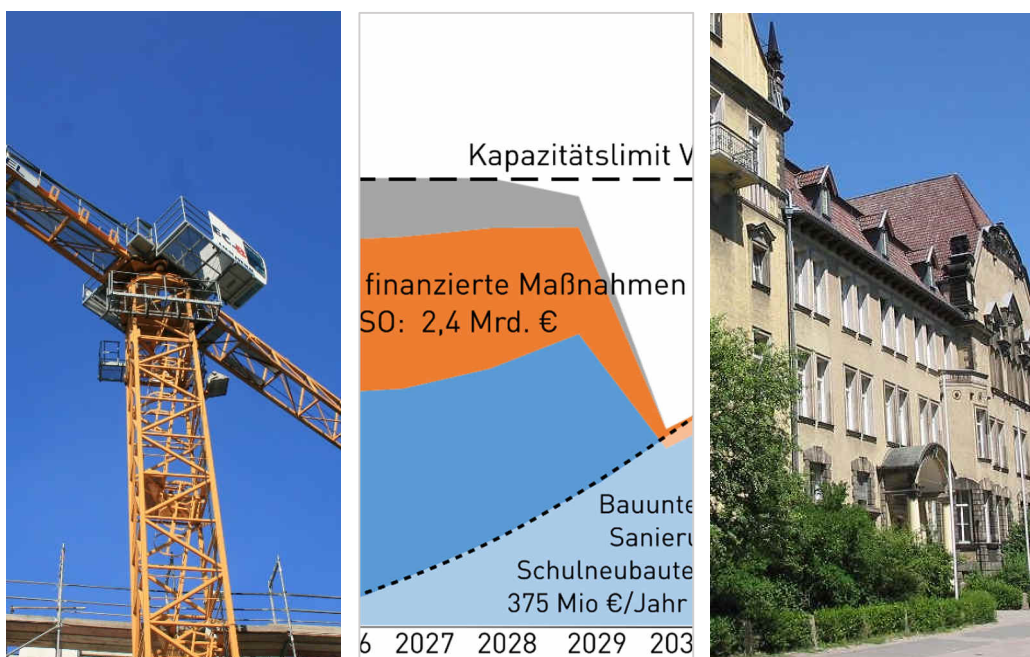

- Dimension, Herausforderungen, Ansätze -

Auswirkungen geplanter Neubau- und Sanierungsmaßnahmen speziell im öffentlichen Hochbau Berlins für Bauwirtschaft und öffentliche Verwaltung - das Beispiel der „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO)

KURZFASSUNG



Erstellt von:

regioconsult
Konzepte für Politik und Wirtschaft
Bundesplatz 8
10715 Berlin
Fon: +49 30 78959451
Fax: +49 30 78959459
Email: post@regioconsult.de
<http://www.regioconsult.de>

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

Titelfoto: **regioconsult**

Informationsstand soweit nicht anders angegeben: Jahresende 2018
Berlin, im Februar 2019

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.

