 41 % nach Führungspersonal für bauleitende Tätigkeiten.

Zwar liegen ähnliche Analysen für das Land Berlin nicht vor, allerdings zeigen alle geführten Gespräche und ausgewerteten Untersuchungen in dieselbe Richtung: Auch in den Konjunkturumfragen von Handwerkskammer / IHK und Fachgemeinschaft Bau gehört der Fachkräftemangel regelmäßig zu den größten Herausforderungen.

Dies ist zu einem Teil sicherlich auch auf die aktuelle Bildungsmisere zurückzuführen. Ein großer Teil der Schulen ist vom Mangel an ausgebildeten Lehrkräften betroffen und muss auf Quereinsteiger zurückgreifen. Diese Situation kann nicht als zufriedenstellend bezeichnet werden und trägt wiederum dazu bei, dass die Qualität der Ausbildung sich verschlechtert.

Abbildung 31:



#### 4.8.4 Exkurs E-Ladesäuleninfrastruktur: Mehrfachbelastung für die Verwaltungen

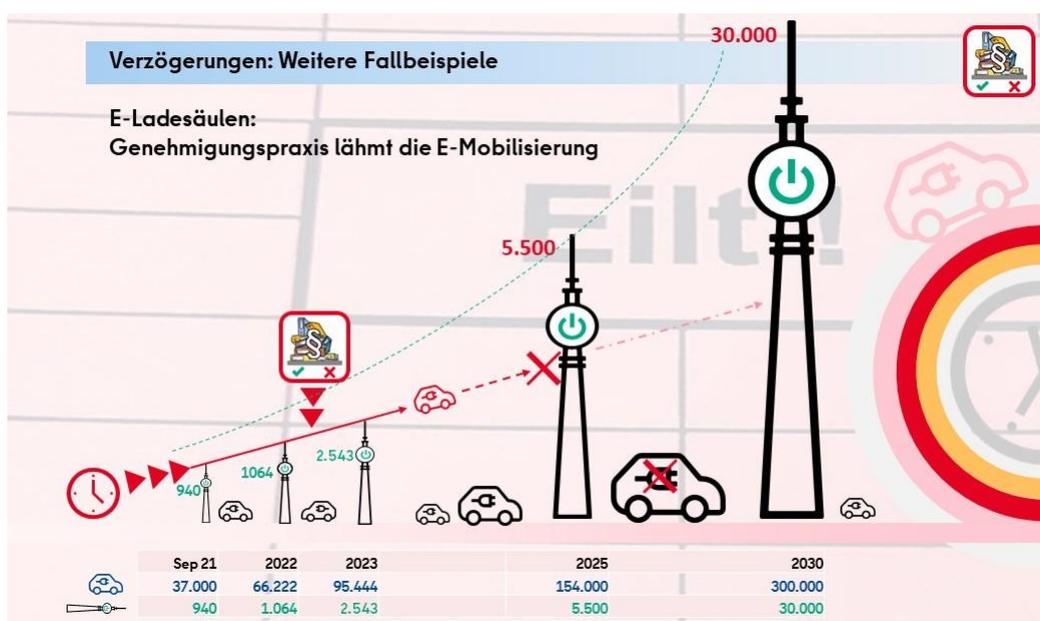
Die Schulbauinitiative ist nur eines von vielen großen Projekten, die Berlin für die Zukunft fit machen sollen. Parallel laufen weitere massive Investitionen in die Zukunft der Stadt, nicht zuletzt ist die Verkehrswende ein solches Thema. Das nachfolgende Beispiel des Aufbaus einer zukunftssicheren E-Ladeinfrastruktur verdeutlicht, wie die Mehrfachbelastung dieser wichtigen Zukunftsprojekte, gepaart mit einer nicht zeitgemäßen Verwaltungsarbeit, zu schlechten Ergebnissen für die Stadt und die Stadtgesellschaft führt.

Im Fall der Einführung einer vergleichsweise neuen Technologie im Straßenraum einer Großstadt werden gleich mehrere der bereits bekannten Problemfelder der Berliner Verwaltung tangiert:

- **Intransparenz über die finanziellen und personellen Kapazitäten** bei der Umsetzung solcher Aufgaben und
- ein **Genehmigungsaufwand** der angesichts fehlender smarter und einheitlicher Lösungen in kaum zu beherrschende Ausmaße anwächst.

Das Fehlen an qualifizierten Informationen zur Mittelausschöpfung hat die Konsequenz, dass unrealistische Haushaltsposten entstehen, die nicht überprüfbar sind. Hinzu kommt der Antrags- und Genehmigungsprozess, der von Bezirk zu Bezirk stark unterschiedlich ist und über dessen zeitlichen Aufwand auch die Senatsverwaltung keine Auskunft geben kann. Schon allein aufgrund dieser Unklarheit, ist die Verlässlichkeit jeder politischen oder in der Finanzplanung dargelegten Zeitschiene zur Realisierung der Ladesäulen-Infrastruktur offensichtlich fraglich.

Abbildung 32: Fallbeispiel E-Ladeinfrastruktur



Die Ausgangssituation: Der Umstieg auf die E-Mobilität wird nicht nur von der Bundesebene gefordert und mit Blick auf eine klimagerechte Verkehrswende als unerlässlich angesehen, sondern ist auch erklärtes Ziel der Berliner Landesregierung. Entsprechend sind politische Vorgaben zum Aufbau der erforderlichen Ladeinfrastruktur im Koalitionsvertrag von 2021 festgeschrieben.

Die Zielstellung von 300.000 Elektrofahrzeugen in Berlin bis zum Jahr 2030 ist zudem Bestandteil des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms 2030. Im Koalitionsvertrag 2021 war zusätzlich festgehalten, dass für je zehn Elektrofahrzeuge ein öffentlich zugänglicher Ladepunkt eingerichtet werden soll – dies entspricht insgesamt 30.000 Ladepunkten in Berlin. Ebenfalls vorgegeben war ein Zwischenziel von 30 %, also 10.000 Ladepunkten bis zum Jahr 2025.

Zum Aufbau dieser Ladeinfrastruktur wurden mehrere Programme aufgelegt, darunter die Projekte „be emobil“ und „ElMobile Berlin“. Zur Ausschöpfung der Potenziale in privaten, öffentlichen und nicht-öffentlich zugänglichen Räumen hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe das Programm „Wirtschaftsnahe Elektromobilität“ (WELMO) initiiert, das gezielt den Aufbau von Ladepunkten im Bereich des Gewerbes unterstützt. Diese Programme wurden auf den Weg gebracht, um die enorme Zahl zusätzlicher Ladepunkte bis zum Jahr 2025 bzw. 2030 realisieren zu können.

Allerdings ist mit der Realisierung jedes neuen Ladesäulenstandorts ein erheblicher Genehmigungsaufwand verbunden, der entsprechende personelle Kapazitäten notwendig macht. Der Aufbau auf öffentlichem Straßenland erfordert planungs- und genehmigungsrechtliche Verwaltungsakte der bezirklichen Straßenbaulastträger und Straßenverkehrsbehörden sowie Abfragen zum Netzananschluss bei der Stromnetz Berlin GmbH. Der Antrags- und Genehmigungsaufwand variiert dabei von Bezirk zu Bezirk stark, die Bearbeitungsprozesse sind teilweise unterschiedlich. Zur gegenwärtigen Bearbeitungsdauer kann die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe allerdings keine Angaben machen.<sup>42</sup> Auch zu den derzeit eingesetzten personellen Ressourcen liegen keine Informationen vor.

