

BAU > INDUSTRIE
Ost

> BÜROKRATIE BELASTUNG

in der Bauwirtschaft

SCHWARZBUCH
Bauwirtschaft 2024
2. Ausgabe

Kernaussagen des Schwarzbuches

- **Anstieg der Bürokratiebelastung:** Die überwältigende Mehrheit der ostdeutschen Bauunternehmen nimmt die Bürokratiebelastung im Jahr 2024 als hoch wahr und berichtet von einem Anstieg seit mindestens zehn Jahren.
- **Betroffene Unternehmensbereiche:** Zehn von zwölf Bereichen im Bauhauptgewerbe sind von starker oder sehr starker Bürokratiebelastung betroffen.
- **Ausschreibungsverzicht:** 60 Prozent der befragten Unternehmen haben aufgrund der erwarteten Bürokratiebelastung auf die Teilnahme an Ausschreibungen verzichtet.
- **Arbeitszeit für Bürokratie:** 2024 waren im ostdeutschen Bauhauptgewerbe knapp 25.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ausschließlich mit bürokratischen Aufgaben befasst, verglichen mit knapp 18.000 im Jahr 2018.
- **Entlastungspotenzial:** Eine Reduktion der Bürokratie um 10 Prozent könnte rechnerisch dazu führen, dass sich knapp 39 Prozent mehr Personal ihrer eigentlichen Tätigkeit widmen könnte.
- **Bürokratiekosten:** 2023 trugen deutsche Bauunternehmen Kosten in Höhe von 15,3 Mrd. Euro für die Erfüllung bürokratischer Auflagen, davon entfielen 3,5 Mrd. Euro auf die rund 51.000 in Ostdeutschland tätigen Bauunternehmen.
- **Lösungsansätze:** Die ostdeutsche Bauindustrie plädiert für das Modell »3V – Verringerung, Vereinfachung, Vernetzung« zum Abbau der Bürokratiebelastung.

Inhalt

Prolog	4
Belastende Bürokratie	6
Allgemeine Einführung	6
Überblick: Bürokratie in Deutschland	7
Befragung der Verbandsmitglieder	9
Bürokratie in der unternehmerischen Praxis	15
Überblick:	
Gesetzliche Veränderungen seit 2018	15
Störfaktoren	26
Personeller und finanzieller Aufwand	44
Personeller Aufwand	44
Finanzieller Aufwand	51
Lösungsansätze	57
Verringerung der Bürokratiepflichten	57
Vereinfachung und Vereinheitlichung von Genehmigungsverfahren	59
Digitale Vernetzung der Behörden	61
Epilog	67



Prolog

Der staatliche Regulierungsdrang hat seit 2018, als der **Bauindustrieverband Ost e. V.** (BIVO) erstmalig in einem Schwarzbuch die Bürokratiebelastung in der Bauwirtschaft thematisierte, weiter zugenommen.

Trotz der öffentlichen Debatte und des zweifelsohne bestehenden Bemühens der jeweiligen Regierungen, besonders unsinnige Gesetze zu beseitigen oder staatliche Regulierung zu entschärfen, waren in den vergangenen fünf Jahren kaum nachhaltige deregulierende Wirkungen zu spüren. Initiativen, beispielsweise zur Erhöhung der Flexibilität unternehmerischen Handelns, zur Stärkung des Wettbewerbsgedankens und zur administrativen Entlastung der Unternehmen unterlagen in ihrer Anzahl und Wirkung den neu hinzugekommenen Belastungen. Gerade aus Sicht der Wirtschaft betreibt der Staat den Bürokratieabbau eher zögerlich und begründet die Belastung zu oft mit Bestimmungen der Europäischen Union (EU), die es einzuhalten gelte. Es trifft durchaus zu, dass es auch die EU-Ebene braucht, um Bürokratie spürbar zu reduzieren, aber selbst da, wo EU-Recht bereits heute Lösungen zum Bürokratieabbau anbietet, wagen die deutschen Gebietskörperschaften keine mutigen Schritte.

Eine Eindämmung der Bürokratie wird seit Jahren versprochen, versucht und schließlich nicht vollbracht. Laut Nationalem Normenkontrollrat gab es noch nie so viel Bürokratie wie heute. Vertreter aus Handwerk und Wirtschaft beklagen regelmäßig, die Bürokratie verhindere Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit, koste Zeit und viel Geld. In den letzten Jahren sind das gesamtgesellschaftliche Bewusstsein und Interesse für dieses Problem merklich gestiegen.

Um dieses Momentum zu nutzen und zu der öffentlichen Debatte beizutragen, hat der BIVO seine Mitgliedsunternehmen 2024 erneut zu ihrer Wahrnehmung der Bürokratiebelastung befragt. Welche Gesetze, Verordnungen, Richtlinien erzeugen derzeit den größten Unmut hinsichtlich des zu betreibenden bürokratischen Aufwands? Wie kann die öffentliche Hand aus Sicht der Bauindustrie einen nachhaltigen und spürbaren Beitrag zur Entlastung leisten? Diesen Fragen widmet sich das Schwarzbuch 2024.



Dr. Robert Momberg
Hauptgeschäftsführer



Belastende Bürokratie

Allgemeine Einführung

Der Soziologe **Max Weber** betrachtete die Bürokratie Anfang des 20. Jahrhunderts als die rationalste und effizienteste Form der Organisation für Volkswirtschaften und große Gesellschaften. Laut Weber ermöglicht sie eine systematische, regelbasierte Verwaltung, die durch Berechenbarkeit, Transparenz und Gleichbehandlung gekennzeichnet ist. Die Bürokratie zeichne sich durch klare Amtshierarchien und -pflichten, Regelgebundenheit sowie eine objektive und sachliche Unpersönlichkeit aus. Dadurch soll sie die Willkür des Staates gegenüber Bürgern und Unternehmen verhindern und wirtschaftliche Aktivitäten nachvollziehbar ordnen.

Ein gewisses Maß an Regeln und Vorschriften ist auch im Jahr 2024 unverzichtbar, um eine funktionierende Wirtschaft zu gewährleisten. Regeln und Gesetze bieten den notwendigen Rahmen, um Fairness und Sicherheit zu gewährleisten, und tragen dazu bei, dass Prozesse transparent und nachvollziehbar bleiben. Die Bürokratie der Gegenwart hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch zunehmend vom Ideal Webers entfernt. Statt als effizientes und nachvollziehbares System, das vor Willkür schützen soll, wird die Bürokratie heutzutage von Unternehmen und Bürgern größtenteils als belastend, ineffizient und intransparent wahrgenommen.

Dies gilt insbesondere für die Unternehmen der Bauindustrie. Für sie stehen Anzahl und Komplexität von Gesetzen und Vorschriften oft nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu ihren Zielen. Dieses Schwarzbuch widmet sich dieser als unverhältnismäßig und einschränkend empfundenen Bürokratie aus Sicht der ostdeutschen Bauindustrie.

Überblick: Bürokratie in Deutschland

Wie viele Regeln und Vorschriften gelten für die deutsche Wirtschaft? Wie steht Deutschland im internationalen Vergleich in Bezug auf Bürokratie da?

In Deutschland unterliegt die Wirtschaft einer Vielzahl von Regeln und Vorschriften, die die Unternehmen in ihrem täglichen Handeln stark beeinflussen. Diese Vorschriften betreffen alle Bereiche des unternehmerischen Handelns und verlangen von den Unternehmen, vielfältige administrative Aufgaben zu erfüllen. Dazu gehören unter anderem die Erstattung von Berichten, die Abgabe von Meldungen, das Stellen von Anträgen sowie die Führung und Aufbewahrung von Nachweisunterlagen.

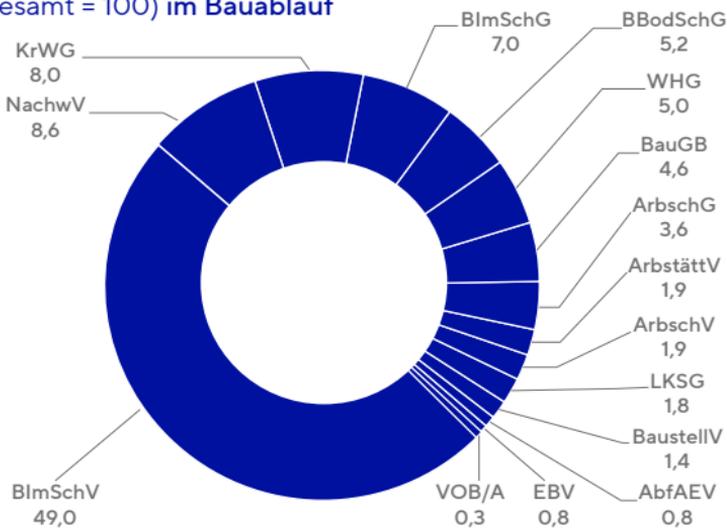
Diese umfangreichen bürokratischen Anforderungen zwingen Unternehmen dazu, erhebliche Ressourcen für deren Erfüllung aufzuwenden. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass Deutschland stärker als viele andere Länder unter einer hohen bürokratischen Belastung leidet. So misst die Weltbank die Leichtigkeit, in bestimmten Ländern unternehmerisch tätig zu sein und bewertet Deutschland auf Platz 22, hinter vielen OECD- und EU-Ländern sowie hinter wirtschaftlich schwächeren Ländern wie Georgien, Nordmazedonien oder Thailand. Ein Hauptgrund hierfür ist die umfangreiche Bürokratie.

Wussten Sie, dass ...

... laut OECD in Deutschland jährlich rund fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufgrund der Bürokratiekosten verloren gehen, was 2023 einem Volumen von 206 Mrd. Euro entsprach und demzufolge eine Senkung der Bürokratiekosten zum Beispiel um jährlich lediglich zehn Prozent ein Plus von derzeit 20 Mrd. Euro erbrächte?

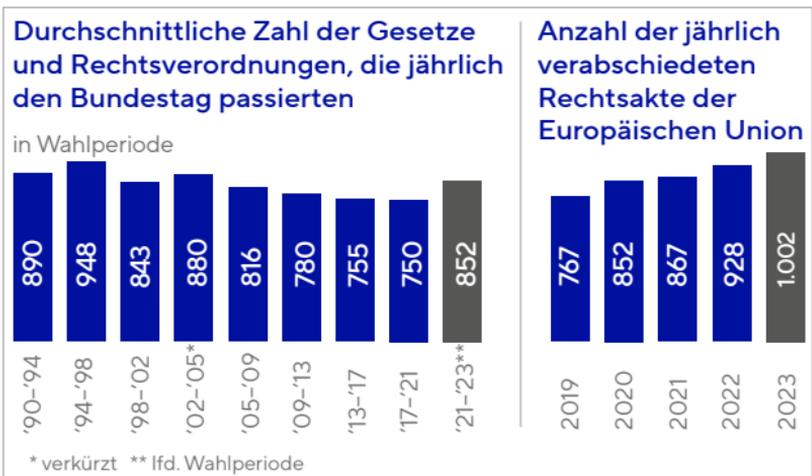
Der BIVO hat in der nachfolgenden Grafik für die Bauwirtschaft exemplarisch dargestellt, welche vom Bund verantworteten Regelwerke für den Bauablauf beherrscht werden müssen, um gesetzeskonform auf dem Markt zu agieren. Regelwerke der Länder, wie die Landesbauordnungen sowie Normen des Arbeits- und Sozialrechts, der Steuern und Abgaben oder der Sozialversicherung sind dabei noch nicht einmal erfasst.

Zu beachtende Regelwerke mit ihrer möglichen Wirkungsstärke (Grundlage ist Anzahl ihrer rechtlichen Vorgaben, Gesamt = 100) im Bauablauf



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Anzahl der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze und Rechtsverordnungen, die mehrheitlich Auswirkungen auf die Wirtschaft haben, hat zwischen 2005 und 2021 zwar nur geringfügig, aber kontinuierlich abgenommen. Diese positive Entwicklung stoppte jedoch 2022, wie die nachfolgende Grafik zeigt. Nationale Gesetze machen zudem nur etwa zwei Drittel des geltenden Rechts in Deutschland aus. Das übrige Drittel stammt aus Brüssel, und auch hier ist die Tendenz steigend. Gesellschaft und Wirtschaft sind somit mindestens seit 2022 wieder mit einer wachsenden Anzahl an Gesetzen und Verordnungen konfrontiert.

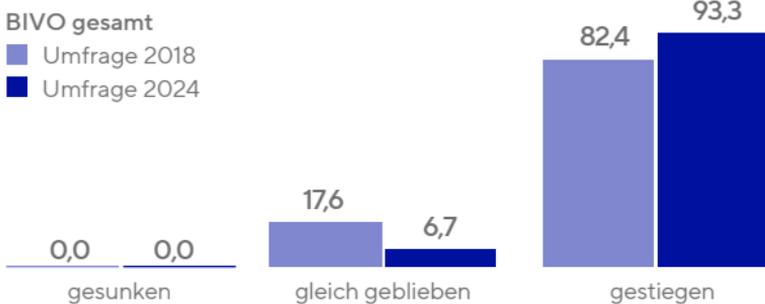


Quellen: Deutscher Bundestag/Bundesrechtsdatenbank, Amt für Veröffentlichung der EU

Befragung der Verbandsmitglieder

Der BIVO hat 2024 in einer repräsentativen Umfrage Bauunternehmen aus Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt zu ihrer spezifischen bürokratischen Belastung befragt. Die Auswertung der Ergebnisse in den nachfolgenden Grafiken zeigt, dass die Bürokratiebelastung für Bauunternehmen sehr hoch und seit 2018 weiter gestiegen ist.