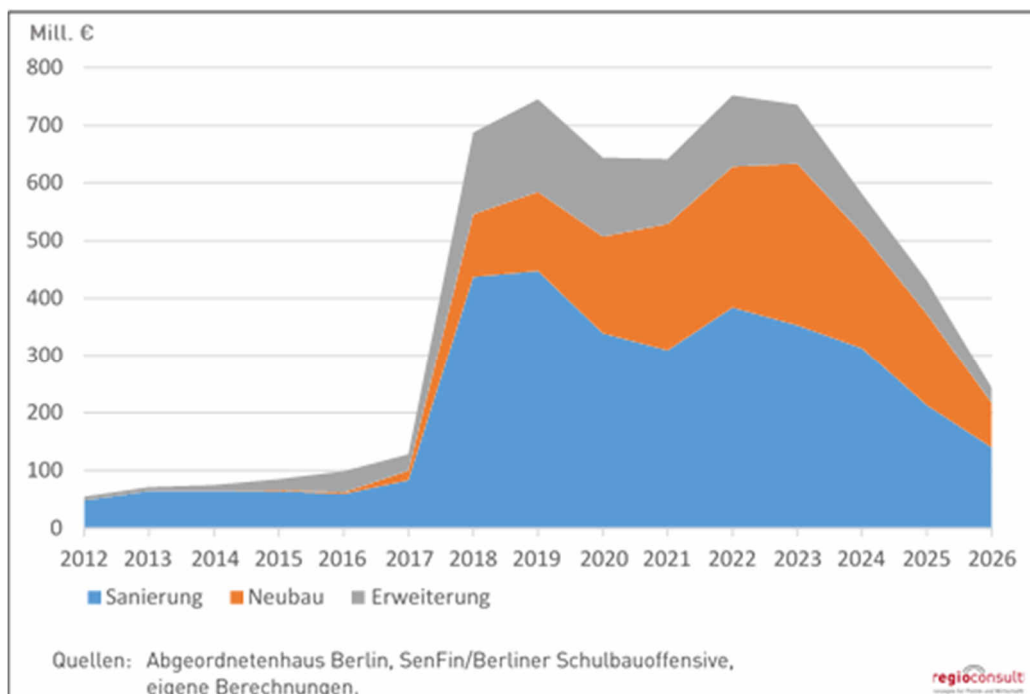
1 Kurzfassung

Der für die nächsten Jahre prognostizierte Anstieg der Schülerzahlen stellt die wachsende Stadt Berlin vor große Herausforderungen. Mit der „Berliner Schulbauoffensive“ sollen daher in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum von nur zehn Jahren rund 55.000 zusätzliche Schulplätze neu geschaffen werden. Gleichzeitig ist im Rahmen dieser Initiative auch geplant, den teilweise dramatischen Sanierungsstau, der in den Schulgebäuden feststellbar ist, zu beseitigen. Für diese Maßnahmen hat die Senatsverwaltung im Sofortprogramm „Berliner Schulbauoffensive BSO“ rund 5,5 Milliarden Euro im Haushalt gesichert, die bis zum Jahr 2026 investiert werden sollen.

Herausforderungen und Chancen

Diese geplanten Maßnahmen werden zu einem drastischen Anstieg der Ausgaben im Bereich Bau und Unterhalt von Schulen führen. Vor allem in den ersten Jahren der Schulbauoffensive werden die Kosten den bislang vorliegenden Planungen zufolge explosiv ansteigen und sich in der Spitze auf mehr als 700 Millionen Euro pro Jahr belaufen (s. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Geplante Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der Berliner Schulbauoffensive (BSO)