In Abhängigkeit vom jeweiligen Standort sind auch bei der Einrichtung von Ladesäulen auf privaten Flächen unterschiedliche Aspekte zu Denkmal- oder Explosionsschutz, wirtschaftliche Kriterien, Netzananschlusskapazitäten, die notwendigen Fristen zur Beantragung und Bewilligung für Fördermittel und zur Auslastung der zuständigen Instanzen zu berücksichtigen.

Bis zum September 2021 waren im Stadtgebiet nur 940 öffentlich zugängliche Ladesäulen<sup>34</sup> mit insgesamt 1.787 Ladepunkten<sup>35</sup> vorhanden. Zur gleichen Zeit waren laut emo-Mobilitätsagentur 37.000 Elektrofahrzeuge in Berlin unterwegs. Mit einem Verhältnis von einem Ladepunkt für etwa 20 Fahrzeuge war der Besatz an Ladesäulen also nur halb so hoch wie ursprünglich angestrebt (Ziel: 1 : 10).

---

<sup>34</sup> Ladesäulen auf öffentlichem Straßenland und solche auf Privatgelände, die öffentlich zugänglich sind.

<sup>35</sup> Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (2021).

Im gesamten Jahr 2021 wurden zudem nur 283 Ladesäulen errichtet, wobei dieser Wert auch den Austausch älterer Ladesäulen einschließt. Im Jahr 2022 stieg die Gesamtzahl der Ladesäulen auf 1.064<sup>36</sup>, ein Aufwuchs um sogar nur noch 124 Säulen innerhalb etwa eines Jahres.

**Tabelle 12: Schließung der Ladelücke bis 2025**

Jahr	Ladesäulen insgesamt	neue Ladesäulen
2021	940	+ 283*
2022	1.064	+ 124
	<i>Projektion</i>	
2023	2.543	+ 1.479
2024	4.022	+ 1.479
2025	<b>5.500**</b>	+ 1.478
* Inklusive Ersatz alter Säulen.		
** Bei gleichbleibender Belegung von durchschnittlich ca. 1,8 Ladepunkten/Säule		
Quellen: Senatsverwaltung für Wirtschaft Energie und Betriebe: Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/10244 vom 26.11.2021, Energieatlas Berlin mit Stand 30.11.2022.		

Um die anvisierte Zahl von 10.000 Ladepunkten zu erreichen, müssen bei typischerweise 1,8 Ladepunkten je Säule bis zum Jahr 2025 insgesamt 5.500 neue Säulen errichtet werden. Rechnerisch entspricht dies jährlich knapp 1.500 Ladesäulen bis zum Ende des Jahres 2025. Dies bedeutet in etwa eine Verzehnfachung der gegenwärtigen Ausbaugeschwindigkeit (s. Tabelle 12).

Um dieses Ziel zu erreichen, müssten also die Planungs- und Genehmigungskapazitäten verzehnfacht werden. Dies dürfte angesichts des aktuellen Fachkräftemangels nicht nur schwierig sein, sondern es stünden die notwendigen Fachleute zudem dann für andere wichtige Aufgaben nicht zur Verfügung.

Ob sich der durchschnittliche Verwaltungsaufwand zu den Genehmigungen der Säulen aufgrund von Skaleneffekten reduzieren wird, lässt sich nicht absehen. **Andererseits ist davon auszugehen, dass bislang die eher „einfachen“ Säulenstandorte aktiviert wurden, also zukünftig eher größere Hürden zu bewältigen sind.**

Will man das postulierte Ziel also tatsächlich erreichen, dann dürfte der einzige gangbare Weg in einer deutlichen Reduzierung der mit der Errichtung einer Ladesäule verbundenen Verwaltungsvorgänge liegen.

## 4.9 Weitere Effekte

### 4.9.1 Direkte und indirekte betriebliche Effekte

Die Effekte von Verwaltungshandeln auf die Wirtschaft wurden in der Vorgängerstudie bereits bezogen auf einige konkrete Genehmigungsverfahren quantifiziert. Aufgrund der Komplexität des Fallbeispiels Schulbauoffensive musste auf

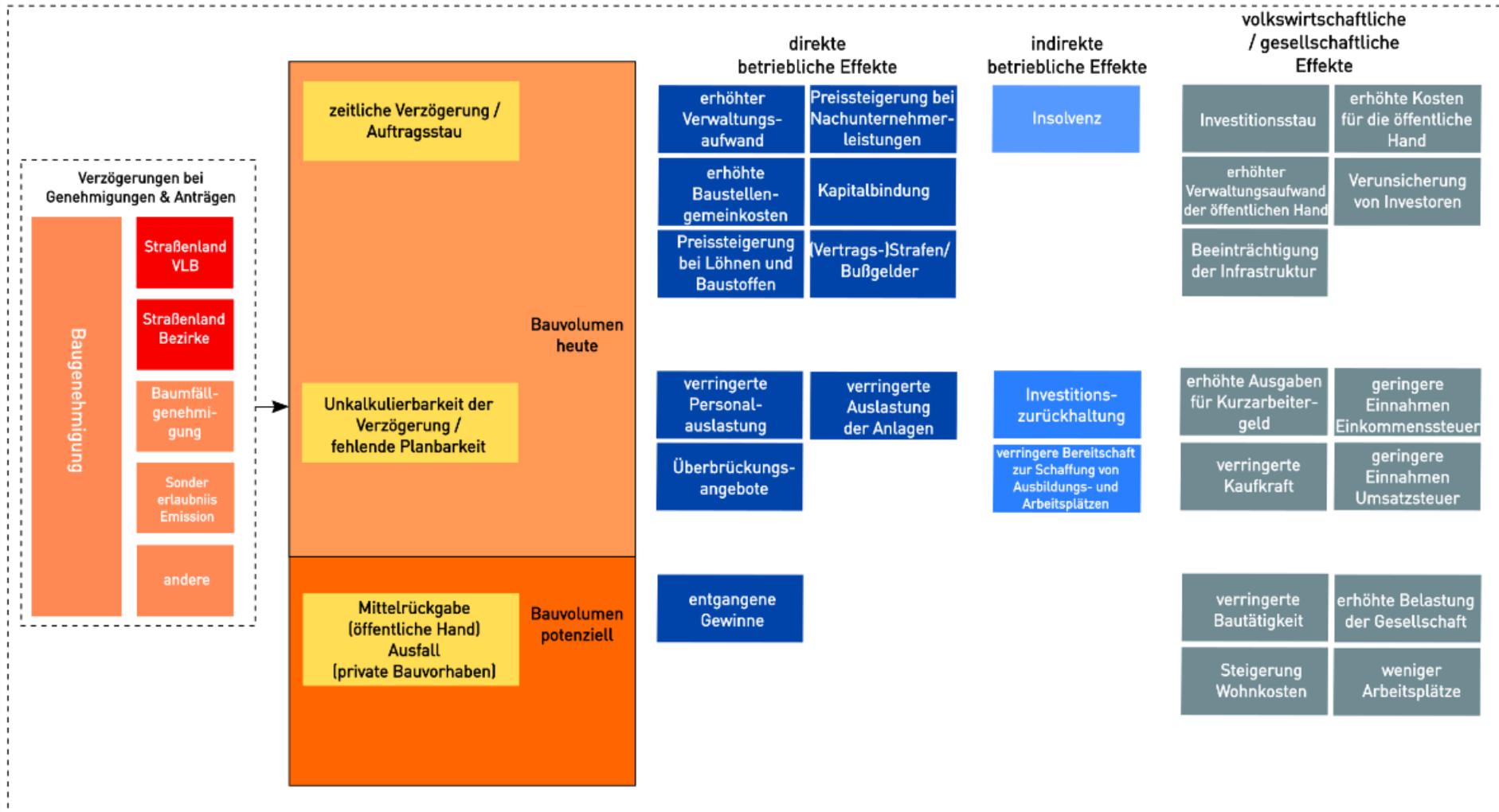
<sup>36</sup> Energieatlas Berlin (2022).