Bürokratiebelastung ist in den letzten 5 Jahren: (Anteil Nennungen in Prozent)

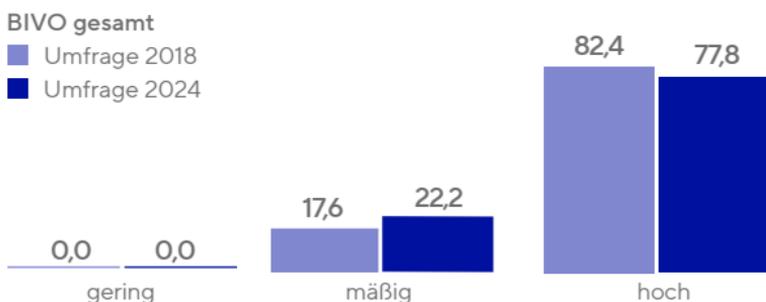


Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Bürokratiebelastung im ostdeutschen Bauhauptgewerbe steigt seit mindestens 10 Jahren

Bereits 2018 berichteten 82,4 Prozent der Unternehmen, dass die Bürokratiebelastung in den letzten fünf Jahren – also seit 2013 – gestiegen sei. Im Jahr 2024 hat sich dieser Anteil auf 93,3 Prozent erhöht. Aus Sicht der ostdeutschen Bauindustrie steigt die Bürokratiebelastung somit seit mindestens zehn Jahren kontinuierlich an. Dies sowie die Tatsache, dass in beiden Befragungen kein Unternehmen einen Rückgang der Bürokratiebelastung feststellen konnte, wirft ein kritisches Licht auf die in dieser Zeit verabschiedeten politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Bürokratie.

Bürokratiebelastung ist insgesamt eher: (Anteil Nennungen in Prozent)



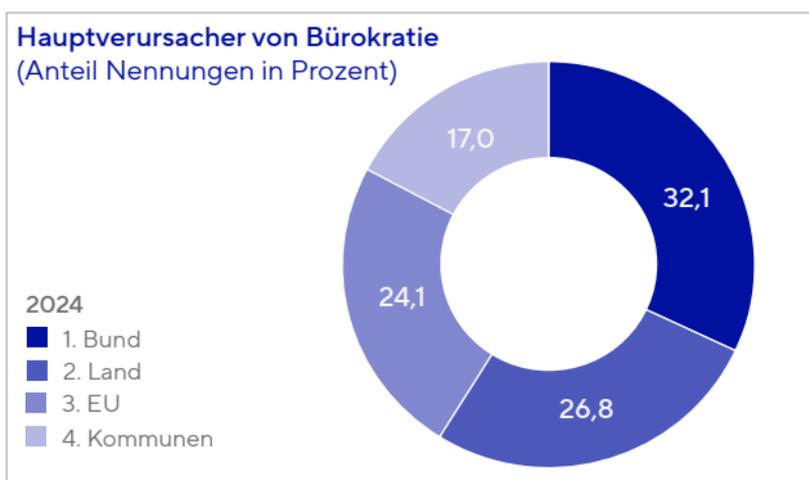
Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Überwältigende Mehrheit bewertet Bürokratiebelastung 2024 als hoch

Der Grad der bürokratischen Belastung wird von einer überwältigenden Mehrheit von knapp 78 Prozent der Bauunternehmen als hoch eingeschätzt. Zwar ist dieser Wert im Vergleich zu 2018 leicht gesunken, dennoch bewertet weiterhin keines der befragten Unternehmen die Bürokratiebelastung als gering. Es ist wahrscheinlich, dass die Unternehmen ihre Betriebs- und Einstellungsprozesse derart auf die hohe Bürokratiebelastung angepasst haben, dass sie diese geringfügig als weniger hoch bewerten.

Bund bleibt Hauptverursacher von Bürokratie, EU-Anteil wächst seit 2018

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die Bauindustrie weiterhin den Bund als Hauptverursacher der Vielzahl an bestehenden Gesetzen, Rechtsverordnungen, Einzel- und Verwaltungsvorschriften betrachtet, gefolgt von den Ländern, der EU und schließlich den Kommunen. Diese Reihenfolge hat sich im Vergleich zu 2018 nicht geändert.

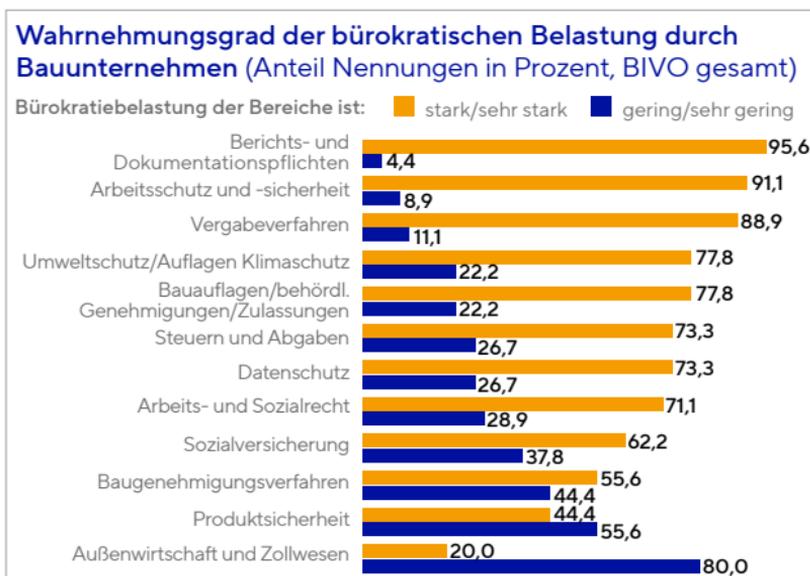


Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Bemerkenswert ist allerdings der Anstieg der Nennungen der EU als Hauptverursacher von Bürokratie. 2018 lag dieser noch bei 21,6 Prozent. Wahrscheinlich ist, dass die seit 2018 von der EU verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien, insbesondere im Bereich Nachhaltigkeit und Umwelt, zu diesem Zuwachs beigetragen haben.

Starke oder sehr starke Bürokratiebelastung in 10 von 12 unternehmerischen Bereichen

Alle Bereiche des unternehmerischen Handelns, mit Ausnahme von »Produktsicherheit« und »Außenwirtschaft und Zollwesen«, werden von einer klaren Mehrheit als stark bürokratiebelastet empfunden.

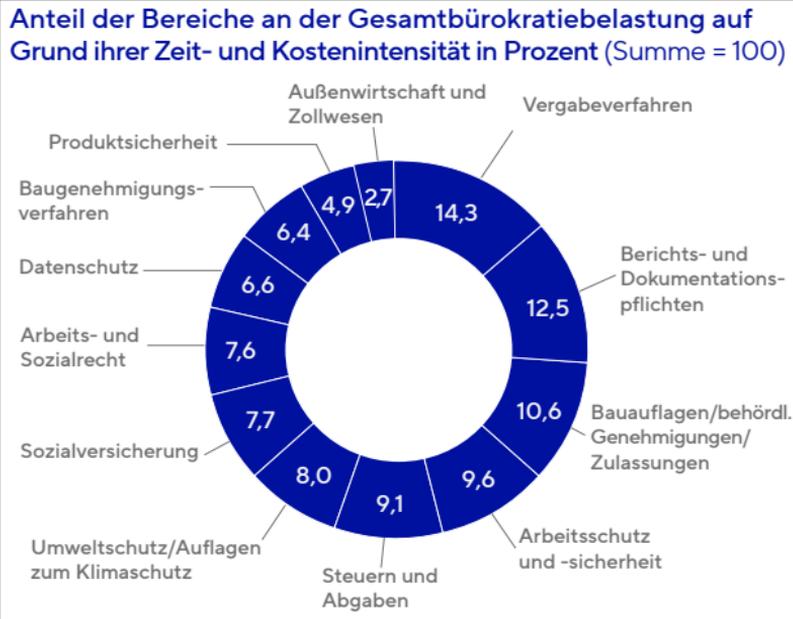


Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Sämtliche unternehmensrelevante Bereiche haben einen Anteil an der Bürokratiebelastung

Die folgende Grafik zeigt die Anteile der unterschiedlichen Bereiche an der Bürokratiebelastung anhand ihrer Zeit- und Kostenintensität. Hier ste-

hen die Vergabeverfahren, mit einem Anteil von 14,3 Prozent, auf Rang 1. Interessant ist jedoch, dass die Gesamtbelastung relativ gleichmäßig auf alle 12 Bereiche verteilt ist. Das bedeutet, dass die Bürokratiebelastung strukturell in sämtlichen unternehmerischen Bereichen verankert ist.



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Beispiel: Hohe bürokratische Hürden im Teilhabeantrag zur öffentlichen Vergabe

Eines der an der Umfrage beteiligten Unternehmen berichtete von einer Aufforderung zum Teilnahmewettbewerb, die mit allen Erläuterungen zum Teilhabeantrag bereits 17 Seiten umfasste. Der eigentliche Teilhabeantrag besaß einen Umfang von fast 80 Seiten. In diesem wurden also bereits im Vorfeld einer möglichen Angebotsabgabe, Nachweise etwa von Finanzbehörden, Sozialkassen

und der Berufsgenossenschaft verlangt, die in der geforderten Detailtiefe eigentlich in ein späteres Stadium des Vergabeverfahrens gehören und für das Unternehmen daher nicht nachvollziehbar waren. Dazu zählten zum Beispiel Angaben zur durchschnittlichen Beschäftigtenzahl des Unternehmens der letzten drei Jahre, gegliedert nach Lohngruppen. Darüber hinaus forderte der Auftraggeber bereits vor Zulassung zum Teilnahmewettbewerb die namentliche Benennung aller etwaigen Nachunternehmer für sämtliche Teilleistungen einschließlich deren schriftlicher Verpflichtungserklärung, dass ihre Kapazitäten geeignet seien und zur Verfügung stünden, was im Grunde eine Art vorvertragliche Bindung implizierte, die ggf. für den Fortgang des Verfahrens hätte hinderlich sein können. Damit nicht genug, verlangte der Bauherr bei Teilnahmeantragsabgabe, dass im Falle von Bietergemeinschaften (BIEGE) jeder dieser Partner sämtliche Formulare auszufüllen und Unterlagen beizubringen habe, selbst die mit identischem Sachverhalt und Nachweisen, darunter etwa die »Einheitliche Europäische Eigenerklärung« (EEE), die allein 17 Seiten umfasst. Im Beispielfall handelte es sich um drei Bieter als Gemeinschaft und der Teilnahmeantrag erreichte damit fast 240 Seiten, bevor entschieden wurde, ob die BIEGE überhaupt zur Teilnahme am Wettbewerb zugelassen wird. Insgesamt waren der Teilnahmewettbewerb und die damit verbundenen Anforderungen für die beteiligten Unternehmen unnötig komplex und belastend.



Bürokratie in der unternehmerischen Praxis

Überblick: Gesetzliche Veränderungen seit 2018

Wie hat sich die Rechtslage für das Bauhauptgewerbe seit 2018 verändert? Welche Gesetzesvorhaben können die im vorherigen Kapitel beschriebenen Entwicklungen erklären?

In vielen Bereichen sind seit 2018 zusätzliche bürokratische Hürden entstanden, besonders in den Bereichen Nachhaltigkeit und Umweltschutz sowie bei den Vergabeordnungen.

Nachhaltigkeit und Umwelt

Bereits vor 2018 lag ein starker politischer und gesellschaftlicher Fokus auf den Themen Nachhaltigkeit und Umweltschutz. Zu diesem Zeitpunkt spiegelte sich dies jedoch noch nicht so stark in konkreten Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften wider wie im Jahr 2024.

Gestiegene Bürokratiebelastung im Umweltschutz seit 2018

In der Umfrage zur Bürokratiebelastung 2018 gaben 64,7 Prozent der Unternehmen an, dass die Bürokratiebelastung im Bereich Umweltschutz

stark oder sehr stark sei, während 35,3 Prozent sie als gering oder sehr gering einstufen. Im Jahr 2024 bewerteten 78 Prozent der Mitgliedsunternehmen diese Belastung als stark oder sehr stark, während nur noch 22 Prozent sie als gering oder sehr gering ansahen.

Seit 2018 sind zahlreiche neue oder novellierte Gesetze und Verordnungen in den Bereichen Nachhaltigkeit, Umweltschutz und Energie in Kraft getreten, deren Umsetzung für das ostdeutsche Bauhauptgewerbe mit erheblichen bürokratischen Aufwänden verbunden ist.

Ein nicht unerheblicher Anteil davon kommt aus Brüssel. Mit der EU-Taxonomie und der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) sind allein seit 2018 zwei wegweisende Verordnungen in Kraft getreten. Beide erfordern eine völlig neue Erfassung von Daten im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitskriterien, die standardisiert in Nachweisen zusammengefasst und regelmäßig berichtet werden müssen. Besonders für kleinere Unternehmen stellt dies aufgrund fehlender personeller Kapazitäten eine große Herausforderung dar.