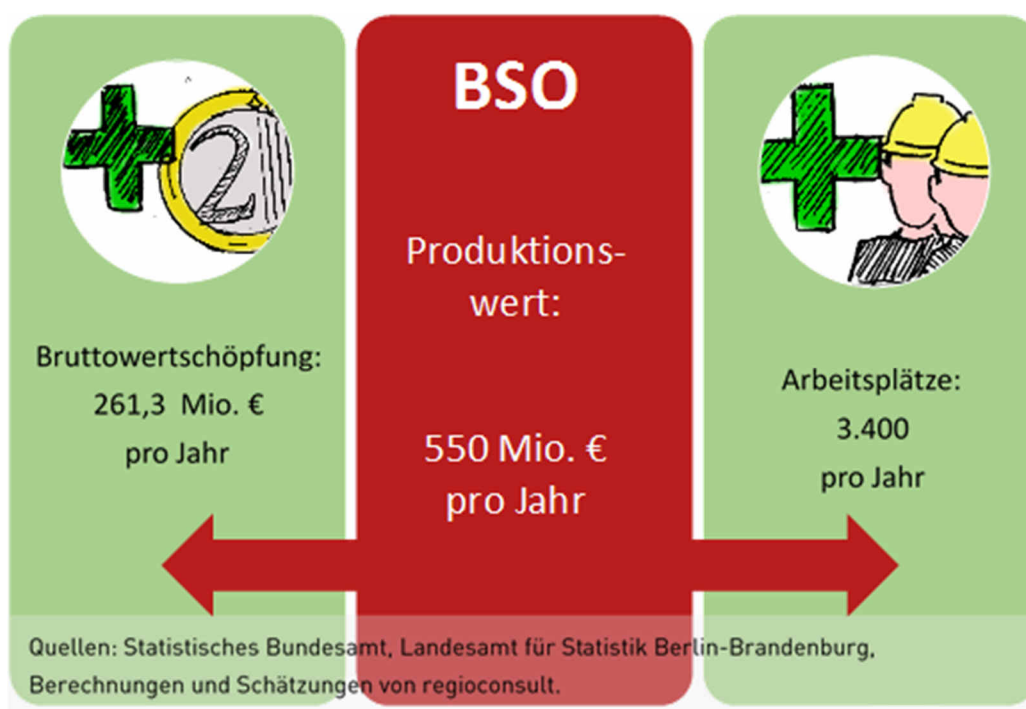


Damit wird die Berliner Schulbauoffensive nicht nur das größte Investitionsvorhaben der laufenden Legislaturperiode in der wachsenden Stadt. Gleichzeitig ist das Paket ein Konjunkturprogramm für die Bauwirtschaft und stellt damit auch eine große Chance für den Wirtschaftsstandort Berlin dar. Denn die möglichen Effekte sind enorm: So könnten mit den Maßnahmen in diesen Bereichen schon

über die direkten Effekte eigenen Berechnungen zufolge rund 3.400 Arbeitsplätze über zehn Jahre geschaffen oder gesichert werden. Dies entspricht rund 10 % der aktuellen Beschäftigtenzahl im Baugewerbe. Während dieser Wert auf den konservativen Schätzungen der BSO basiert, errechnet sich im Szenario von regioconsult (s.u.) ein Effekt von knapp 4.000 Arbeitsplätze (+12 % der Beschäftigten) über einen Zeitraum von zwölf Jahren. In beiden Szenarien wirken zudem weitere indirekte oder induzierte Effekte, von den neben dem Baugewerbe auch andere Wirtschaftszweige profitieren werden. Eine Realisierung der Bauleistung durch die regionale Bauwirtschaft vorausgesetzt könnte die BSO damit einen positiven Impuls für die Wirtschaft in der wachsenden Region Berlin auslösen.

Abbildung 1:

Wertschöpfung durch die Berliner Schulbauoffensive für das Berliner Bauhauptgewerbe (direkte Effekte)



Berliner Wirtschaft stellt sich der Herausforderung

Handwerk und mittelständische Bauwirtschaft haben in der Vergangenheit auf die Notwendigkeit der nun gestarteten Initiativen hingewiesen und sind bereit sich an der Bewältigung der Aufgaben aktiv zu beteiligen. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Hemmnisse ist jedoch notwendig, dass die Politik ihrerseits die geeigneten Rahmenbedingungen schafft.

Vier zentrale Handlungsfelder für die öffentliche Hand

Bei der Realisierung dieser Maßnahmen steht die *öffentliche Hand* großen Herausforderungen gegenüber, bei deren Bewältigung sich vier zentrale Handlungsfelder unterscheiden lassen:

- *Strukturen und Prozesse:* Im ersten Schritt waren organisatorische und verfahrensbezogene Strukturen innerhalb der Verwaltung aufzubauen, die eine qualifizierte Umsetzung der BSO möglich machen sollen. Eine hochrangig besetzte Taskforce tagt monatlich und wird operativ von einer Steuerungsgruppe Taskforce unterstützt. Auf der bezirklichen Ebene wurden eine „Gemeinsame Geschäftsstelle Schulbauoffensive der Berliner Bezirke“ (GGSt BSO) sowie drei Regionalverbände eingerichtet. Mit den drei Handlungsfeldern