eine vergleichbare Berechnung in diesem Fall verzichtet werden. Um die große Bedeutung dieser Effekte auf die Betriebe dennoch zu verdeutlichen, werden die verschiedenen Ebenen im Folgenden qualitativ detailliert dargestellt (s. auch Abbildung 33).

Die Wirkungszusammenhänge können vereinfacht wie folgt beschrieben werden:

- Zunächst führt die zeitliche Verzögerung des Maßnahmenbeginns bei den Unternehmen zu einem **Stau an offenen Aufträgen**, die zwar bereits erteilt sind, deren Abwicklung jedoch nicht begonnen werden kann. Dies kann unterschiedliche wirtschaftliche Konsequenzen haben wie etwa Kurzarbeit, Auftragsstornierung oder erhöhte Vorleistung – beispielsweise im Zusammenhang mit der Baustelleneinrichtung (s. Abbildung 10 auf Seite 16). Auf der Seite der gesellschaftlichen Effekte sind vor allem die Konsequenzen der fehlenden jeweiligen Infrastruktur bzw. des Wohnraums verbunden. Dies kann wiederum Effekte auf die Unternehmen auslösen (fehlender / teurer Wohnraum für Beschäftigte, Stau aufgrund von fehlender Infrastruktur, fehlende Flächen usw.).
- Mit zunehmender Dauer der Verzögerung sind für die Unternehmen **steigende Kosten** verbunden, die aus unterschiedlichsten Effekten resultieren. Dazu gehören die fehlende Deckung von während der Wartezeit anfallenden Verwaltungs- und Baustellengemeinkosten, steigende Lohnkosten oder auch die entgangenen kalkulatorischen Gewinne. Aktuell sind insbesondere steigende Materialpreise sowie die allgemein erhöhte Inflation Kostentreiber, die als Folge von Verzögerungen im Baubereich die Unternehmen belasten.
- Die kaum einschätzbare und intransparente Dauer der Verzögerung **verunsichert die Unternehmer** und führt dazu, dass die Auswirkungen der unternehmerischen Entscheidungen nur noch schwer kalkulierbar sind. Dies gilt umso mehr, als zahlreiche zeitlich kritische Abhängigkeiten zu beachten sind. Beispielsweise die Gültigkeitsdauer bereits erteilter Genehmigungen (z. B. muss eine Baustelleneinrichtung innerhalb von 14 Tagen nach Erteilung der verkehrsrechtlichen Anordnung erfolgen).
- In einigen Fällen führen die Verzögerungen dazu, dass **Projekte nicht mehr realisiert werden** oder weniger neue Projekte begonnen werden. Damit verbunden sind Umsatzeinbußen für die Unternehmen. Im Kontext der BSO werden diese Einbußen als nicht ausgeschöpfte öffentliche Mittel erfasst, deren Umsatzpotenzial den Unternehmen der Bauwirtschaft – zumindest für den überblickten Zeitraum - entgeht. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene sind damit u. a. ein geringeres Bauvolumen, geringere Steuereinnahmen und nicht realisierte Arbeitsplätze verbunden.

Abbildung 33: Negativeffekte aufgrund von Verzögerungen bei Genehmigungen und Anträgen im Überblick



#### 4.9.2 Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Effekte

Über die dargestellten betrieblichen Effekte, die sich unmittelbar negativ auf die Ertragslage der betroffenen Unternehmen auswirken, sowie die gesellschaftlichen Effekte hinaus, lassen sich in einigen Fällen auch noch Effekte ausmachen, die die regionale Wirtschaft als Ganzes betreffen. Diese entstehen dann, wenn Wertschöpfung nicht generiert werden kann, für die entsprechende Potenziale

vorhanden wären. Im Baubereich sind dies in der Regel Baumaßnahmen, die nicht realisiert werden können.

**Abbildung 34: Darstellung beispielhafter indirekter Effekte in den Fallbeispielen**

Indirekte Effekte
<b>auf Gesellschaft und Volkswirtschaft</b>
Schlechtere Schulbildung Fachkräftemangel Niedriges Lohnniveau Verringertes Steueraufkommen geringere Mittel für Investitionen in Bildung, Infrastruktur etc.
<b>auf die Bauwirtschaft</b>
Planungsunsicherheit steigende laufende Kosten Gewinnminderung Zurückhaltung bei Investitionen in Personal, Maschinenpark etc.

Zwar lassen sich diese Effekte aufgrund der sich überlagernden Wirkungszusammenhänge sowie des auf Fallbeispielen basierenden Ansatzes der vorliegenden Untersuchung nicht quantifizieren. Dennoch ist es wichtig, auf diese weiteren Wirkungsebenen hinzuweisen, die aggregiert vor allem unter einer gesamtwirtschaftlichen bzw. gesamtgesellschaftlichen Betrachtung durchaus relevant sind und für die ausgewählte Folgen in den Fallbeispielen unter „indirekte Effekte“ aufgeführt werden (s. Abbildung 34).

Bei dieser Betrachtung lassen sich *drei Wirkungsebenen* unterscheiden:

- So ergeben sich Einbußen für das *Baugewerbe* selbst und zwar in Form von geringerer Wertschöpfung, als entgangene Arbeitnehmerentgelte und als nicht geschaffene Arbeitsplätze.
- Die zweite Wirkungsebene bilden die *Zulieferer* und andere Vorleister, die von den entfallenen Projekten ihrer Auftraggeber betroffen sind.
- Und schließlich wirken noch negative bzw. nicht wirksam werdende Kaufkrafteffekte auf die *Konsumgüterbranchen*.

Über die bereits benannten Effekte für die öffentliche Hand hinaus ziehen die Wertschöpfungs-, Kaufkraft- und Beschäftigungseffekte auch verschiedene Steuereffekte nach sich. Betroffen ist u.a. die Mehrwertsteuer, die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer.

#### *Schulbau als Engpassfaktor für Wohnungsbau*

Die Konsequenzen von durch Verwaltungshandeln bedingten Verzögerungen im Schulbau gehen auch über die primäre Konsequenz der Unterversorgung mit Schulplätzen hinaus. Das folgende Beispiel veranschaulicht die möglichen weitreichenden Konsequenzen, die durch Verwaltungshandeln entstehen können.

So ist die Genehmigungsfähigkeit eines Wohnungsbauvorhabens häufig auch von einer ausreichenden Versorgung mit Schulplätzen abhängig. Das bedeutet, dass

sich Verzögerungen im Schulbau auch unmittelbar auf die Entwicklung des Wohnungsbaugeschehens auswirken, selbst dann, wenn die Wohnungsbauinvestoren sich an der Finanzierung der Infrastruktur beteiligen.