Wesentliche, seit 2018 in Kraft getretene Gesetze und Verordnungen aus den Bereichen Umwelt, Nachhaltigkeit und Energie*

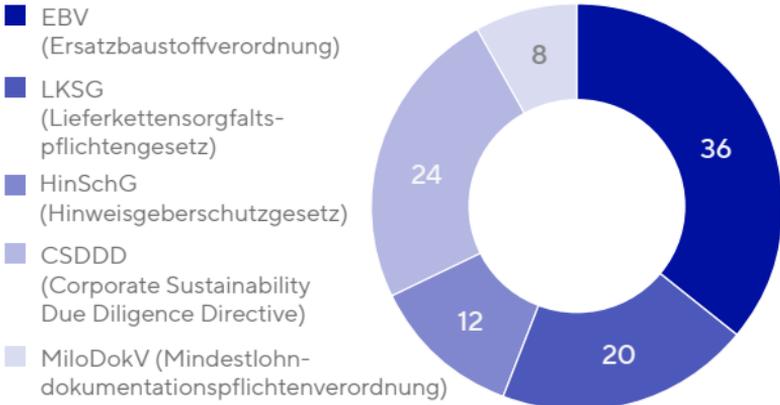


*Novellierungen nicht berücksichtigt

Auch die deutsche Legislative hat seit 2018 hochkomplexe Nachhaltigkeitsgesetze eingeführt. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verpflichtet ab 2024 Unternehmen mit mindestens 1.000 Arbeitnehmern im Inland, ihre Lieferketten hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards zu überprüfen. Auch Bauunternehmen, die aufgrund ihrer Größe selbst (noch) nicht zur Umsetzung des LkSG verpflichtet sind, müssen in der Praxis häufig entsprechende Nachweise einholen und dokumentieren, wenn sie mit verpflichteten Unternehmen zusammenarbeiten. Die Praxistauglichkeit des LkSG wurde im Rahmen der Gesetzgebung weniger stark berücksichtigt. In einer stark arbeitsteiligen und regionalen Industrie wie der Bauindustrie ist die Nachverfolgung sämtlicher, ggf. international verteilter Lieferanten und Subunternehmer und die Erhebung standardisierter Daten von diesen eine immense Herausforderung.

Zusätzlich trat im August 2023, nach über 10 (!) Jahren an Beratungen, die Ersatzbaustoffverordnung (EBV) in Kraft. Die Bauindustrie plädiert seit langem für eine vermehrte Nutzung von Recyclingbaustoffen aus ökologischen sowie betriebswirtschaftlichen Gründen. Die EBV bewirkt jedoch eher das Gegenteil. Die Herstellung und Verwendung von mineralischen Recyclingbaustoffen ist dort so komplex und bürokratisch geregelt, dass Bauherren und Bauunternehmer oft weniger Anreize als früher haben, Recyclingbaustoffe zu verwenden. Insbesondere bei öffentlichen Auftraggebern ist bereits jetzt bemerkbar, dass der Einsatz von Recyclingbaustoffen aufgrund der befürchteten Komplexität der EBV oftmals in Ausschreibungen ausgeschlossen wird.

Prozentanteil Nennungen Gesetze/VO/RL mit einem hohen Maß an Bürokratie und Praxisferne



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Die obige Grafik zeigt, dass allein die drei seit 2018 erlassenen Nachhaltigkeitsgesetze in der Umfrage zusammen 80 Prozent aller Nennungen von Gesetzen mit einem hohen Maß an Bürokratie und Praxisferne ausmachten. Neben diesen wurden das 2023 in Kraft getretene Hinweisgeberschutzgesetz sowie die 2015 in Kraft getretene Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung besonders häufig genannt. Es ist bemerkenswert, dass von den am meisten im Zusammenhang mit einem hohen Maß an Bürokratie genannten Gesetzen und Verordnungen drei von fünf aus dem Bereich Nachhaltigkeit stammen und ab 2023 in Kraft getreten sind.

Beispiel: Ersatzbaustoffverordnung

In der Praxis führt die EBV nicht nur zur Verteuerung von Bauvorhaben, sondern entfaltet auch Wirkungen, die dem Nachhaltigkeitsgedanken im Grunde entgegenstehen. So ist nach Auskunft von Recyclingunternehmen

der bürokratische Aufwand mit der EBV so gestiegen und wurden gleichzeitig die Grenzwerte für Altlasten so abgesenkt, dass beispielsweise Bodenaushub oft als Sondermüll klassifiziert wird. Daher ist es ökonomisch oft nicht mehr sinnvoll, Baustoffe überhaupt zu recyceln.

Die ostdeutsche Bauindustrie hat ein starkes Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und setzt auf innovative Lösungen, um dies zu erreichen. Gleichzeitig beschränken viele der in der jüngeren Vergangenheit in Kraft getretenen Nachhaltigkeits- und Umweltschutzgesetze die Unternehmen stark in ihrer Tätigkeit.

Vergaberecht

Seit 2018 sind in Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt neue bzw. veränderte Vergabegesetze in Kraft getreten. In Sachsen wurde im Februar 2024 ein Entwurf für ein neues Vergabegesetz zur Anhörung freigegeben.

Überblick der neuen und novellierten Landesvergabegesetze seit 2018



In der Umfrage des BIVO bewerteten 89 Prozent der Teilnehmer die Bürokratiebelastung durch Vergabeverfahren als stark oder sehr stark. 2018 waren es nur 64,7 Prozent. Mit durchschnittlich 14,3 Prozent hat dieser Einzelbereich den größten Anteil an der Gesamtbürokratiebelastung der Unternehmen.

Bei der Erarbeitung von Vergabegesetzen werden durchaus auch Änderungen vorgenommen, die die Bürokratiebelastung für Auftragnehmer reduzieren sollen. In Summe führt eine Weiterentwicklung der Landesvergabegesetze jedoch in der Regel zu einer erhöhten Belastung, insbesondere da die Landesregierungen zunehmend vergabefremde Kriterien in die Gesetze einbauen. Deren Erfüllung und Dokumentation ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Hier sind insbesondere arbeitsrechtliche Kriterien, wie die Tariftreue oder die Einhaltung der Kernarbeitsnormen sowie Nachhaltigkeitsaspekte zu nennen.

Bei öffentlichen Aufträgen sind die beauftragten Bauunternehmen dazu verpflichtet, die Vergabekriterien einzuhalten, da ansonsten Sanktionen drohen. Nachhaltigkeitskriterien in Vergabegesetzen richten sich in erster Linie an die Auftraggeber, müssen aber vom Auftragnehmer umgesetzt, dokumentiert und kommuniziert werden. Arbeitsrechtliche Aspekte müssen von den ausführenden Bauunternehmen umfangreich kontrolliert werden.

Gleichzeitig sind jene und weitere Aspekte bereits in anderen Gesetzen und Vorschriften geregelt und als Bestandteil der Vergabege-

setze eigentlich ungeeignet. Hier führen sie nur zu zusätzlichen bürokratischen Schritten wie der Erhebung und Übermittlung weiterer Daten.

Unternehmen, die sich überregional um öffentliche Aufträge bewerben, sind einer besonderen bürokratischen Last ausgesetzt. Sie müssen Kapazitäten aufbauen, um die jeweiligen Landesvergabe Gesetze sowie die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) auf Bundesebene erfüllen zu können. Der Trend zeigt, dass die Landesregierungen einen starken Hang dazu haben, von der VOB abzuweichen und eigene, zusätzliche Regelungen zu entwickeln.

Der vorherige Abschnitt zu Gesetzen aus dem Bereich Nachhaltigkeit und Umweltschutz zeigt beispielhaft, dass für die meisten Bereiche außerhalb der Vergabe bereits eine Fülle an Gesetzen existiert, die relevante Sachverhalte regelt. Daher ist es die Position des BIVO, dass nur solche Regelungen in die Landesvergabe Gesetze aufgenommen werden sollten, die Teil A der VOB ergänzen, nicht jedoch Regelungen, die bereits durch andere Gesetze abgedeckt werden.

Die ostdeutsche Bauindustrie plädiert grundsätzlich gegen die Aufnahme vergabefremder Kriterien in die Vergabeordnungen der Länder. Die meisten »schutzwürdigen Interessen« werden bereits durch anderweitige Gesetze geregelt und gehören daher nicht in die Vergabegesetze. Anstatt Nachhaltigkeitskriterien in Vergabeordnungen festzusetzen, plädiert die Bauindustrie für innovative Lösungen, wie beispielsweise die Einführung eines CO₂-Schattenpreises bei öffentlichen Ausschreibungen.

Bauordnungen und -standards

Seit 2018 wurden auch die Bauordnungen in den Verbandsbundesländern weiterentwickelt. In den überarbeiteten Bauordnungen der Länder Berlin und Brandenburg finden sich zwar auch Vereinfachungen bei den Genehmigungsverfahren für kleinere Bauvorhaben, gleichzeitig wurden jedoch auch neue Vorschriften für den Brandschutz und die Barrierefreiheit eingeführt.

Überblick der neuen und novellierten Landesvergabegesetze seit 2018



In Sachsen und Sachsen-Anhalt führten die Novellierungen ebenfalls zu einer Mischung aus Entlastungen und zusätzlichen Bürokratieanforderungen. In Sachsen wurden Regelungen eingeführt, die den Bauablauf durch digitale Verfahren erleichtern sollen, gleichzeitig aber auch strengere Nachweispflichten für Bauprodukte und Bauausführungen etabliert. Die Regierung in Sachsen-Anhalt hat ähnliche Maßnahmen ergriffen, wobei Änderungen hier oft technischer Natur waren, wie z. B. Anpassungen an europäische Normen und neue Vorschriften für nachhaltiges Bauen. Diese sind oftmals ebenfalls mit steigenden bürokratischen Anforderungen verbunden.

Insgesamt zeigt sich bei den Bauordnungen ein gemischtes Bild. Der Nettoeffekt der novellierten Bauordnungen auf die Bürokratiebelastung hängt stark von den spezifischen Regelungen und deren Umsetzung ab. Insbesondere in Berlin und Brandenburg könnten die Anpassungen der Bauordnungen zu einer Entlastung bei Genehmigungsverfahren für kleinere Bauvorhaben führen.

Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)

Auch der Datenschutz war Bestandteil der Umfrage aus 2024. In diesem Bereich gaben 73 Prozent der Befragten eine starke oder sehr starke bürokratische Belastung an. In der Umfrage aus 2018 waren es nur 50 Prozent. Für einen Bereich, der die eigentliche Bauausführung nur wenig betrifft, hatte der Datenschutz mit 6,6 Prozent sowohl im Jahr 2018 als auch im Jahr 2024 einen nicht unbeachtlichen Anteil an der Gesamtbürokratiebelastung der Unternehmen. Hieran hat auch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) einen Anteil.

Seit ihrem Inkrafttreten im Mai 2018 in der EU hat die DSGVO zu einer weiteren Verschärfung der Bürokratiebelastung für die Bauindustrie beigetragen. Mit ihr kommt eine Vielzahl an zusätzlichen bürokratischen Prozessen, wie die Ernennung eines Datenschutzbeauftragten, die Durchführung von Schulungen von Mitarbeitenden oder die Erbringung von Nachweisen über den Datenschutz.

In der Umfrage des BIVO 2024 hatte der Datenschutz einen Anteil an der Gesamtbelastung von 6,6 Prozent. Der Bereich wird zu 73 Prozent als stark oder sehr stark bürokratisch bewertet.

Digitalisierungsvorschriften

Seit 2018 haben sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene eingeführte Digitalisierungsgesetze gemischte Auswirkungen auf die Bürokratiebelastung der ostdeutschen Bauindustrie gehabt. Die Einführung von digitalen Verwaltungsverfahren und die Förderung von Building Information Modeling (BIM) zielen darauf ab, langfristig die Effizienz und Transparenz in Bauprozessen zu verbessern. In Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt wurden E-Government-Gesetze und Strategien zur digitalen Transformation umgesetzt, die eine einfachere und schnellere Bearbeitung von Genehmigungen ermöglichen sollen.

Insbesondere in Sachen BIM drängt die Bauindustrie seit längerem auf eine stärkere Implementierung. Trotz der Bemühungen seitens der Bauunternehmen, digital mit der öffentlichen Hand zu arbeiten, werden die entsprechenden Prozesse nicht ausreichend unterstützt. Dies führt zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand, da die vorhandenen digitalen Kapazitäten der Bauindustrie nicht effizient genutzt werden können. Es fehlt an einer klaren, kohärenten Strategie und einer schnellen Umsetzung, wodurch die angestrebten Effizienzgewinne nur verzögert erreicht werden. Stattdessen besteht ein Wirrwarr von Digitalisierungsstrategien, Arbeitsgruppen, Verordnungen und Gesetzen seitens der Länder und des Bundes, die bis 2024 weder bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren noch bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben zu einer spürbaren bürokratischen Entlastung beigetragen haben.

Änderungen im Steuerrecht

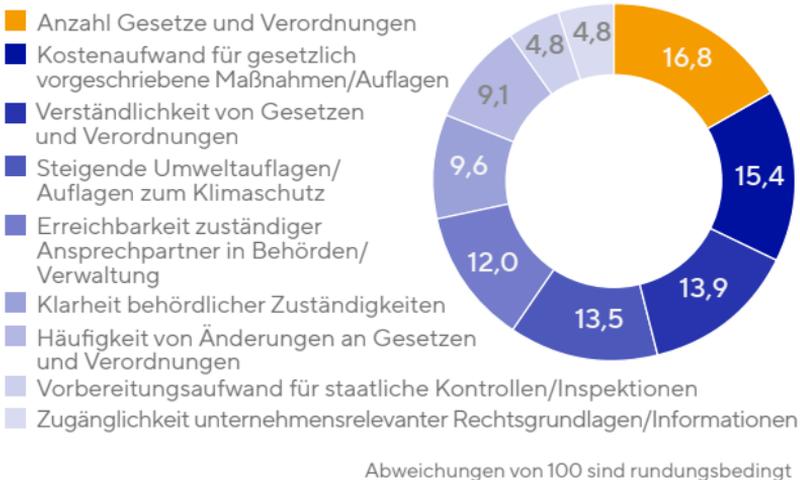
Die Einführung der Grundsteuerreform im Jahr 2022 zwang Privatpersonen und Unternehmen dazu, umfangreiche Daten für die Neubewertung ihrer Grundstücke bereitzustellen, was auch für die Bauindustrie einen enormen bürokratischen Aufwand darstellte. Zudem wurden die Einkommensgrenzen für die Arbeitnehmer-Sparzulage und die Freibeträge für Kinder mehrfach angepasst, was insbesondere in Bauunternehmen, die ihre Mitarbeiter durch vermögenswirksame Leistungen unterstützen möchten, dazu führt, dass sich der Verwaltungsaufwand in der Lohnbuchhaltung erhöht. Eine weitere wesentliche Änderung ist die geplante Einführung der Wirtschafts-Identifikationsnummer ab 2024, die die eindeutige Identifizierung von Unternehmen in Besteuerungsverfahren erleichtern soll. Während dies langfristig die Bürokratie verringern könnte, bedeutet die Einführung und Verwaltung dieser Identifikationsnummern in der Übergangsphase einen zusätzlichen administrativen Aufwand. Bauunternehmen, die große Mengen Strom verbrauchen, profitieren zwar von der Stromsteuerentlastung, diese erfordert aber detaillierte Anträge und Nachweise und erhöht damit auch den Verwaltungsaufwand. Diese Entwicklungen zeigen, dass steuerliche Anpassungen trotz der Bemühungen zur Vereinfachung zunächst häufig zu einer erhöhten Bürokratiebelastung führen, bevor langfristige Effizienzgewinne realisiert werden können.