 - Personalgewinnung/behördenübergreifende Kommunikation,
 - Unterstützung der Bezirke sowie
 - Datenmanagement / Öffentlichkeitsarbeit

sind zentralen Aufgaben angegangen. Eine abschließende Bewertung zu Umsetzung und Wirksamkeit der aufgebauten Strukturen steht noch aus.
- *Personalausstattung und Fachkräftemangel:* Bei der Bewältigung dieser Aufgaben hat die öffentliche Hand mit den Auswirkungen der drastischen Personaleinsparungen der letzten 20 Jahre zu kämpfen. Gleichzeitig macht sich der demografische Wandel zunehmend bemerkbar. Die notwendige Aufstockung des Personals in den mit der Bearbeitung der BSO befassten Abteilungen auf Senats- und Bezirksebene ist geplant. Allerdings ist die Unterausstattung mittlerweile dramatisch: Legt man beispielsweise für die Hauptverwaltungen den bewältigten Umsatz je Mitarbeiter aus dem Jahr 2017 zugrunde, so ergibt sich bis 2021 ein rechnerisches Defizit von rund 600 Stellen. Angesichts der mittlerweile großen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ist derzeit nicht absehbar, wann alleine die bereits beschlossenen 40 Stellen auch qualifiziert besetzt werden können. Das Schließen des rechnerischen Defizits scheint kaum möglich. Um in der Anwerbung und Bindung von Arbeitskräften erfolgreicher zu sein, werden verschiedene neue Instrumente eingesetzt (z. B. Streuung der Ausschreibungen, berufsbegleitende Ausbildungen).
- *Auftragnehmer und qualifizierte Angebote:* Die öffentlichen Auftraggeber haben zunehmend Schwierigkeiten auf ihre Ausschreibungen auch qualifizierte Angebote zu erhalten. Dies ist offenbar auf die unattraktiven Rahmenbedingungen der öffentlichen Vergaben zurück zu führen, die auf eine hohe Auslastung der regionalen Bauwirtschaft treffen. Einer Befragung der Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg zufolge bewerben sich derzeit lediglich 57 % der Berliner Betriebe um öffentliche Aufträge, in Brandenburg beteiligen sich gut zwei Drittel der Betriebe (69 %).
- *Neue Gebäudetypen für mehr Schulraumqualität:* Um die neuen Schule auch zeitgemäß und den neuesten Erkenntnissen der Schulforschung entsprechend bauen zu können, wurden in einem partizipativen Verfahren Richtlinien für neue Gebäudetypen entwickelt. Die Planung und Errichtung der Gebäude gemäß diesen bislang nicht praxisgeprüften Vorgaben stellt eine weitere Herausforderung für Planer und Bauunternehmen dar.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen setzen die öffentlichen Akteure auf drei zentrale Ansätze:

- Der Neubau soll soweit möglich im *Typenbau* ausgeführt werden.
- Eine Effizienzsteigerung wird dadurch erwartet, dass die Bauaufträge in große *Lose* zusammengefasst werden, die jeweils mehrere Schulen umfassen, und an *Generalunternehmer* vergeben werden.
- Mit der Einbindung der landeseigenen *HOWOGE* sollten die Kapazitäten bei der Abwicklung der Maßnahmen erhöht und damit eine zeitplankonforme Realisierung gewährleistet werden.

Damit setzt das Land Berlin durchweg auf Lösungsansätze, die Skaleneffekte realisieren sollen. Das überwiegend mittelständisch strukturierte regionale Baugewerbe wird damit jedoch deutlich benachteiligt. Gleichzeitig bieten diese Ansätze keine Lösung für die zentrale Herausforderung – den Mangel an qualifizierten Beschäftigten. Vielmehr ist zu befürchten, dass die beauftragten Generalunternehmer die Fachkräfte von den ansässigen Betrieben abwerben werden. Auch zusätzliche Baukapazitäten dürften angesichts bundesweit bestehender Kapazitätsengpässe auf diesem Weg kaum zu aktivieren sein. Die erst jüngst gescheiterte Vergabe zur Errichtung von 27 Kindertagesstätten in Berlin – es wurde kein Bieter gefunden – zeigt die zu erwartenden Probleme bei diesem Verfahren nachdrücklich. Andererseits werden die regionalwirtschaftlichen Chancen durch eine Vergabe der Leistungen an primär überregional ausgerichtete Akteure zumindest teilweise vergeben. Gleiches gilt für die nachhaltige Stärkung des Baustandorts Berlin.