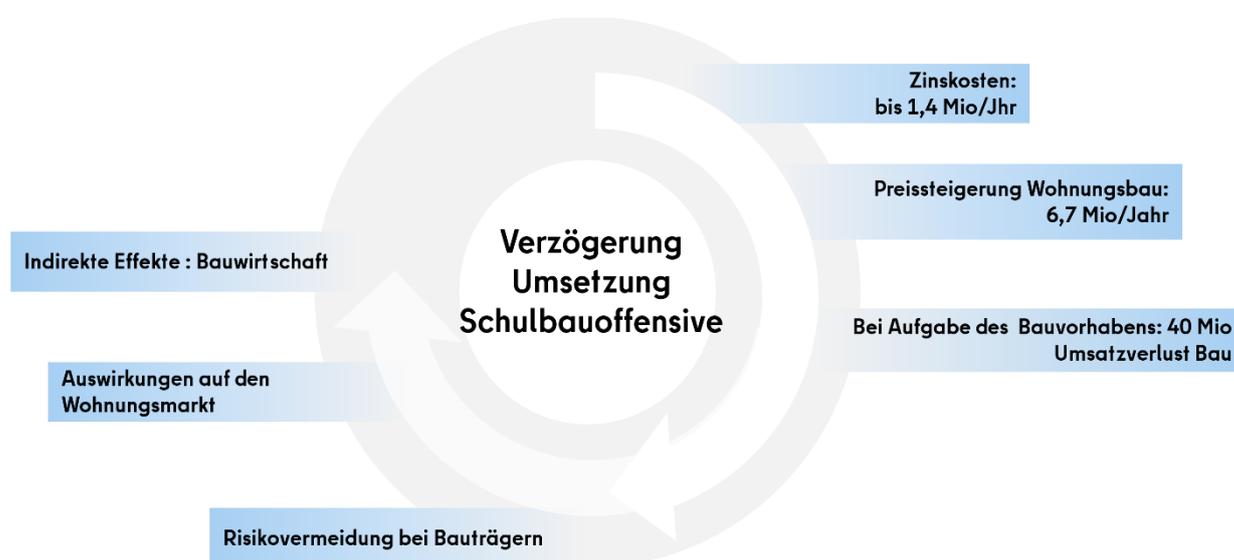
Zwar liegt eine komplette Übersicht des mit der verzögerten Schulbauentwicklung verbundenen Investitionsstaus im Bereich der Wohnungsentwicklung nicht vor. Einzelne dokumentierte Fälle, in denen Schul- und Sportämter sich aufgrund einer absehbaren Unterversorgung mit Schulplätzen gegen eine Realisierung bereits weit fortgeschrittener Wohnungsbauvorhaben ausgesprochen und die notwendigen städtebaulichen Verträge nicht mitgezeichnet haben, deuten allerdings auf die Signifikanz des Problems hin.

Die mit derartigen Entscheidungen verbundenen Verzögerungen belaufen sich auf teilweise mehrere Jahre und ziehen eine Reihe von wirtschaftlichen Konsequenzen für Wohnungswirtschaft und Bauwirtschaft nach sich; zudem haben diese Verzögerungen auch große Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft. Feststellbar sind die folgenden direkten und indirekten Effekte (s. Abbildung 35):

- Mit wieder steigenden Zinsen erhöhen sich die Kosten, die mit einer Zwischenfinanzierung der Investition verbunden sind. Im Fall eines durchschnittlichen Vorhabens mit einer Wohnbaufläche von 300 Wohnungen mit jeweils durchschnittlich 80 qm Wohnfläche bei (knappen) 2.000 Euro / qm würde sich die zusätzliche Belastung durch Bereitstellungszinsen in Höhe von 3 % p. a. für den Bauherren auf bis zu 1,4 Mio. Euro pro Jahr belaufen.
- Zusätzliche drastische Auswirkungen haben die in den letzten Jahren enormen Preissteigerungen, die im Falle der Verzögerung ebenfalls zu Buche schlagen. So ist der Brutto-Preisindex für Neubauwohngebäude im letzten Jahr (2023 gegenüber 2022) nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg um knapp 14 % gestiegen. Dies entspricht bei dem skizzierten Bauvorhaben einem theoretischen Anstieg der Baukosten um ca. 6,7 Mio. Euro. Wenn sich die Erstellung der Schule im fiktiven Fall um rund fünf Jahre verzögert, dann belaufen sich die Preissteigerungen, legt man die vergangenen Jahre zugrunde, auf rund 24 Millionen Euro.
- Für die Bauwirtschaft bedeutet dies, dass das betreffende Bauvolumen - zunächst der geplanten Schule und als indirekter Effekt dann auch das Bauvolumen für das Wohnungsbauvorhaben - nicht aktiviert wird und ggf. bereits avisierte Aufträge nicht abgearbeitet werden können. Was bei hoher Auslastung in den Vorjahren unproblematisch gewesen wäre, trifft die regionale Bauwirtschaft derzeit hart. Dies gilt insbesondere dann, wenn bereits erste Abstimmungen zum Bauvorhaben stattgefunden haben. Dagegen fallen mögliche Aufwände für Vorhaltung von Personal und Material, sofern die Verträge noch nicht rechtskräftig sind, in der Regel nicht an.
- Nicht auszuschließen ist auch, dass der Investor das Wohnungsbauvorhaben aufgrund der unsicheren Situation, insbesondere der Kostenentwicklung, gänzlich aufgibt. In diesem Fall entgeht der Bauwirtschaft ein Bauvolumen von mehr als 40 Millionen Euro. Damit verbunden sind Folgeeffekte wie nicht realisierte Arbeitsplätze und das entsprechende Steueraufkommen.

- Im skizzierten Fall wirkt sich die Verzögerung im Schulbau zudem unmittelbar auf den Wohnungsmarkt aus. In jedem Fall verzögert sich die mögliche Entspannung durch die Realisierung der neuen Wohnungen mindestens um die fünf Jahre, die im Modellfall angenommen wurden. Noch deutlicher wäre der negative Effekt auf den Wohnungsmarkt dann, wenn der Investor aufgrund der Verzögerung von der Investition Abstand nehmen muss und die Wohnungen nicht mehr realisiert werden.
- Und schließlich verunsichern derartige Beispiele für eine fehlende Planungs- und Investitionssicherheit die potenziellen Investoren. Dies kann dazu führen, dass ursprünglich projektierte Wohnungsbauvorhaben aufgegeben und neue Bauvorhaben erst gar nicht in Angriff genommen werden.

Abbildung 35: Fallbeispiel fehlende Schule im Neubaugebiet: Auswirkung auf Baukosten, Wirtschaft und Wohnungsmarkt



## 5 Handlungsempfehlungen 2016, 2019 – was hat sich seitdem verändert?

Die gutachterlichen Vorschläge, die im Jahr 2016 im Auftrag von Handwerkskammer und Fachgemeinschaft Bau erarbeitet worden waren, basierten auf Befragungen von Unternehmen bzw. Experten und zielten auf die Beschleunigung von Abläufen und die damit verbundene Reduzierung der Schäden für Bauwirtschaft und Stadtgesellschaft.