Störfaktoren

Beispiel: Auflagenmultiplikator während des Bauprozesses

Ein Unternehmen wurde von einem Landesbetrieb für Straßenwesen damit beauftragt, den Teilabschnitt einer Autobahn zu bauen. Das Aufstellen einer Betonmischanlage vor Ort war zwingend notwendig und wurde vom Auftraggeber nach einem langwierigen und bürokratisch umfänglichen Bewilligungsverfahren auch genehmigt. Während der Bauausführung kam es zu wiederholten Lärmbeschwerden eines Anwohners, was dazu führte, dass die anfangs gemachten Auflagen mit jeder Beschwerde schrittweise verschärft wurden. Der Anwohner beschwerte sich allerdings weiter, so dass das Bauunternehmen vom Auftraggeber die zusätzliche Auflage erhielt, für mehrere tausend Anwohner in kürzester Zeit Ausweichquartiere in Form von Hotelzimmern bereitzustellen oder die erteilte Baugenehmigung würde entzogen. Diese Forderung konnte das Bauunternehmen im vorgegebenen Zeitfenster nicht realisieren. Das Unternehmen riskierte damit unverschuldet einen Baustopp und ein hohes Bußgeld, nur aufgrund der Tatsache, dass der Bauherr seine zuvor erteilten Auflagen immer wieder änderte. Zumal hatte der Auftraggeber den Aufstellort der Betonmischanlage selbst festgelegt. Die Baufertigstellung verzögerte sich allein aufgrund der Auflagenanpassungen.

Was ärgert die Unternehmen an Bürokratie generell: (Anteil Nennungen in Prozent)



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

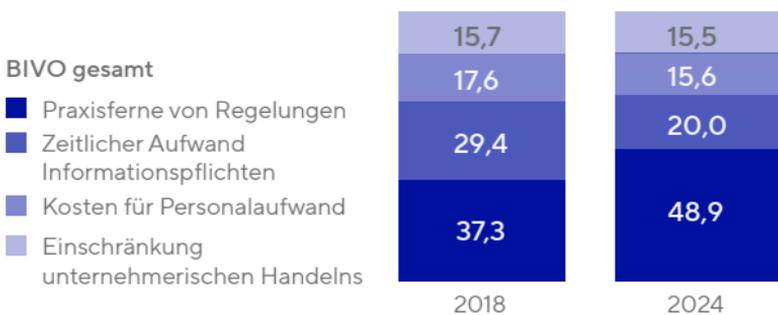
Die obige Grafik zeigt, dass knapp 60 Prozent aller Bauunternehmen die Anzahl der in Deutschland geltenden Gesetze und Verordnungen, den damit verbundenen Kostenaufwand, ihre Verständlichkeit sowie die steigende Anzahl an Umwelt- und Klimaschutzauflagen als belastend betrachten. Aber auch, dass es viele unterschiedliche Ärgernisse im Zusammenhang mit Bürokratie gibt.

Praxisferne

Auf die betrieblichen Abläufe hat die Praxisferne von Vorgaben aus Sicht der Bauunternehmen die meisten negativen Auswirkungen, wie in der folgenden Grafik zu sehen ist.

Gewichtung der Störfaktoren von Bürokratie

(Anteile in Prozent, Mehrfachnennungen waren nicht möglich)



Quellen: Umfrage BIVO. zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Die Grafik zeigt, dass knapp die Hälfte aller befragten Bauunternehmen die Praxisferne der geltenden Gesetze und Verordnungen mittlerweile als größten Störfaktor bewertet. Das verdeutlicht, dass die Gesetze, die seit 2018 verabschiedet wurden, sich noch weiter vom unternehmerischen Alltag entfernt haben als in den Jahren zuvor.

Beispiel: Schulneubau mit fehlender Verkehrsplanung

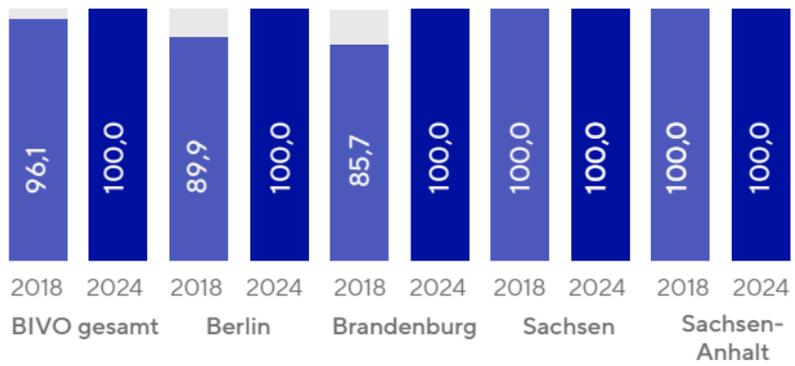
In Brandenburg wurde für fast 50 Mio. Euro eine neue Schule errichtet, Schulstart ist August 2024. Die Schule befindet sich in einem Gebiet, welches nur über eine stark befahrene Landstraße, darunter mit viel Schwerlastverkehr, erreichbar ist. Rad- und Fußwege gibt es nicht. Sie waren auch nicht Bestandteil der Planung. Grund dafür waren Abstimmungsversäumnisse bezüglich der Zuständigkeiten. Der Landkreis als Schulträger sieht sich nicht in der Pflicht, Rad- und Fußwege zur Schule einzuplanen. Der Landesbetrieb Straßenwesen betrachtet sich zwar bauseitig als zuständig, verweist aber auf die Kommune am Schulstandort, die zunächst hätte aktiv werden müssen, um entsprechende Baumaßnahmen anzuschließen, was ihrerseits nicht geschah. Nun sollen die Eltern selbst für die Sicherheit ihrer Kinder auf dem Weg zur Schule sorgen.

Behinderung des unternehmerischen Handelns

Ebenfalls negativ wird von den Unternehmen der Eingriff in das unternehmerische Handeln betrachtet. Knapp jedes sechste Bauunternehmen gab an, dass die Behinderung seines

Handelns die am meisten störende Folge von Bürokratie sei. Vor allem das Kerngeschäft der Unternehmen, die Bauausführung, wird durch bürokratische Auflagen massiv behindert.

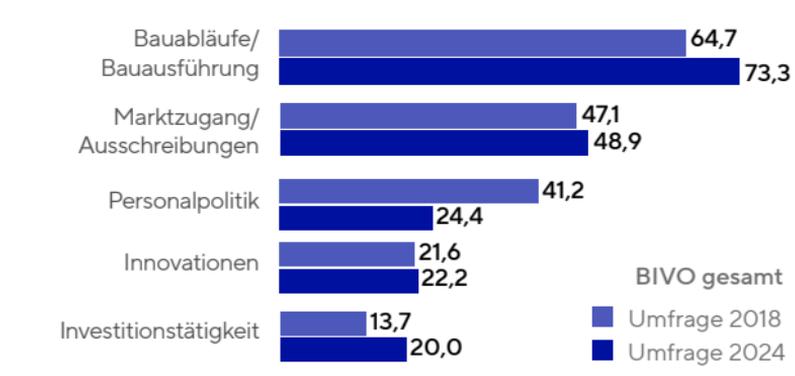
Anteil der Bauunternehmen, deren unternehmerisches Handeln in irgendeiner Form durch Bürokratie behindert wird, an Gesamtzahl der Unternehmen (in Prozent)



Quellen: Umfragen BIVO Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Jedes der in 2024 befragten Unternehmen gab an, dass sein unternehmerisches Handeln in irgendeiner Form durch Bürokratie behindert wird. 2018 war dies in Berlin und Brandenburg noch nicht der Fall. Dies bestätigt die Erkenntnis, dass die bürokratische Belastung für das ostdeutsche Bauhauptgewerbe seit 2018 weiter gestiegen ist.

Anteil der Bauunternehmen, deren Handeln durch Bürokratie behindert wird, an Gesamtzahl der Unternehmen nach Bereichen (in Prozent)



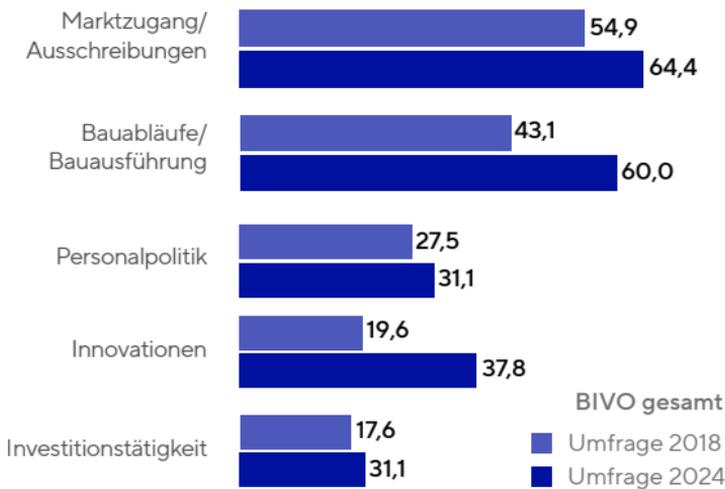
Quellen: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Den größten Einfluss hat die Bürokratie weiterhin auf die Bauabläufe und -ausführung, das Kerngeschäft der Unternehmen. Bemerkenswert ist auch der Anstieg des Einflusses auf die Investitionstätigkeit seit 2018.

Verzicht auf Investitionen

Teilweise sind die bürokratischen Hürden, die es für Bauunternehmen bei der Umsetzung von Vorhaben zu überwinden gilt, so hoch, dass Firmen auf geplante Maßnahmen gänzlich verzichten müssen, weil Aufwand und Nutzen in keinerlei vertretbarem Verhältnis stehen.

Anteil der Bauunternehmen, die Vorhaben/Projekte wegen Bürokratie nicht realisiert haben, an Gesamtzahl der Unternehmen nach Bereichen (in Prozent)



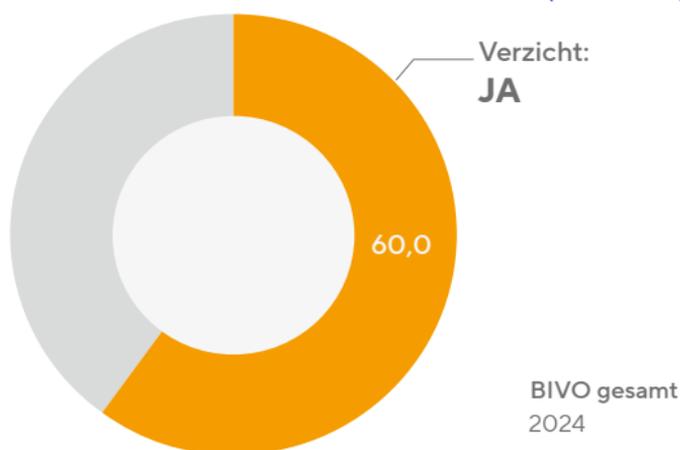
Quellen: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Bemerkenswert ist, dass der Anteil der Bauunternehmen, die aufgrund von Bürokratie Vorhaben nicht realisiert haben, seit 2018 in allen Bereichen gestiegen ist.

Teilnahmeverzicht an Ausschreibungen

60 Prozent der Unternehmen gaben an, aus den angeführten Gründen bereits auf die Teilnahme an einer Ausschreibung verzichtet zu haben. Es kann also davon ausgegangen werden, dass wichtige Vorhaben in Deutschland auch allein aus diesem Grund nicht realisiert werden. Dieser Wert ist in Zeiten, in denen ein Mangel an Wohnraum und ein akuter Sanierungsbedarf der Infrastruktur zu verzeichnen sind, besonders besorgniserregend.

Anteil der Bauunternehmen, welche auf die Teilnahme an einer Ausschreibung verzichtet haben, weil der zu erwartende bürokratische Aufwand in Zusammenhang mit der Bauausführung zu hoch war, an Gesamtzahl der Unternehmen (in Prozent)



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Wussten Sie, dass ...

... in Sachsen-Anhalt neun von zehn Bauunternehmen aufgrund absehbarer erheblicher bürokratischer Hindernisse auf die Teilnahme an einer Ausschreibung verzichtet haben, während es in der Metropolregion Berlin-Brandenburg und in Sachsen »nur« etwa jede zweite Firma war?