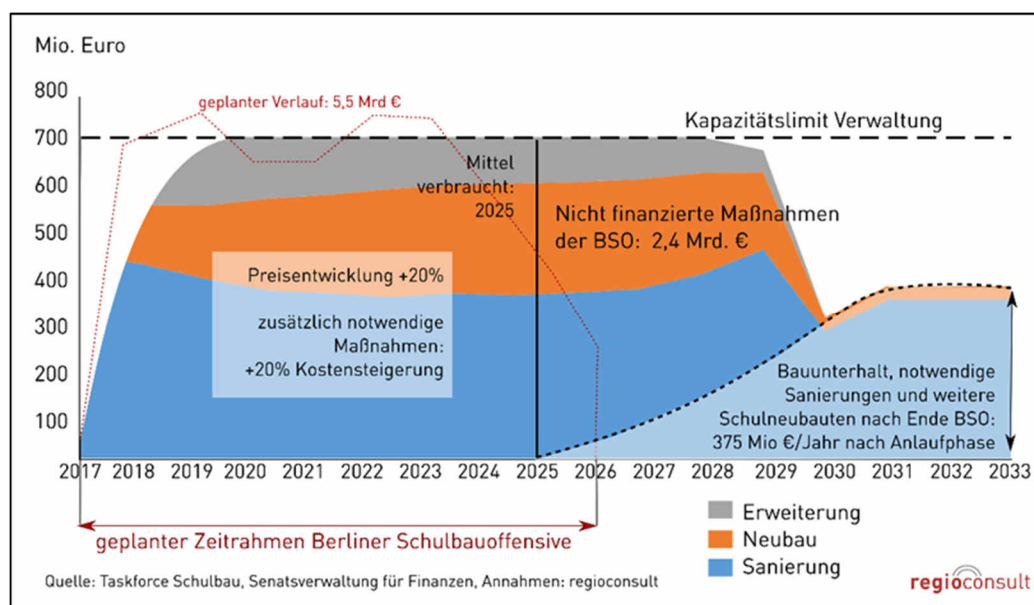
Erwartung: Kostensteigerungen und mehr Zeit

Dass diese Maßnahmen ausreichen, um die BSO im vorgesehenen Zeit- und Kostenrahmen zu realisieren, darf zumindest bezweifelt werden. Dagegen sprechen einerseits die Erfahrungen mit den ersten Bauvorhaben, die auf eine deutliche Kostensteigerung hindeuten. Gleichzeitig wird sich auch der Zeitplan aufgrund der skizzierten Herausforderungen tendenziell nach hinten verschieben.

Eigene Berechnungen zum Verlauf der BSO gehen davon aus, dass

- sich die Kosten für die Maßnahmen im Rahmen der BSO um mindestens 2,4 Mrd. Euro auf insgesamt 7,9 Mrd. Euro erhöhen werden,
- die Kapazitätsgrenzen seitens der öffentlichen Hand, aber auch bei den Auftragnehmern zu einer zeitlichen Streckung führen wird,
- in den letzten Jahren der BSO zusätzliche Ausgaben für Sanierung und Instandsetzung anfallen werden, die in den Gebäudeskans bislang nicht enthalten waren und
- die Ausgaben für Bauunterhalt, Sanierung und Schulneubauten sich in der Folge auf einem Niveau von 375 Mio. Euro pro Jahr einpendeln werden.

Abbildung 2:
Prognose der Entwicklung der Ausgaben für Bau und Erhalt
von Schulen in Berlin



Hinzu kommt, dass auch in mehreren anderen Bereichen des öffentlichen Baus ein steigendes Bauvolumen zu erwarten ist. So weisen Gutachten und Schätzungen für Hochschulen, Krankenhäuser, Bäderbetriebe, Kindertagesstätten und Wasserbetriebe ebenfalls deutlichen Sanierungsstau aus.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich die Entwicklung der Nachfrage nach Bauleistungen durch die öffentliche Hand und seiner nachgeordneten Behörden und Institutionen zumindest in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren anhaltend gut entwickeln wird.