Die folgenden damals erarbeiteten Vorschläge und Ansätze wurden – soweit das von außen erkennbar ist – überwiegend von der Politik nicht in die eigene Agenda aufgenommen. Positiv hervorzuheben ist allenfalls die Neustrukturierung der **Verkehrslenkung Berlin (so der damalige Name)**, die seit 1.1.2020 als „Abteilung für Verkehrsmanagement“ bei der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt angesiedelt ist. Auch die aktuelle Initiative zu einem Schneller-Bauen-Gesetz ist hervorzuheben.

Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die zentralen, in der Vergangenheit bereits konkretisierten Vorschläge und Forderungen von Handwerkskammer und Fachgemeinschaft Bau und bewertet die zwischenzeitliche Entwicklung:

- **Prozesse vereinfachen** – Prozess der verkehrsrechtlichen Anordnungen einfacher gestalten.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Antragsteller unterstützen** – Handreichungen und Lotsen.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Verlässlichkeit sichern und Planungssicherheit schaffen** – Konkretisierung und Kommunikation von Handlungsgrundsätzen und Ermessensspielräumen.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Dienstleistungsgedanke verankern** – Taskforce, abteilungsübergreifende Koordination und Erfolgskontrolle.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Transparenz herstellen** – kontinuierliche prozessbegleitende Kommunikation über ein Onlineportal.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **One face to the customer** – direkte Ansprechpartner, konkrete Kontaktmöglichkeiten und einheitliche Bearbeitende über den gesamten Prozess.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Personelle Ausstattung verbessern** – mehr Personal und Integration externer Expertise.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell unverändert (s. Kap. 4.8).*
- **Image verbessern:** Die Imagekampagne für die VLB wurde durch die Neustrukturierung und die damit verbundene Streichung der Marke VLB zunächst obsolet.
  - *Situation 2023: Erledigt.*

- **Mitarbeitende stärken und Arbeitsbedingungen verbessern:** Die kritischen Rückmeldungen (auch aus der Verwaltung selbst) sind inzwischen nicht mehr alltäglich. Insofern scheint das Arbeitsklima durch die Neustrukturierung besser geworden zu sein, auch die Einstufung der Stellen ist in der Tendenz inzwischen höher. Das Thema der Übernahme von Verantwortung als Hemmnis für die schnelle Bearbeitung ist jedoch weitgehend noch nicht adressiert.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell leicht verbessert.*

Das bedeutet, dass von den neun hier dargestellten zentralen Ansatzpunkten lediglich einer aufgrund der Neustrukturierung der VLB abgehakt werden kann. In einem weiteren Punkt schienen leichte Fortschritte erkennbar. Alle anderen Ansatzpunkte wurden nicht oder zumindest ohne konkrete Verbesserungen angegangen. Damit bestehen die grundsätzlichen Herausforderungen und Probleme weiter fort. Insbesondere Personalausstattung und Bearbeitungszeiten konnten nicht verbessert werden und wurden in der aktuellen Befragung als genauso schlecht wie im Vergleichsjahr 2016 kritisiert. In der derzeitigen Situation und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist eine „selbstlaufende“ Besserung auch nicht in Sicht. Einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Situation kann nur ein drastisches Abspecken der Verfahren leisten. Insofern sind die Punkte Prozessvereinfachung, Dienstleistungsgedanke, Transparenz sowie Unterstützung unverändert problematisch und durch geeignete Maßnahmen – hierzu wurden teilweise auch im Detail ausführliche Vorschläge gemacht – unverändert mit Priorität anzugehen.

Während sich die Vorschläge in der vorgenannten Studie primär auf den Bereich der Genehmigungen beziehen, wurden im Jahr 2019 die Konsequenzen der Struktur der Schulbauoffensive für die Bauwirtschaft in der Stadt analysiert. Hintergrund war schon damals der sich abzeichnende schleppende Verlauf der Schulbauoffensive. Wichtige Vorschläge bezogen sich auf die folgenden neun Handlungsfelder:

- **Kommunikation:** Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz intensivieren.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell leicht verbessert.*
- **Genehmigungsprozess:** Bürokratische Hemmnisse beseitigen.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Öffentliche Aufträge:** Unternehmen aktiv ansprechen.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell unverändert.*
- **Vergabeverfahren:** optimieren.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- **Verwaltungsprozesse und Abwicklung:** Effizienz erhöhen.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell unverändert.*
- **Mittelstand:** fördern.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell unverändert.*
- **Planungssicherheit:** Perspektiven für die regionale Bauwirtschaft verbessern.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- Mehr **Baukultur** durch bessere Planungskultur.

- *Situation 2023: Unverändert.*
- Berlin als **Kompetenzzentrum** für Schulneubau und Bauwesen.
  - *Situation 2023: Unverändert.*

Konkret wurden damals die folgenden Maßnahmenvorschläge erarbeitet:

- Die **Basis**: Ein öffentlich-privates Commitment zur nachhaltigen Stärkung der regionalen Baukompetenz.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- Eine **Imagekampagne** für das Bauen.
  - *Situation 2023: Unklar, tendenziell unverändert.*
- Mehr **Fachkräfte** für die Region.
  - *Situation 2023: Unverändert.*
- Attraktivere **öffentliche Aufträge** durch Verbesserungen im Vergabeprozess.
  - *Situation 2023: Unverändert.*

Auch bei der Betrachtung der Wirkung dieser Vorschläge auf Politik und Verwaltung muss konstatiert werden, dass zwischenzeitlich im Wesentlichen kaum Verbesserungen erkennbar sind und die Maßnahmen nicht umgesetzt oder weiterverfolgt wurden. Von den neun adressierten Handlungsfeldern und den vier Maßnahmenvorschlägen wurde nach aktuellem Kenntnisstand keines erledigt. Auch in den Bereichen, in denen die öffentliche Handlung unmittelbar und kurzfristig handlungsfähig wäre – wie etwa bei der Kommunikation, den Genehmigungsprozessen sowie der Vergabeverfahren – blieben positive Veränderungen aus.

Fasst man die Analyse der Wirkung der beiden Konzepte zusammen, dann lässt sich festhalten, dass den Vorschlägen in der Zwischenzeit wenig konkrete Maßnahmen gefolgt sind. Die aktuelle Befragung zeigt im Wesentlichen die gleichen Hemmnisse auf – und dies trotz deutlich veränderter Rahmenbedingungen. Die gemachten Handlungsvorschläge bleiben insofern unverändert gültig und müssen auch in die Agenda der aktuellen Koalition eingehen.

Entsprechend verwundert es nicht, dass die Unternehmensbefragung im Rahmen dieser Studie hinsichtlich der konstatierten Probleme unter Abzug der veränderten Rahmenbedingungen (Krisen) zumindest in der Tendenz zu vergleichbaren Ergebnissen führte. Auch für die Unternehmen sind offenbar keine veränderten Bedingungen feststellbar.

### *Was wird das Schneller-Bauen-Gesetz bringen?*

Die neue Berliner Koalition ist mit dem Anspruch angetreten, mit dem *Schneller-Bauen-Gesetz* für deutlich mehr Geschwindigkeit im Bauen zu sorgen. Den bislang vorliegenden Informationen zufolge soll unter diesem Begriff ein Maßnahmen- und Gesetzespaket auf den Weg gebracht werden, das alle relevanten Hebel – also Landesgesetzgebung, Bundesinitiativen, organisatorische Verbesserungen – ausdrücklich einschließt.<sup>37</sup> Ein Eckpunktepapier dazu ist vom „Bündnis

---

<sup>37</sup> Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen in Berlin (2021),

für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen“ für den Herbst 2023 versprochen und ein abgestimmter Entwurf soll zum Jahresende vorliegen.