Beispiel: Teilnahmeverzicht an öffentlichen Ausschreibungen unter Einbindung des BSI

Ein befragtes Bauunternehmen wollte sich an diversen öffentlichen Ausschreibungen für Vorhaben an Flughäfen unter Einbindung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) an verschiedenen Standorten in Deutschland beteiligen. Bei allen Projekten wurden jeweils unterschiedliche, aber auch pro Projekt individuelle Sicherheitsanforderung an die Überprüfung der Mitarbeiter gestellt. Gleich war jedoch allen Ausschreibungen, dass die Zeitpunkte der Beauftragung, des vertraglichen Starts und der notwendigen Zeitachse für die Sicherheitsüberprüfung inkompatibel waren. Das Unternehmen stellte sich dennoch der Herausforderung. Allerdings verzögerten sich die Prüfungen seitens des BSI um mehrere Monate, Rückläufe wurden nicht verschickt, Sachstandsinformationen wurden trotz Nachfrage nicht gegeben und damit insgesamt Verzögerungen im Projektablauf in Kauf genommen. Dies führt dazu, dass Angebotsabgaben für das Unternehmen kaum noch kalkulier- und noch weniger beeinflussbar sind.

Gestörter Informationsfluss

Angesichts der Fülle und Komplexität rechtlicher Vorgaben haben Bauunternehmen Schwierigkeiten, klare behördliche Zuständigkeiten und Ansprechpartner zu erkennen. Ein schneller und unkomplizierter Informationsfluss im Rahmen von Genehmigungsverfahren ist häufig nicht gewährleistet und behindert gesetzeskonformes Han-

deln. Knapp 30 Prozent der Unternehmen beklagt Schwierigkeiten mit dem Informationszugang und -erhalt. Dazu gehören Verständlichkeit von Gesetzen und Verordnungen, Zugänglichkeit zu notwendigen Informationen sowie die Klarheit behördlicher Zuständigkeiten.

➤ **Wussten Sie, ...**

... dass der BIVO 2024 in einer Stichprobe festgestellt hat, dass Behörden drei von sechs online gestellte Anfragen von Unternehmen mit der Bitte um Klärung rechtlicher Vorgaben unbeantwortet ließen und es vor fünf Jahren etwa jede dritte Anfrage war?

Lange Bearbeitungszeiten

Als besonders belastend gelten auch die langen Bearbeitungszeiten seitens der Verwaltung, die die Bauplanung und die Bauausführung unnötig erschweren und hemmen. Angesichts einer hohen und perspektivisch noch steigenden Nachfrage nach Bauleistungen führen lange Bearbeitungszeiten der Behörden zu Unsicherheiten bei der Bauausführung, zu Bauverzögerungen und nicht zuletzt zu einer Erhöhung der Baukosten.

➤ **Wussten Sie, dass ...**

... die Köhlbrandbrücke in Hamburg vor fünfzig Jahren in vier Jahren erbaut wurde und für ihren Ersatzneubau gegenwärtig über 22 Jahre Bauzeit angesetzt sind, davon allein neun Jahre für Entwurfsplanung und Planfeststellung?

Die entsprechenden Bearbeitungszeiten seitens der Behörden werden von den Bauunternehmen generell als zu lang bewertet. Hauptkritikpunkt ist dabei die Bearbeitungszeit im Zusammenhang mit der Verkehrslenkung und den Transportgenehmigungen. Die Genehmigungsverfahren notwendiger Straßensperrungen wegen des Einsatzes von Baukränen u. ä. kann durchaus mehr als ein halbes Jahr oder länger betragen, was angesichts der notwendigen kurzen Reaktionszeit und Anpassungsgeschwindigkeit zur Sicherstellung des Baufortschrittes inakzeptabel ist.

➤ **Wussten Sie, dass ...**

... es in Berlin bis zu zwei Jahre dauert, ehe eine verkehrsrechtliche Anordnung für Bauvorhaben erfolgt?

Beispiel: Kranaufstellung

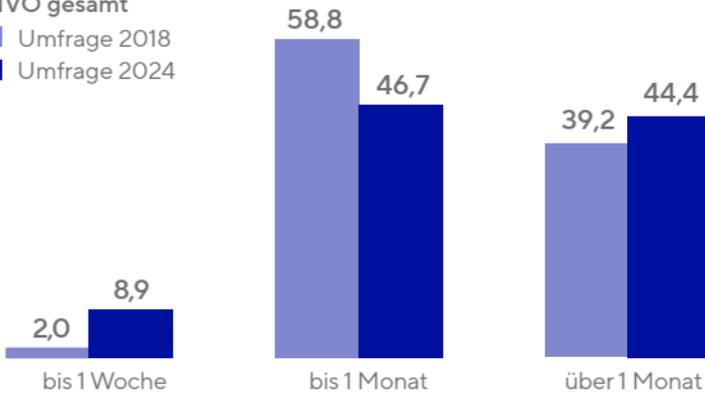
Um in Deutschland einen Kran aufstellen zu dürfen, müssen bei der Beantragung zentimetergenaue Angaben u. a. über den Aufstellungsort, Straßenlaternen, Leitungen für Wasser, Gas und Internet gemacht werden. Verschiedene Behörden, darunter das Straßenverkehrsamt, das Tiefbauamt, die Polizei, aber ggf. auch die Flugsicherung müssen ihre Genehmigung erteilen, dazu Nachbarn der Baustellen, damit sich der Kran über deren Dächern drehen darf. Handelt es sich um einen Autokran, der zur Baustelle gefahren wird, muss zusätzlich jede einzelne Fahrt genehmigt werden. Wenn der Autokran beim Transport verschiedene Landkreise

durchquert, müssen alle involvierten Autobahndirektionen, Bauämter und Landkreise angehört werden, um jeweils von diesen eine Genehmigung zu erhalten.

Mittlere behördliche Bearbeitungszeit bei Genehmigungen und Zulassungen (Anteil Nennungen in Prozent)

BIVO gesamt

■ Umfrage 2018
■ Umfrage 2024



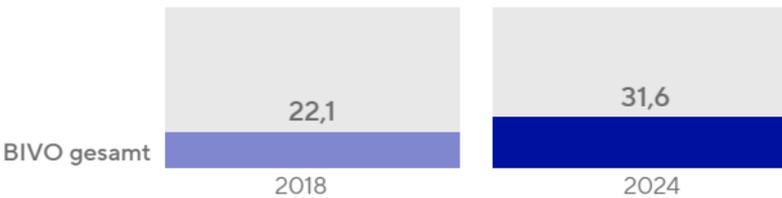
Quellen: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Die obige Grafik zeigt die Entwicklung der behördlichen Bearbeitungszeit von Anträgen, die für die Bautätigkeit notwendig sind. Dazu gehören alle baurelevanten Genehmigungen und Zulassungen, von Baugenehmigungen über Erlaubnisse für die Baustellenzufahrt bis hin zur Sondernutzungserlaubnis. Seit 2018 wird diese Entwicklung überwiegend negativ bewertet. Zwar wird ein höherer Anteil der Genehmigungen und Zulassungen innerhalb einer Woche bearbeitet, jedoch stieg gleichzeitig der Anteil der Vorgänge, deren Bearbeitung mehr als einen Monat in Anspruch nimmt. Nach oben gibt es bei der behördlichen Bearbeitungszeit jedoch keine Grenze und einzelne Genehmigungsverfahren können oft Jahre dauern.

Wussten Sie, dass ...

... in Berlin beim Gang vom Brachland bis zur fertiggestellten Wohnung zwischen 10 und 14 Jahre vergehen können und davon nur etwa 10 Prozent auf die reine Bauzeit entfallen?

Anteil Genehmigungen/Zulassungen, die vollständig online beantragt, bearbeitet und erlassen werden, an ihrer Gesamtzahl (in Prozent)



Quellen: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Immerhin ist der Anteil an Genehmigungen, die vollständig online be- und verarbeitet werden können, seit 2018 leicht gestiegen. Dieser befindet sich aber insgesamt auf einem für das Jahr 2024 erschreckend niedrigen Niveau.

Beispiel: Verkehrsrechtliche Anordnung

Für den Bau eines Radweges entlang einer Bundesstraße in Sachsen, für den ab Frühjahr 2023 eine siebenmonatige Bauzeit geplant und die notwendige Vollsperrung der Bundesstraße zwischen Juli und November 2023 bei der zuständigen Verkehrsbehörde beantragt wurde, erfolgte zunächst eine Ablehnung im Juli 2023 und nach Neustellung des Antrages durch das Bauunternehmen erst Ende September 2023 eine Genehmigung der Vollsperrung, allerdings verkürzt auf zwei

Monate und mit lediglich sieben Tagen Vorlaufzeit bis Inkrafttreten. Der geplante Bauablauf geriet damit völlig durcheinander, zwischenzeitlich wird im späten Frühjahr 2024 mit der Fertigstellung des Radweges gerechnet. Die Bauzeit hat sich damit um ein halbes Jahr verlängert.

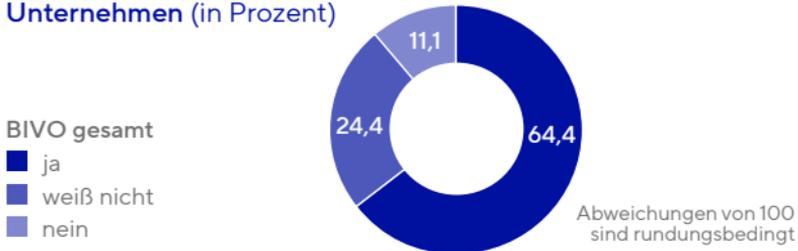
➤ Wussten Sie, ...

... dass sich ein Schulneubau in Berlin um Monate verzögerte, weil Tierschützer am Standort brütende Ringeltauben verorteten und deren Schutz gemäß EU-Vogelschutzrichtlinie einforderten, was zu einem vorläufigen Baustopp führte, aber eine Nachprüfung zu dem Ergebnis kam, dass es die Ringeltauben gar nicht gab?

Exkurs: Homeoffice

Häufig genannt als Behinderung für Bauabläufe wurde 2018 ebenso wie 2024 die oft fehlende Erreichbarkeit zuständiger Ansprechpartner in Behörden oder der Verwaltung. Der BIVO hat daher 2024 aufgrund der ursprünglich mit der Pandemie aufgekommenen immer häufigeren Nutzung des **Homeoffice** im öffentlichen Dienst mögliche Auswirkung auf die Koordination von Bauprojekten untersucht. Hauptaspekte dieser Überlegungen waren dabei Fragen nach der Häufigkeit des Vorkommens, nach der Qualität der Kommunikation und Zusammenarbeit und nach etwaigen Verzögerungen bei genehmigungspflichtigen Vorgängen bzw. anderen negativen Erfahrungen.

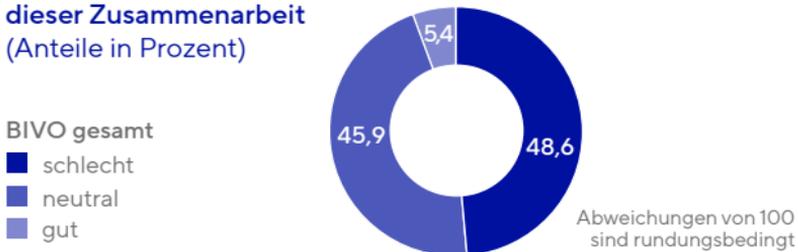
Anteil der Unternehmen, die mit Behörden/Verwaltungen in Kontakt stehen, in denen zuständige Ansprechpartner regelmäßig im Homeoffice arbeiten, an Gesamtzahl der Unternehmen (in Prozent)



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Rund zwei Drittel der befragten Bauunternehmen haben regelmäßige Kommunikationen mit zuständigen Ansprechpartnern des öffentlichen Dienstes, die im Homeoffice arbeiteten. Diese Art der Zusammenarbeit mit Behörden und der Verwaltung kommt demnach relativ häufig vor.

Erfahrungen der Unternehmen, die mit Behörden und Verwaltungen in Kontakt stehen, in denen zuständige Ansprechpartner regelmäßig im Homeoffice arbeiten, bezüglich der Qualität dieser Zusammenarbeit (Anteile in Prozent)



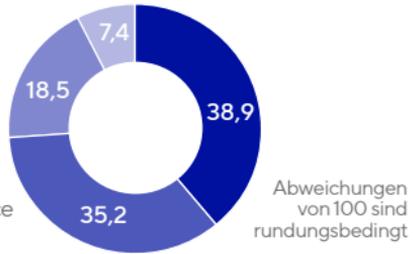
Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Etwa jedes zweite Bauunternehmen bewertete die Zusammenarbeit mit Ansprechpartnern aus Behörden und der öffentlichen Verwaltung als schlecht. Ein beinahe ebenso großer Anteil sah mit Blick auf das Homeoffice weder Vor- noch Nachteile. Lediglich rund fünf Prozent der Befragten hatte diesbezüglich ausdrücklich positive Erfahrungen.

Hauptgründe für eine negative Bewertung der Zusammenarbeit mit zuständigen Ansprechpartnern von Behörden/Verwaltungen, die regelmäßig im Homeoffice arbeiten (Anteile in Prozent)

BIVO gesamt

- Schlechte Erreichbarkeit zuständiger Ansprechpartner
- Verzögerung von Abläufen
- Fehlende Voraussetzungen für Verwaltungsvorgänge im Homeoffice
- Sonstige Gründe



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Fast 75 Prozent der Bauunternehmen bemängelten aufgrund ihrer Erfahrungen eine schlechte Erreichbarkeit zuständiger Ansprechpartner sowie die damit in einem direkten Zusammenhang stehende Verzögerung von Abläufen. Deutlich negativ bewertet wird zudem der Umstand, dass im Homeoffice bestenfalls telefonische Auskünfte seitens zuständiger Ansprechpartner erteilt werden konnten, aber bei Verwaltungsvorgängen, etwa Genehmigungserteilungen, auf Präsenzzeiten in den Behörden und den Verwaltungen verwiesen wurde. Bei den sonstigen Gründen dominierten Mängel in den technischen Gegebenheiten der Kommunikation, etwa schlechte Mobilfunkverbindungen.