Zentrale Forderungen an die öffentliche Hand

Derzeit sind die potenziellen Auftragnehmer aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen von öffentlichen Aufträgen häufig nicht daran interessiert, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen. Damit das regionale Baugewerbe seinen Beitrag zur Bewältigung der BSO leisten kann sind diese Rahmenbedingungen grundlegend zu verändern:

- Als Basis für ein vertrauensvolles Miteinander sowie für eine verlässliche Planung der Bauwirtschaft sind *Kommunikation und Transparenz* der öffentlichen Auftraggeber zu verbessern.
- Es notwendig die *öffentlichen Aufträge durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen wieder interessanter* zu machen. Dazu gehören beispielsweise die Qualität der Ausschreibungen, die Begleitung bei der Bauausführung sowie die Zahlungsbedingungen.
- Von größter Bedeutung ist es die *Vergabeverfahren zu optimieren*, also beispielsweise die Teil- und Fachlosvergabe zum Standard zu machen, die Eignungsprüfungen zu vereinfachen, nur qualifizierte Nachweise zu verlangen, die auch kontrolliert werden, und unseriöse Angebote oder unzuverlässige

Anbieter auszuschließen. Der breitere Einsatz von Rahmenverträge oder Vergabe an einen Pool von Unternehmen sollten geprüft werden.

- Die *Mittelstandsförderung*, die ohnehin fester Bestandteil des Vergaberechts ist, muss auch im Zentrum der Vergabepolitik der BSO stehen.
- Notwendig ist eine *geschickte Ausgabensteuerung*, die den Kapazitäten der Akteure Rechnung trägt und damit gleichzeitig deren Planungssicherheit erhöht, die Kosten senkt und die regionale Bauwirtschaft stärkt.
- Eine hochwertige *Planungskultur* ist die Grundlage für eine hohe Baukultur und sichert gleichzeitig eine realitätsnahe Zeit- und Kostenplanung.
- Die Berliner Bauwirtschaft hat sich stark um das innovative Bauen bemüht. Mit der BSO besteht die Chance dieses Profil um die Rolle als *Kompetenzzentrum des Schulneubaus* zu ergänzen.

Vor dem Hintergrund der großen Herausforderung der BSO sind Handwerk und Bauwirtschaft bereit und daran interessiert, sich an deren Bewältigung zu beteiligen. Da die Rahmenbedingungen von den Akteuren der öffentlichen Hand definiert, die Bauleistungen aber von den Unternehmen erbracht werden, wird die Chance, aber auch die zentrale Voraussetzung in einem kooperativen Ansatz gesehen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil in einigen wichtigen Themen – so etwa bei der Fachkräftefrage – beide Akteure vor denselben Herausforderungen stehen.

Drei Maßnahmenbereiche für eine öffentlich-private Agenda

Vor diesem Hintergrund werden drei Maßnahmenbereiche vorgeschlagen, in denen dieses kooperative Miteinander von öffentlicher Hand und regionaler Bauwirtschaft die Grundlage für die Erarbeitung von Lösungen für die zentralen Herausforderungen der BSO bieten. Die Basis dieser Agenda bildet ein umfassendes *öffentlich-privates Commitment* mit den Zielen der Bewältigung der Herausforderungen der BSO sowie der gemeinsamen und nachhaltigen Stärkung der regionalen Baukompetenz.

- Der Maßnahmenbereich 1 zielt auf eine gemeinsame *Kampagne zur Verbesserung Image und Akzeptanz des Bauens*. Im Ergebnis soll das Bauen in Berlin wieder als gesellschaftliche Gesamtleistung und wichtiger Beitrag zur Entwicklung der Stadt gesehen werden.
- Der Maßnahmenbereich 2 hat eine umfassende *Fachkräfteinitiative* zum Gegenstand und ist damit auch darauf ausgerichtet die Bauwirtschaft für junge Menschen wieder interessant zu machen.
- Der Maßnahmenbereich 3 schließlich zielt darauf ab das *öffentliche Vergabewesen* zu optimieren und damit ein zentrales Hemmnis für die Aktivierung der regionalen Bauwirtschaft zu beseitigen.