Derzeit werden insgesamt zwölf Aktionsfelder diskutiert, die unter Einbeziehung von Stakeholdern erarbeitet wurden und bereits teilweise recht konkrete Vorschläge und Maßnahmen enthalten:

- Gemeinsames Mindset / Aufgabenverständnis schaffen.
- Finanzielle Rahmenbedingungen optimieren.
- Durchsetzung gesamtstädtischer Ziele verbessern.
- Zuständigkeiten effektiver ordnen.
- Potenziale sichern und aktivieren.
- Planungsgrundlagen und Strategien anpassen.
- Infrastrukturelle und ökologische Voraussetzungen schaffen.
- Verfahren beschleunigen.
- Fachliche Anforderungen fokussieren / reduzieren.
- Planungs- und Genehmigungsverfahren digitalisieren.
- Rechtsgrundlagen qualifizieren und vereinfachen.
- Personelle Rahmenbedingungen verbessern.

Zwar bleibt abzuwarten, welche dieser Ansätze letztlich in welcher Form tatsächlich umgesetzt werden. Gleichwohl lässt sich festhalten, dass damit zumindest auf der konzeptionellen Ebene die wesentlichen in den Jahren 2016 und 2019 von Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg und Handwerkskammer Berlin vorgelegten Vorschläge aufgegriffen werden.

## 6 Handlungsansätze 2023: Empfehlungen

### 6.1 Überblick

Die Analyse ausgewählter, für die Umsetzung der Schulbauoffensive relevanter Bereiche des Verwaltungshandelns, hat beispielhaft gezeigt, 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 36) zeigt das breite Spektrum an zentralen Herausforderungen für die öffentlichen Akteure bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen sowie der Schulbauoffensive insgesamt.

Analog zu den Ergebnissen der Unternehmensbefragung (siehe Abbildung 38) 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 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, machen teurer und die 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 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 36: Matrix der Handlungsfelder und Problembereiche im Verwaltungshandeln

Problembereich:	Politische Vorgaben	Bürokratie / Regelungswucher	Unklare Zuständigkeiten / Verantwortung	Kommunikation / fehlende Transparenz	Personal- und Fachkräftemangel	Digitalisierung / Schnittstellen
BSO-Handlungsfelder:						
Bedarfs- und Entwicklungsplanung		X				X
Finanzplanung (langfristig) Mittelausschöpfung	X			X		
Flächenbereitstellung, Planungsrecht Baugenehmigung		X	X	X	X	X
Mittelbereitstellung	X			X		
Ausschreibungen und Vergabe		X		X		X
Genehmigungserteilung		X			X	X
Bauausführung / -management	X	X		X	X	X

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.

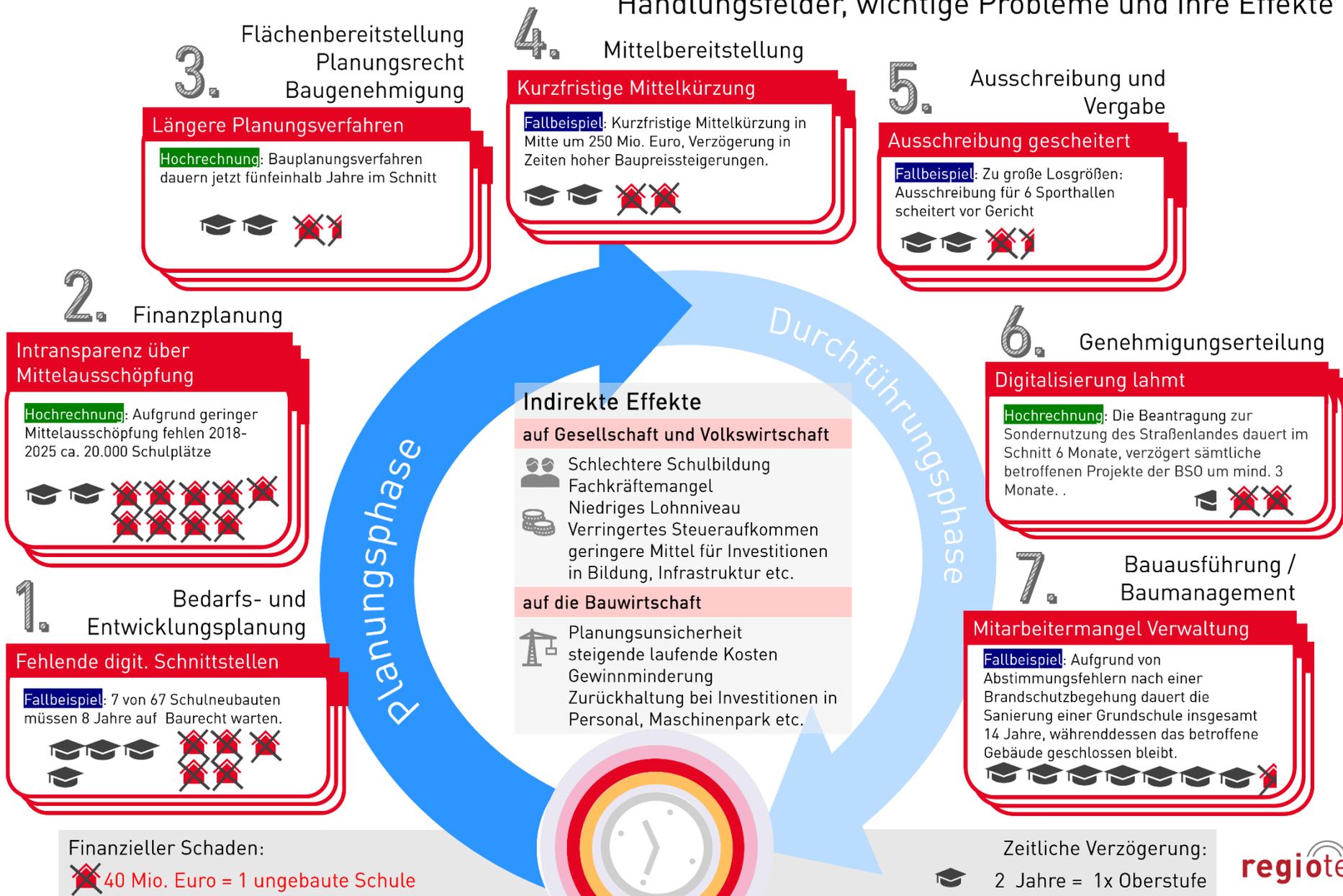
Am Beispiel des wegen seiner Bedeutung für die Zukunft besonders sensiblen Schulbaus lassen sich die in vielen Bereichen bestehenden Defizite sowie die negativen Wirkungen von Nicht-Handeln deutlich zeigen. Gerade bei einer hohen Inflation wirken sich Verzögerungen besonders stark aus. Dieser Effekt 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 37:

# Wo es in der Schulbauinitiative hakt

## Handlungsfelder, wichtige Probleme und ihre Effekte



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.

## 6.2 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 – benötigen 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.