➤ Wussten Sie, dass ...

... in einer westdeutschen Kommune ein Beamter ohne jegliche Aufgabenzuweisung ins Homeoffice geschickt wurde und erst bei einer Routineprüfung durch die Kommunalaufsicht nach fünf Jahren festgestellt wurde, dass er rechtsgrundlos freigestellt war, jahrelang für das Nichtstun seine volle Besoldung erhielt und das niemandem aufgefallen war?

Aufgeblähte Vergabeverfahren

Wie bereits beschrieben, führt der bürokratische Druck oftmals dazu, dass Bauunternehmen auf die Teilnahme an Ausschreibungen für bestimmte Bauvorhaben verzichten und damit Projekte und Einnahmen verloren gehen.

Wussten Sie, dass ...

... bei Unternehmen, die überwiegend für öffentliche Auftraggeber arbeiten, die Bürokratiekosten im Zusammenhang mit der Vergabe rund ein Fünftel aller Bürokratiekosten ausmachen, während es bei Unternehmen, die v. a. für gewerblich-industrielle und private Auftraggeber tätig sind, nur ein Zehntel ist?

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass Vergabeverfahren die Ressourcen der Unternehmen am stärksten binden. **Diese hohe Belastung besteht trotz der verstärkten Implementierung der e-Vergabe.**

Anteil der Bauunternehmen, die e-Vergabe nutzen, an Gesamtzahl der Unternehmen in Prozent



BIVO gesamt 2024

Anteil der via e-Vergabe erhaltenen Aufträge, an Gesamtzahl der Aufträge in Prozent



BIVO gesamt 2024

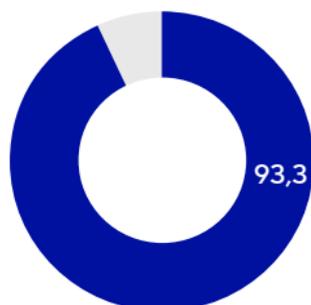
Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Dieser offensichtliche Widerspruch lässt sich mit der Art und Weise, wie Bürokratieabbau seitens

der öffentlichen Hand verstanden wird, erklären. Obwohl es die verstärkte Hinwendung zur e-Vergabe ermöglicht, bestimmte Arbeitsschritte zu vereinfachen, wird diese Vereinfachung durch die zunehmende Verknüpfung der Vergabe mit Kriterien, die nur mittelbar mit dem eigentlichen Gegenstand zu tun haben, konterkariert. Der Trend, »schutzwürdige Interessen« immer weiter zu fassen, hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Das bedeutet, dass Vergabeverfahren nicht nur auf rein sachliche Kriterien beschränkt sind, sondern auch andere Aspekte wie soziale oder ökologische Belange einbeziehen, die nicht unmittelbar mit dem Bauauftrag selbst zu tun haben. So findet sich etwa auf der Webseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zum geplanten »Vergabetransformationspaket« der Hinweis, dass in die öffentliche Auftragsvergabe künftig noch stärker Nachhaltigkeitsaspekte, insbesondere umweltbezogene und soziale Kriterien einbezogen werden sollen. All das erhöht den bürokratischen Aufwand und die Komplexität der Vergabeverfahren erheblich, unabhängig vom rein technischen Prozedere der e-Vergabe. Insgesamt deutet vieles darauf hin, dass trotz des Einsatzes digitaler Technologien die Bürokratiebelastung durch immer neue Vergabeinhalte zugenommen hat und künftig auch weiter zunehmen wird.

Der Ansatz, der hinter Initiativen wie der e-Vergabe steckt, basiert auf der Fehlinterpretation, dass die Digitalisierung von Verfahren in jedem Fall ein Schritt in Richtung Bürokratieabbau ist. Bleibt das zugrundeliegende Verfahren jedoch bürokratisch, so verändert die Digitalisierung nur den »Ort« der Ausführung, nicht jedoch die bürokratische Last.

Anteil der Unternehmen, die eine Zusammenführung aller existierenden e-Vergabe-Plattformen in einer einzigen Plattform befürworten (Gesamtzahl der Unternehmen in Prozent)



BIVO gesamt

Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Fast alle befragten Bauunternehmen sehen die Existenz verschiedener Plattformen bei öffentlichen Aufträgen eher kritisch. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die Zusammenführung dieser Plattformen unter einem Dach zur Vergabe öffentlicher Aufträge befürwortet wird. Alle Angebote öffentlicher Bauherren sollten an einem zentralen Ort abrufbar sein. Durch die Konsolidierung der Plattformen unter einem Dach könnte der Vergabeprozess effizienter gestaltet werden, da Unternehmen nicht mehrere Plattformen durchsuchen müssen, um öffentliche Aufträge zu finden.

Eine zentrale Plattform würde gleichzeitig zu mehr Transparenz im Vergabeprozess führen, da öffentliche Ausschreibungen leichter zugänglich wären. Dies könnte dazu beitragen, dass mehr Unternehmen die Möglichkeit hätten, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben. Unternehmen würden darüber hinaus von einer vereinheitlichten Plattform profitieren, da sie Zeit und Ressourcen sparen könnten, die sie sonst für die Suche nach Ausschreibungen auf verschiedenen Plattformen aufwenden müssten.

Fachkräftemangel

Bürokratische Hemmnisse wirken sich auch erheblich auf die Personalpolitik der Bauunternehmen aus. Etwa jedes dritte Unternehmen berichtete 2024 von einem hohen bürokratischen Druck, der die Einstellung neuer Mitarbeiter be- oder sogar verhinderte.

Zwar ist der Anteil der Unternehmen, die einen bürokratischen Belastungsdruck auf die Personalpolitik feststellen, zwischen 2018 und 2024 von knapp 45 auf knapp 25 Prozent gesunken. Angesichts des Fachkräftemangels und der Nachwuchssorgen vieler Unternehmen ist es jedoch weiterhin alarmierend, dass die Bürokratie die Einstellung neuer Mitarbeiter erheblich behindert oder sogar unmöglich macht.



Personeller und finanzieller Aufwand

Die regulativen Eingriffe des Staates in die Wirtschaft führen zu einer zeitlichen und finanziellen Inanspruchnahme der Firmen durch administrative Lasten, welche sich negativ auf das unternehmerische Handeln auswirken, sich als Wachstumsbremse erweisen und die Wettbewerbsfähigkeit der Bauunternehmen beeinträchtigen.

Personeller Aufwand

Bürokratie hemmt Wachstum und bindet massiv Personal der Bauunternehmen

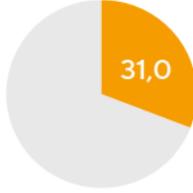
Einfluss auf Wertschöpfung

Rund ein Viertel des Gesamtpersonalbestandes im Bauhauptgewerbe ist in irgendeiner Form mit der Erledigung bürokratischer Aufgaben befasst und beschäftigt sich rund ein Drittel seiner Gesamtarbeitszeit ausschließlich damit. Diese Anteile sind im Vergleich zu 2018 deutlich gestiegen. Während dieser Zeit steht der genannte Teil des Personalbestandes nicht der Wertschöpfung im Unternehmen zur Verfügung. Gerade in kleinen und mittleren Bauunternehmen mit einer relativ dünnen Personaldecke ist das ein Problem.

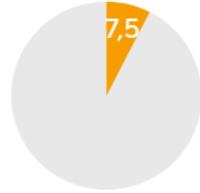
Anteil des Personals, das in Bauunternehmen mit der Erledigung von bürokratischen Aufgaben befasst ist, am **Gesamtpersonalbestand** in Prozent



Anteil des Personals, das in Bauunternehmen mit der Erledigung von bürokratischen Aufgaben befasst ist, an seiner **Gesamtarbeitszeit** in Prozent



Anteil des Personals, das in Bauunternehmen **ausschließlich** mit der Erledigung bürokratischer Aufgaben befasst ist, am **Gesamtpersonalbestand** in Prozent



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Die Tatsache, dass die Belastung der Mitarbeiter in den letzten fünf Jahren sogar zugenommen hat, verdeutlicht die Dringlichkeit einer Lösung für dieses Problem. Es ist offensichtlich, dass die bestehenden rechtlichen Vorgaben nicht angemessen auf die personellen Kapazitäten der Bauunternehmen abgestimmt sind und daher zu einer übermäßigen Belastung führen.

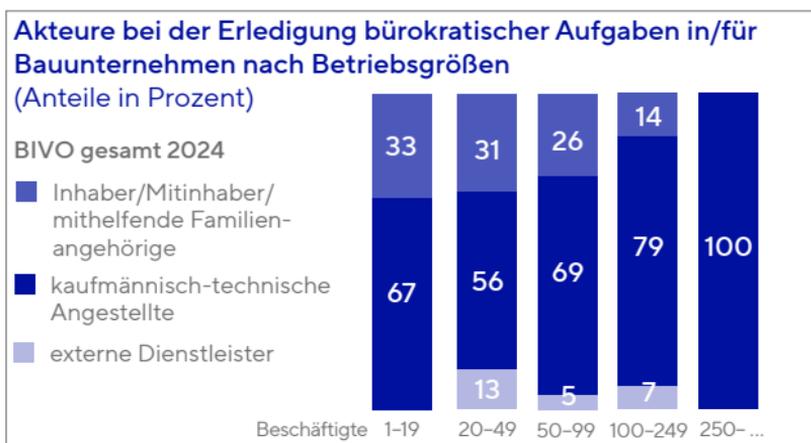
Wussten Sie, ...

... dass im deutschen Baugewerbe 2023 rein rechnerisch rund 160.000 Beschäftigte ihre gesamte Arbeitszeit ausschließlich mit der Erledigung der vom Staat verlangten bürokratischen Aufgaben verbrachten? 2018 belief sich die Vergleichszahl auf »nur« rund 100.000 Beschäftigte.

Bindung personeller Ressourcen

Bürokratische Prozesse binden in den Unternehmen zum Teil massiv Personal. Gerade in kleinen

und mittleren Bauunternehmen landen die bürokratiebedingten Arbeiten häufig auf dem Schreibtisch des Inhabers oder Geschäftsführers. Externe Dienstleister kommen hier kaum zum Einsatz. In größeren Unternehmen werden bürokratische Aufgaben zunehmend von Angestellten erledigt, die dann nur noch eingeschränkt für produktive Tätigkeiten verfügbar sind.



Quelle: Umfrage BIVO zur Bürokratiebelastung 2024

Die Auslagerung von Aufgaben zur Kostenreduzierung, wie sie laut Umfrage überwiegend von den Unternehmen mittlerer Größe vorgenommen wird, ist zwar eine mögliche Strategie, aber auch sie ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. Größere Unternehmen können sich dagegen eher den Aufbau interner Kapazitäten leisten, um mit den bürokratischen Anforderungen umzugehen.

Bürokratie bindet 2024 im ostdeutschen Bauhauptgewerbe 25.000 Beschäftigte

Der BIVO hat in seiner Untersuchung festgestellt, dass in den Ländern Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt durchschnittlich

7,5 Prozent des Personalbestandes der Bauunternehmen ausschließlich mit der Erfüllung bürokratischer Aufgaben beschäftigt ist. Allein im Bauhauptgewerbe dieser Länder war damit 2024 die Arbeitszeit von knapp 25.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausschließlich der Erledigung bürokratischer Aufgaben gewidmet. Davon gehörten fast 19.000 Beschäftigte zum kaufmännisch-technischen Personal und etwa 6.000 waren gewerbliche Arbeitnehmer. Das Entlastungspotenzial ist demnach enorm und im Vergleich mit der Umfrage von 2018 deutlich gestiegen, als rein rechnerisch noch knapp 18.000 Arbeitnehmer allein für die Erledigung bürokratischer Pflichten benötigt wurden.

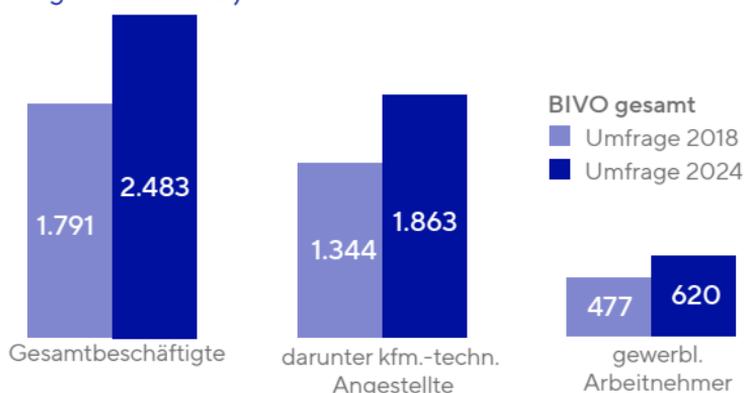
Beispiel: Bauplanfaltung

Ein großes Bauunternehmen bekam nach einer zwölfmonatigen Bearbeitungszeit einen Bauantrag zurückgeschickt, weil die eingereichten Baupläne laut geltender Faltungsvorschrift/DIN-Norm falsch gefaltet waren. Nach Umstellung auf digitale Bearbeitung, welche auch die elektronische Übermittlung der Baupläne inkludiert, dauerten Genehmigungsverfahren in manchen Fällen länger als zuvor. Die Rückfrage des Unternehmens an eine zuständige Stelle ergab, dass die online übermittelten Baupläne nunmehr durch die Behörde erst ausgedruckt und gefaltet werden müssten, was mehr Zeit erfordere.

Der BIVO hat in einem beispielhaften Szenario dargestellt, welches Entlastungspotenzial eine

Absenkung der Bürokratie um den Faktor X bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Baugewerbe der genannten vier Länder ermöglicht. Dabei wurde neben der Gesamtentlastungszahl eine Differenzierung nach Tätigkeitsmerkmal getroffen. Hintergrund dafür ist die Tatsache, dass in die Erledigung bürokratischer Aufgaben auch zunehmend gewerbliche Arbeitnehmer eingebunden sind.

Szenario: Anzahl des Personals im Baugewerbe, welches bei Bürokratieentlastung um 10 Prozent für das eigentliche Kerngeschäft zur Verfügung stünde (Insgesamt und nach Tätigkeitsmerkmal)



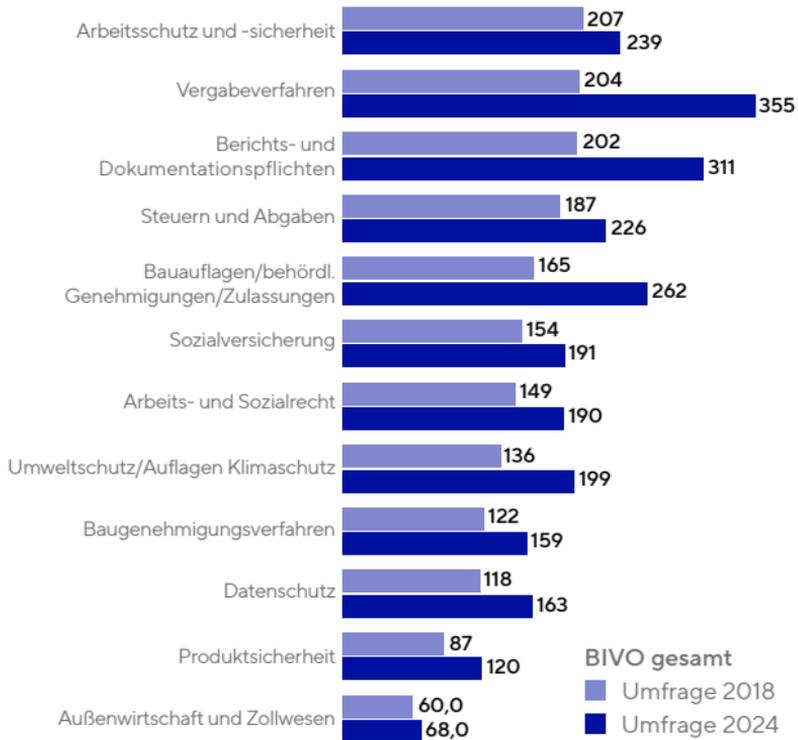
Quellen: Umfragen BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Die obige Grafik zeigt exemplarisch, dass eine Entlastung auf allen Tätigkeitsebenen von Vorteil wäre. Insbesondere bei den kaufmännisch-technischen Angestellten würde bereits eine geringfügige Reduzierung der bürokratischen Pflichten zu erheblich positiven Kapazitätsauswirkungen führen. Rein rechnerisch würde eine Bürokratieentlastung um 10 Prozent dazu führen, dass insgesamt knapp 39 Prozent mehr Personal sich seiner eigentlichen Tätigkeit widmen könnte. Eine Bürokratieentlastung könnte somit starke Multiplikatoreffekte auf personelle Kapazitäten haben.

Wussten Sie, ...

... dass sich allein in Berlin durch eine nur zehnpromzentige Senkung der Bürokratiebelastung 150 gewerbliche Arbeitnehmer wieder ihrer eigentlichen produktiven Tätigkeit zuwenden könnten?

Szenario: Anzahl des Personals im Baugewerbe, welches bei Bürokratieentlastung um 10 Prozent in den Einzelbereichen für das eigentliche Kerngeschäft zur Verfügung stünde (Insgesamt in den Einzelbereichen)

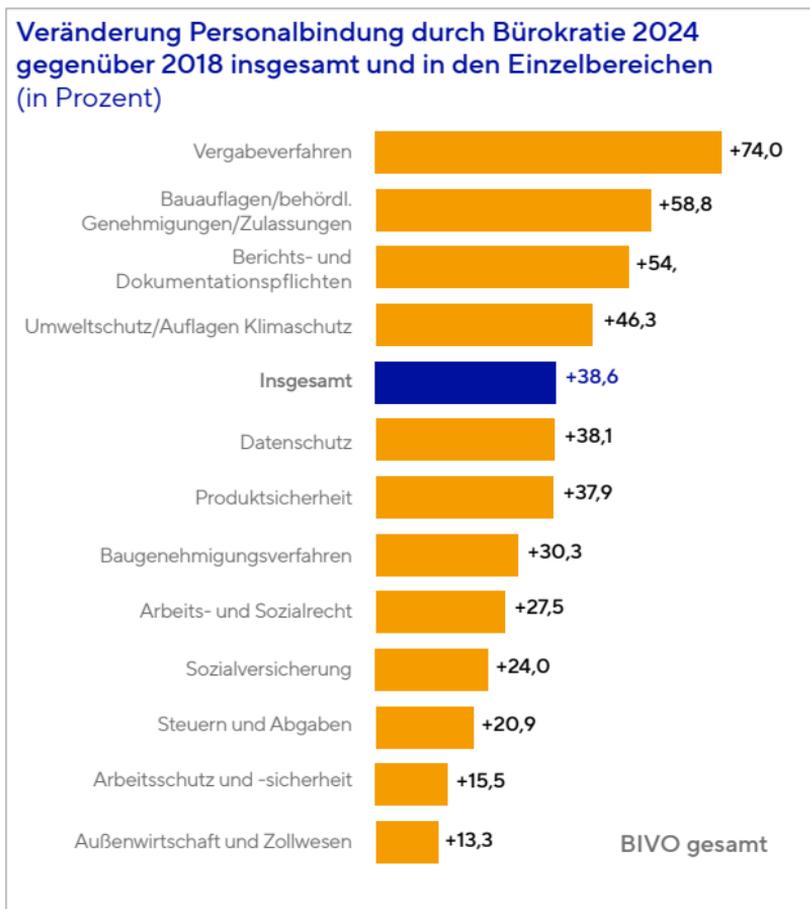


Quellen: Umfragen BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Die seit 2018 weiter gestiegene Bindung des Personals in bürokratischen Aufgaben ist mit den gestiegenen Ansprüchen an die Bauindustrie hinsichtlich Umweltverträglichkeit, Digitalisierung und Effizienz unvereinbar.

Bindung des Personals überdurchschnittlich stark im Bereich der Vergabeverfahren gestiegen

Im Vergleich mit 2018 binden die Vergabeverfahren, die Auflagen-, Genehmigungs- und Zulassungserfüllung, Berichts- und Dokumentationspflichten sowie Auflagen des Umwelt- und Klimaschutzes 2024 überdurchschnittlich mehr Personal.



Quellen: Umfragen BIVO zur Bürokratiebelastung 2018 und 2024

Finanzieller Aufwand

Neben der Bindung des Personals ist für zwei von drei Bauunternehmen der Kostenaufwand für gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen und Auflagen das Haupttätigkeitsfeld in Sachen Bürokratie. Die Umsetzung von Maßnahmen und Auflagen verursacht unternehmensseitig zum Teil erhebliche Kosten. Dazu gehört die Einhaltung bestimmter Arbeitsschutzvorschriften, die Nachrüstung und gegebenenfalls die Umrüstung von Maschinen und Anlagen nach gültigen Normen und deren Nachweis sowie die kostenpflichtige Einholung von Genehmigungen und Zulassungen. Auch regelmäßig notwendige Schulungen des eigenen Personals oder Auflagen, wie etwa Festlegungen oder gar Beschränkungen bezüglich Zufahrt und Belieferung der Baustellen, verursachen nicht unerhebliche Kosten. Hinzu kommen die Personalkosten, die sich rein bürokratischen Tätigkeiten zuordnen lassen und Kosten gegenüber Dritten im Zusammenhang mit unternehmensrelevanten Rechts- und sonstigen Beratungs- und Dienstleistungen.

Beispiel: Unbedenklichkeitsbescheinigungen

Die Vielzahl der Bescheinigungen und deren kurze Laufzeit erschweren die tägliche Arbeit. Ein befragtes Bauunternehmen gab an, dass es eine Arbeitnehmerin in Vollzeit ausschließlich mit der Aktualisierung von Bescheinigungen beschäftigt, was Lohnkosten in einem mittleren vierstelligen Betrag pro Monat verursacht.

Berichtspflichten

Die zeitliche und finanzielle Inanspruchnahme der Unternehmen durch die rechtlich verbindliche Erfüllung von Informations- und Berichtspflichten wird begrifflich als »Erfüllungsaufwand« erfasst und bewegt sich in Deutschland trotz aller Initiativen und Kritik auf hohem Niveau.

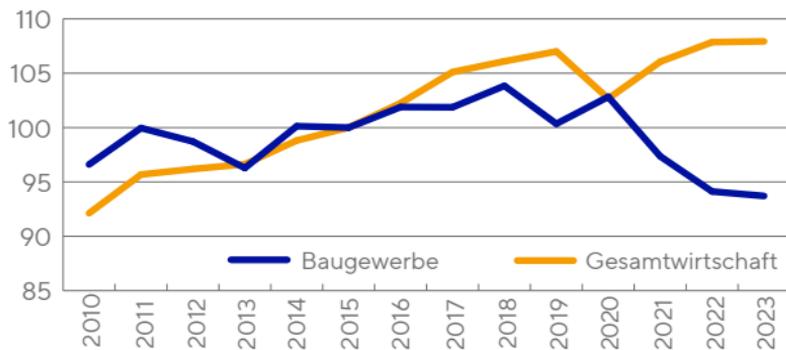
Wussten Sie, dass ...

... der für die Wirtschaft 2023 ausgewiesene Erfüllungsaufwand der mit Abstand höchste einmalige Erfüllungsaufwand war, der seit 2011 in einem Berichtsjahr angefallen ist?

Exkurs: Produktivität im Bauhauptgewerbe

Die reale Bruttowertschöpfung ist im Baugewerbe seit 2020 gesunken und lag 2023 unter dem Niveau aus 2010. Dies steht im starken Kontrast zur Gesamtwirtschaft, in der die Produktivität, mit Ausnahme des Jahres 2020, stetig gewachsen ist.

Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft und im Baugewerbe in Deutschland;
Index 2015 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt

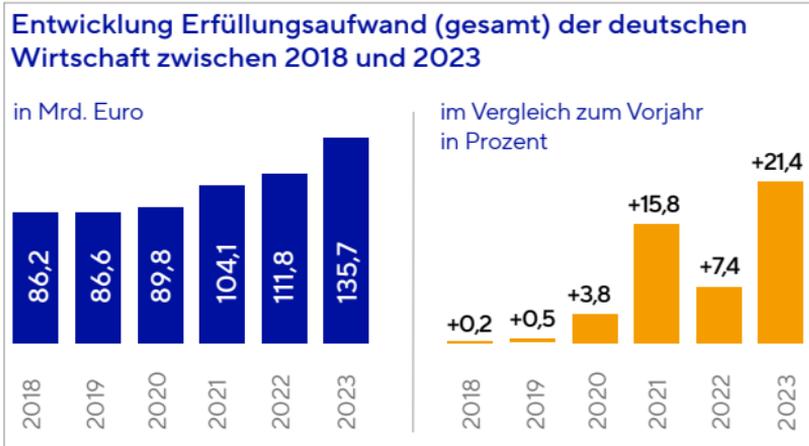
Für diese Entwicklung gibt es viele Gründe. Einer liegt jedoch auch in der steigenden Bürokratiebelastung. Jede Stunde, die ein Arbeitnehmer mit der Erfüllung bürokratischer Pflichten verbringt, trägt nicht zur Wertschöpfung der Unternehmen oder der Branche bei. Steigen die bürokratischen Pflichten, so steigt der Anteil der Arbeitszeit, den ein Arbeitnehmer im Baugewerbe für deren Erfüllung aufbringen muss. Gleichzeitig sinkt der Anteil, den er seiner eigentlichen, produktiven Tätigkeit widmen kann.

Erfüllungsaufwand

Die zeitliche und finanzielle Inanspruchnahme der Unternehmen durch administrative Lasten im Zusammenhang mit der Einhaltung rechtlicher Vorschriften wird als »Erfüllungsaufwand« bezeichnet. Darunter fällt auch die rechtlich verbindliche Erfüllung von Informations- und Dokumentationspflichten. Dieser Erfüllungsaufwand wird durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) berechnet. Trotz aller Initiativen und Kritik ist der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in den letzten fünf Jahren kontinuierlich gestiegen und befindet sich in Deutschland derzeit auf Rekordniveau.

Der einmalige Erfüllungsaufwand bezieht sich auf die Kosten und den Aufwand, die einmalig entstehen, wenn eine neue Regelung oder Norm eingeführt wird. Im Jahresbericht 2023 des NKR wird ein Anstieg des einmaligen Erfüllungsaufwands der Wirtschaft von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2022 auf 20,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 festgestellt. Dies entspricht einer Zunahme von 676,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Davon entfielen allein

12,5 Mrd. Euro auf die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes und 5,5 Mrd. Euro auf Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebereich.