### 6.3 Realistische statt politische Ziele setzen

Für viele Bereichen 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 wachsenden 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.

### 6.4 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) 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 zwar 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.

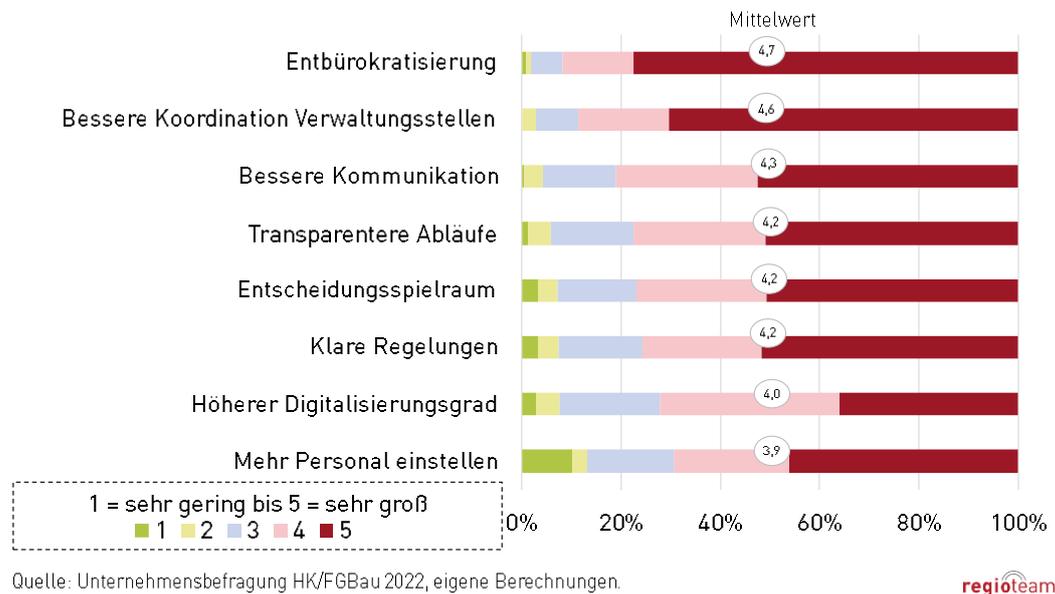
Davon abgesehen ist es grundsätzlich notwendig, in der Auslegung der Regelungen und Gesetze alle möglichen Spielräume zu nutzen, die zu einer Reduzierung der Aufwände bei Antragssteller wie Bearbeiter beitragen können. Dieser Grundsatz muss klar geregelt sein, damit die Bearbeitenden auch hinsichtlich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

## 6.5 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 und dadurch Unternehmen und Verwaltung die Arbeit erleichtert wird.

Abbildung 38: Bereiche, in denen die befragten Unternehmen Handlungsbedarf sehen



## 6.6 Mut zur Lücke

Ein zentraler Lösungsansatz wird in der Zukunft in einem ressourcensparenden, auf die wesentlichen Ziele ausgerichteten Handeln liegen, das auch das Prinzip des „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.

## 6.7 Komplexität (in der Planung) reduzieren

Im Planungsbereich wurden zahlreiche Bereiche identifiziert, deren Regelungsdichte zu einer Verzögerung der Bauvorhaben 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 BZA 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 Beteiligungsrunden 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.

## 6.8 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.

## 6.9 Einheitliche Kommunikationsprozesse und Transparenzgebote

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.

## 6.10 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.

### 6.11 Ressourcen gezielt einsetzen

Die ausufernde Regulungsdichte, 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 notwendig 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.

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

Was sich im Bereich der Entwicklung von strategischen Konzepten bewährt hat, nämlich auch abseits des engen Korsetts der eigenen Aufgabenbeschreibung oder der bestehenden Regelungen Lösungen zu suchen, wird angesichts der aktuellen Ressourcendefizite auch für die Verwaltung notwendig. 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.

### 6.13 Digitalisierung als Querschnittsaufgabe mit Priorität

Die Chancen der Digitalisierung werden bislang nur unzureichend genutzt (s. Kap. 4.7). In nahezu allen Schritten auf dem Weg von der Idee bis zu seiner Fertigstellung eines Bauvorhabens 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 zu 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 task-force Digitalisierung umfassen, die alle wichtigen Akteure aus Bauwirtschaft, Verwaltung, Verbänden, aber auch wissenschaftliche Akteuren einbezieht.

#### **6.14 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 wie Bietern sowie die derzeit eher verhaltene Beteiligung der Bauwirtschaft als zentral angesehen werden. Im Bereich des vorhandenen Regelwerks 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). 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.

## 7 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 Bau- und Gewerbe, 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 Praxischeck 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 Gewerken nachdrücklich

verdeutlicht. Als weitere zentrale Punkte wurden auf fehlende Flächen, einen falschen Ressourceneinsatz, mangelhafte Digitalisierung 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 Mitarbeiter, 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 einerseits eine deutliche Fehlentwicklung im Verhältnis von Leistung und Kosten sichtbar. Die Erhöhung der Gebühren wird andererseits 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.

## 8 Anhang

### 8.1 Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin (2020): Drucksache 18 / 25 205, 28.10.2020. Antwort auf eine schriftliche Anfrage vom 07. Oktober 2020.
- Abgeordnetenhaus Berlin (2022): Drucksache 19 / 11 043, Antwort auf eine schriftliche Anfrage vom 10. März 2022.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2021): Pressemitteilung: Deutlich mehr Gewerbemeldungen im 1. Halbjahr 2021.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2022a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung im Land Berlin nach Wirtschaftsbereichen.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2022b): Statistischer Bericht: Baufertigstellungen, Bauüberhang und Bauabgang in Berlin 2021.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023a): Baugewerbe in Berlin 2022, Ergebnisse der Ergänzungserhebung im Bauhauptgewerbe, der jährlichen Erhebung im Ausbaugewerbe und der Investitionserhebung.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023b): Statistischer Bericht: Baugewerbe in Berlin Dezember 2022 und Jahr 2022.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2023c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter und Arbeitnehmer im Land Berlin nach Wirtschaftsbereichen 1991 bis 2022.
- bulwiengesa (2023): Dauer der Bebauungsplan-Verfahren in Berlin, Seite 2ff.
- Bundesarchitektenkammer (2023): Positionspapier der BAK zur besonderen Bedeutung und Wichtigkeit des Baureferendariats vom 15.2.2023. Internet: <https://bak.de/position/positionspapier-der-bak-zur-besonderen-bedeutung-und-wichtigkeit-des-baureferendariats/>.
- Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen in Berlin (2021): Bündnisvereinbarung vom 20.06.2022.
- Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) (ohne Datum): DiPlanung. Internet: <https://www.Diplanung.de/>
- Ifo Institut (2023): Konjunkturumfrage, in: ifo Konjunkturperspektiven.
- RBB24.de (2022): Berliner Verwaltung beginnt Umstellung auf die digitale Akte, aufgerufen am 13.06.2022. Internet: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2022/06/berlin-verwaltung-mitte-digitalisierung-bezirksamt-digitale-akte.html>.
- rbb24 Abendschau (2023): Abendschau 19.07.23, 19:30 Uhr.
- Rechnungshof von Berlin (2021): Jahresbericht, S. 14 ff.: „Erhebliche Mängel bei der Steuerung der Migration der Informations- und Kommunikationstechnik nach der Berliner E-Government Gesetz.“ Internet: <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-3623.pdf#page=18>.

- **regioconsult** (2016): Betriebliche und regionalwirtschaftliche Auswirkungen von Verwaltungshandeln auf die Bauwirtschaft in Berlin.
- **regioconsult** (2019): Auswirkungen geplanter Neubau- und Sanierungsmaßnahmen speziell im öffentlichen Hochbau Berlins für Bauwirtschaft und öffentliche Verwaltung – das Beispiel der „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO).
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (2022): Digitale Umweltprüfung. Internet: <https://mapview.region-frankfurt.de/maps/resources/apps/sup/>
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2022): Sachstandsbericht zum Monitoring Schulentwicklungsplanung 20/21: <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/19/Haupt/vorgang/h19-0353.A-v.pdf>.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2023a): Bericht – Blickpunkt Schule 2022/2023.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2023b): Jährlicher Bericht der Taskforce Schulbau zum Maßnahmen- und Finanzcontrolling zum Schulbauprogramm (Fortschrittsbericht) - Bericht für das Jahr 2022.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2012): Umsetzungskonzept zur Einführung der elektronischen Akte.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2021): Strategie zur integrierten Infrastrukturplanung.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2022): Beantwortung des Berichtsauftrages aus der 14. Sitzung des Hauptausschusses am 04.05.2022, 2. Lesung des Einzelplans 15 (Finanzen): 16 Fragen der SPD zum Thema „Dauer von Bauvorhaben“, Seite 3f.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft Energie und Betriebe (2021): Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/10244 vom 26.11.2021, Seite 2.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (2022): Energieatlas Berlin: Ladesäulen im öffentlichen Raum und öffentlich zugängliche Ladesäulen auf Privatgrund. Stand 30.11.2022.

## 8.2 Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Baupreisentwicklung in Berlin seit 1992, Preisveränderungen in %.....	8
Abbildung 2: Befragte Unternehmen nach Tätigkeitsfeld.....	11
Abbildung 3: Durchschnittliche Bewertung aktueller Herausforderungen durch Unternehmen aus Handwerk und Bauwirtschaft.....	12
Abbildung 4: Kraftstoffpreise, Materialpreisschwankungen und Lieferengpässe stärkste Auswirkungen des Ukraine- Krieges .....	13
Abbildung 5: Die größten Probleme der Bauwirtschaft .....	13
Abbildung 6: Anteil der Unternehmen mit verzögerten und abgebrochenen Bauprojekten in Berlin.....	14
Abbildung 7: Konsequenzen des Verwaltungshandels für die Betriebe nach Aufwand und Kosten.....	15
Abbildung 8: Bewertung der Bearbeitungsdauer von Anträgen nach Bezirken .....	15
Abbildung 9: Häufigkeit von Verzögerungen nach Ämtern und Behörden.....	16
Abbildung 10: Folgen der verzögerten Bearbeitung von Anträgen für die Unternehmen (Zeitraum 2017-2021) .....	16
Abbildung 11: Handlungsfelder der Verwaltung bei der Umsetzung der Maßnahmen der BSO .....	18
Abbildung 12: Verwaltungshandeln und Bauwirtschaft: Handlungsfelder, Probleme, direkte und indirekte Effekte .....	22
Abbildung 13: Fehlende (digitale) Schnittstellen in der BSO-Prozesskette .....	25
Abbildung 14: Geplante Schulstandorte ohne bestehendes Planungsrecht.....	29
Abbildung 15: Fazit zum Handlungsfeld Bedarfs- und Entwicklungsplanung.....	30
Abbildung 16: Ausschöpfungsberichterstattung auf der Webseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen .....	32
Abbildung 17: Fazit zum Handlungsfeld Finanzplanung .....	34
Abbildung 18: Fazit zum Handlungsfeld Planungsrecht und Planungspraxis .....	39
Abbildung 19: Faktoren, die zu Unsicherheit in der Finanzplanung für komplexe Bauvorhaben beitragen .....	41
Abbildung 20: Fazit zum Handlungsfeld Mittelbereitstellung.....	43
Abbildung 21: Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren durch Betriebe aus Handwerk und Baugewerbe .....	44
Abbildung 22: Gründe für die geringe Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren.....	45
Abbildung 23: Auftraggeber der regionalen Bauwirtschaft .....	46
Abbildung 24: Fazit zum Handlungsfeld Ausschreibung und Vergabe .....	48
Abbildung 25: Größte Hürden bei der Einführung digitaler Prozesse für Unternehmen in der Praxis.....	52
Abbildung 26: Hilfe oder Belastung? Bewertung des Digitalisierungsfortschritts in der Verwaltung .....	53
Abbildung 27: Aufwand oder Nutzen? Beurteilung digitaler Verfahren durch die Bauwirtschaft.....	53
Abbildung 28: Fazit zum Handlungsfeld Genehmigungserteilung.....	54

Abbildung 29: Personalausstattung und Bauvolumina der Hoch- und Tiefbauabteilung des Berliner Senats .....	59
Abbildung 30: Fazit zum Handlungsfeld Baudurchführung / Baumanagement .....	61
Abbildung 31: Fallbeispiel E-Ladeinfrastruktur .....	62
Abbildung 32: Negativeffekte aufgrund von Verzögerungen bei Genehmigungen und Anträgen im Überblick .....	66
Abbildung 33: Darstellung beispielhafter indirekter Effekte in den Fallbeispielen .....	67
Abbildung 34: Fallbeispiel fehlende Schule im Neubaugebiet: Auswirkung auf Baukosten, Wirtschaft und Wohnungsmarkt .....	69
Abbildung 35: Matrix der Handlungsfelder und Problembereiche im Verwaltungshandeln .....	75
Abbildung 36: Bereiche, in denen die befragten Unternehmen Handlungsbedarf sehen .....	81

### 8.3 Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Baugewerbe (Bauhaupt- und Ausbaugewerbe) in Berlin 2012 – 2021 .....	7
Tabelle 2: Vergleich der Entwicklung grundlegender bauwirtschaftlicher Daten für Berlin in den Phasen 1993 – 1995 und 2020 – 2022 .....	10
Tabelle 3: Muster der Ursachenmatrix mit Handlungsfeld (links) und grundlegenden Problembereichen des Verwaltungshandelns (oben) .....	19
Tabelle 4: Handlungsfeld "Bedarfs- und Entwicklungsplanung" mit relevanten Problembereichen .....	24
Tabelle 5: Handlungsfeld "Finanzplanung" mit relevanten Problembereichen .....	31
Tabelle 6: Finanzieller Schaden durch geringe Ausschöpfung der BSO-Mittel .....	32
Tabelle 7: Handlungsfeld "Flächenbereitstellung, Planungsrecht und Baugenehmigung" mit relevanten Problembereichen .....	35
Tabelle 8: Handlungsfeld "Mittelbereitstellung" mit Problembereichen .....	40
Tabelle 9: Handlungsfeld "Ausschreibungen und Vergabe" mit relevanten Problembereichen .....	44
Tabelle 10: Handlungsfeld "Genehmigungserteilung" mit relevanten Problembereichen .....	49
Tabelle 11: Handlungsfeld "Bauausführung / Baumanagement" mit relevanten Problembereichen .....	55
Tabelle 12: Schließung der Ladelücke bis 2025 .....	64