Quellen: Nationaler Normenkontrollrat (NKK), Statistisches Bundesamt

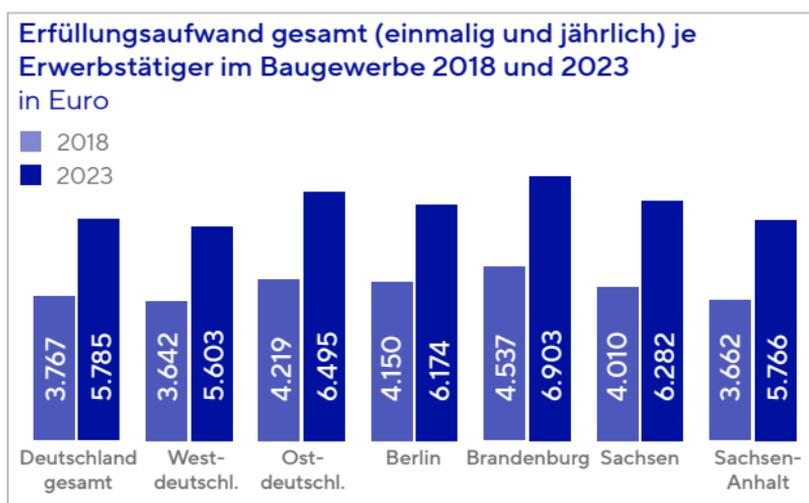
Der gesamte Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, das heißt die Summe aus dem einmaligen Erfüllungsaufwand und dem jährlich wiederkehrenden Erfüllungsaufwand, belief sich im Jahr 2023 für die Gesamtwirtschaft auf etwa 135,7 Mrd. Euro. Dies waren knapp 24 Mrd. Euro mehr als im Jahr zuvor. Pro Unternehmen in Deutschland, das Statistische Bundesamt nennt 2023 eine Zahl von etwa 3,4 Mio. rechtlichen Einheiten, ergab sich ein Erfüllungsaufwand von knapp 40.000 Euro.

Wussten Sie, dass ...

... sich die im Zusammenhang mit dem Erfüllungsaufwand insgesamt stehenden Kosten pro Unternehmen in Deutschland zwischen 2018 und 2023 um mehr als die Hälfte erhöht haben?

Gesamtbelastung

Der BIVO hatte bereits 2018 die Erfüllungskosten (gesamt) ermittelt, die aufgrund rechtlicher Vorgaben für das Jahr 2017 bei den Unternehmen des Baugewerbes in Deutschland anfielen. Demnach schlug der Erfüllungsaufwand für die ca. 391.000 Bauunternehmen in der Bundesrepublik in dem Jahr mit rd. 9,5 Mrd. Euro zu Buche. Auf das ostdeutsche Baugewerbe entfiel dabei eine Summe von knapp 2,3 Mrd. Euro, die durch die bürokratische Gesamtbelastung der Wertschöpfung der Bauunternehmen entzogen wurde. In den nachfolgenden Jahren erhöhte sich die finanzielle Belastung deutlich und erreichte 2023 einen Höchststand. Die rund 388.000 im Jahr 2023 in Deutschland erfassten Bauunternehmen haben einen Erfüllungsaufwand von 15,3 Mrd. Euro zu tragen, davon entfallen 3,5 Mrd. Euro auf die rund 51.000 in Ostdeutschland tätigen Bauunternehmen. Zu diesen zählen die in den Ländern Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt ansässigen Unternehmen des Bauhauptgewerbes.



Quelle: BIVO

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass die Bürokratiebelastung für das ostdeutsche Bauhauptgewerbe seit 2018 weiter gestiegen ist und mittlerweile sämtliche Facetten des Bauens betrifft. Bürokratie behindert die Unternehmen in der Ausübung ihrer Tätigkeit und bindet Kapazitäten in erheblichem Ausmaß. Die berechneten Kosten der Bürokratie liefern den Beweis für dieses vielfach diskutierte Problem.

Wie kann dem entgegengewirkt werden? Im folgenden Kapitel werden Lösungsansätze aus bauindustrieller Sicht präsentiert, um die Bürokratiebelastung zukünftig nicht nur zu diskutieren, sondern endlich zu reduzieren.



Lösungsansätze

Die bürokratische Belastung berührt alle Tätigkeitsfelder der Unternehmen und ist ein gesamtgesellschaftliches Problem. Daher wirbt der Bauindustrieverband Ost für das Modell »3V«:

Verringerung – Vereinfachung – Vernetzung

Verringerung der Bürokratiepflichten

Verringerung der Genehmigungsverfahren

Die Verringerung von Bürokratie wird in Deutschland bevorzugt als Senkung der Bürokratiekosten verstanden. Darauf zielten auch die bisher vom Gesetzgeber eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung von Bürokratie. Beispielsweise wird das Angebot, bestimmte Formulare online beziehen, ausfüllen und absenden zu können, als Erfolg bei der Bürokratiebekämpfung gefeiert, weil Porto- und Druckkosten wegfallen und bestimmte Arbeitsschritte vereinfacht und verkürzt werden. Dies greift aber zu kurz, da der bürokratische Vorgang nicht an sich kritisch hinterfragt wird. Daher müssen alle Genehmigungsverfahren generell auf den Prüfstand gestellt und für den Antragsteller vereinfacht werden.

Doppelmeldungen verhindern

Vor allem die Abschaffung von Doppelmeldungen würde sich positiv auf die Bürokratiebelastung der Unternehmen auswirken.

Einseitige Verlagerung unterlassen

Um den Arbeitsaufwand der Behörden zu verringern, werden Bürokratiepflichten einseitig auf die Unternehmen verlagert. Diese Praxis muss unterbleiben.

Genehmigungsverfahren optimieren

Vor allem die Genehmigungsverfahren müssen deutlich optimiert werden, damit bei den Unternehmen, aber auch den Behörden Zeit und Kosten gespart werden können.

Vorschriften der EU direkt anwenden

Im Rahmen der Übersetzung europäischer Rechtsakte in deutsches Recht zählt eine 1:1-Implementierung mittlerweile bereits als Verringerung der Bürokratiepflichten. In Brüssel erlassene Gesetze werden in Deutschland meist nicht nur übernommen, sondern weiter verschärft und verkompliziert. Ein erster Ansatz zur Verringerung von Bürokratiepflichten wäre also, europäische Gesetze ohne weitere Verschärfungen in Deutschland zu implementieren.

➤ Wussten Sie, dass ...

... das Bundesjustizministerium bei der Neuregelung der Kfz-Haftpflichtversicherung weiter geht, als es die EU verlangt, indem geplant ist, auch sog. selbstfahrende Arbeitsmaschinen wie Sitzrasenmäher mit einem Kennzeichen zu versehen und in die Versicherungspflicht aufzunehmen?

One-in-two-out-Regelung

Die vom Normenkontrollrat vorgeschlagene Regel »One in, two out« besagt, dass für jede neue

bürokratische Vorschrift zwei bestehende abgeschafft werden müssen. Diese Regel bemisst sich am Erfüllungsaufwand und zielt darauf ab, den Gesamtbestand an Regulierungen kontinuierlich zu reduzieren. Für die Bauindustrie würde die konsequente Umsetzung einer solchen Regelung, auf Bundes- wie auf Landesebene, eine signifikante Entlastung bedeuten.

Exkurs: Normenkontrollräte in den Ländern

Ein Normenkontrollrat ist ein unabhängiges Expertengremium, das Regierungen bei der Überprüfung und Vereinfachung bestehender sowie neuer Regelungen unterstützt. Ziel ist es, den bürokratischen Aufwand zu reduzieren und die Rechtsetzung zu verbessern. Im Verbandsgebiet des BIVO existiert derzeit nur in Sachsen ein Landes-Normenkontrollrat. Für einen nachhaltigen Bürokratieabbau wäre es sinnvoll, wenn auch die anderen Bundesländer des BIVO-Verbandsgebiets die Implementierung eigener Normenkontrollräte in Erwägung ziehen und die Vorschläge des Bundes-Normenkontrollrates konsequent umsetzen würden.

Vereinfachung und Vereinheitlichung von Genehmigungsverfahren

Föderalismus begrenzen

Der Föderalismus wirkt sich häufig sehr negativ auf die Bürokratiebelastung der Unternehmen aus. Teilweise gibt es 16 verschiedene Landesregelungen für denselben Sachverhalt. Das stellt

gerade die dezentral agierende Bauwirtschaft vor das Problem, sich mit jeder spezifischen Landesregelung auseinanderzusetzen, um gesetzeskonform zu handeln.

Verringerung des Formularschungels

In Deutschland herrscht ein wahrer Formularschungel. Antragsformulare für den gleichen Sachverhalt unterscheiden sich von Land zu Land nicht nur inhaltlich, sondern auch bezüglich der Anforderungen an den Antragssteller. Selbst innerhalb eines Bundeslandes ist die Handhabung zwischen den Kommunen unterschiedlich. Eine Vereinheitlichung der Formulare für die Beantragung von Genehmigungen sowie die Vergabeverfahren würde den Bauunternehmen maßgeblich helfen, Zeit und Kosten etwa für aufwändige Suchen nach den entsprechenden Ansprechpartnern der Antragsstelle, den Anforderungen bei der Antragsstellung, den beizubringenden Unterlagen und Nachweisen zu sparen.

Informationen online bereitstellen

Der Antragsteller muss sich in diesem Behördenchungel zunächst allein orientieren, um überhaupt den richtigen Antragsweg, die richtige Genehmigungsstelle herauszufinden, oder über Nachfragen mitgeteilt bekommen – was wiederum Zeit und Kosten verursacht. Entsprechende Auskünfte und Links sollten in jeder Kommune permanent online abrufbar sein.

Zentrale Anlaufstellen

Zielführend und wünschenswert ist es aus Sicht des Verbandes, bei den Gebietskörperschaften zentrale Anlaufstellen für Bauabläufe einzurich-

ten. Dabei geht es nicht um die Schaffung einer »Superbehörde«, sondern um die rein sachliche Zusammenfassung aller Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Gegenstand »Bauen« etwa bei Anträgen auf Zulassungen im Rahmen eines Bauvorhabens, nachdem dieses genehmigt wurde. Das bedeutet, neben- und nachgeordnete Genehmigungsverfahren, die vom Bauunternehmen oft parallel für den gleichen Sachverhalt kostenpflichtig in Gang gesetzt werden müssen, sollten bei den bisher nebengeordneten Verwaltungsstellen verwaltungsintern gebündelt werden.

Harmonisierung auf europäischer Ebene

Vor große Herausforderungen werden die Bauunternehmen gestellt, wenn sie in der EU agieren. Das betrifft vor allem die zahlreichen Zulassungen, die Unternehmen beantragen und vorweisen müssen, um im europäischen Ausland rechtskonform agieren zu können. Hier muss dringend eine Harmonisierung erfolgen.

Vereinheitlichung der Statistik

Vor allem die Statistikämter haben in der Vergangenheit ernsthaft Bürokratie abgebaut und bewiesen, dass eine gegenstandsbezogene Vereinheitlichung durchaus möglich und v. a. kosten- und zeitsparend ist. Alle Formulare, denen der gleiche Sachbezug zugrunde liegt, besitzen ein einheitliches Äußeres. Zudem werden bestimmte Stammdaten, aber auch Vergleichsdaten aus dem vorher gemeldeten Zeitraum im Formular bereits erfasst, so dass nur Änderungen eingetragen werden müssen. Möglich wird dies durch eine bei den statistischen Ämtern schon sehr weit fortgeschrittene Digitalisierung und Vernetzung.

Digitale Vernetzung der Behörden

Digitalisierung bedeutet nicht zwangsläufig Bürokratieabbau. Die öffentliche Hand muss sich bewusst sein, dass ein digitaler Prozess zwar Zeit und Kosten sparen kann, die digitale Abbildung allein aber nichts an seiner bürokratischen Komplexität verändert.

Digitalisierungsoffensive

Die staatlichen Stellen müssen sich noch stärker als bisher als Dienstleister für Bürger und Unternehmen verstehen. Alle Verwaltungsvorgänge müssen in diesem Sinne verwaltungskundenfreundlich geplant, gestaltet und umgesetzt werden. Die Gebietskörperschaften können dieses anspruchsvolle Ziel nur erreichen, wenn sie in eine Digitalisierungsoffensive starten, die eine vollständige, medienbruchfreie und v. a. schnelle Kommunikation zwischen Verwaltung und Verwaltungskunden erlaubt. Ein Hauptaugenmerk muss dabei darauf liegen, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen und vor allem ressortübergreifend zu ermöglichen. Hier greift die bloße Digitalisierung zu kurz, hier muss eine ganzheitliche Vernetzung her.

Umsetzung der Willensbekundungen

An Willensbekundungen und strategischen Zielsetzungen mangelt es Bund und Ländern nicht. Über die Notwendigkeit der Digitalisierung von Kommunikation zwischen Verwaltung und Verwaltungskunden muss nicht mehr gesprochen, diese muss vollständig und schnellstmöglich

umgesetzt werden. Auch dabei sollte trotz der föderalen Strukturen der Bundesrepublik eine Vereinheitlichung der bisher existierenden verschiedenen Systeme möglich sein.

Medienbrüche konsequent abbauen

Allein um die bestehende Papierflut im Zusammenhang mit der existenten Bürokratie zu verringern, muss das Prinzip der elektronischen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Unternehmen konsequent durchgesetzt werden. Gegenwärtig ist es nicht unüblich, dass Unternehmen Antragsunterlagen für die verschiedensten Anliegen komplett aus dem Netz herunterladen können, aber die Antragsstellung dann schriftlich in Papierform und auf dem Postweg zu erfolgen hat. Dadurch werden die Vorzüge der Digitalisierung konterkariert.

E-Government

Aber auch das vielversprechende E-Government steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Stand 2024 existieren, ähnlich wie in 2018, hauptsächlich nur Insellösungen. Zwischen den Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden und auch zwischen den Ressorts einer Verwaltungsebene sind diese bisher nur wenig aufeinander abgestimmt. Die Gebietskörperschaften blockieren mit fragmentierten Lösungsansätzen und Zielvorgaben eine zukunftsorientierte, verwaltungskundenfreundliche Umgestaltung der Verwaltungen. Ganzheitliche Lösungen scheiterten bisher auch an den föderalen Strukturen. Im Ergebnis werden wenige Dienste gegenwärtig komplett digital angeboten. E-Government in der bisherigen Form scheitert, da lediglich entspre-

chende Formulare online bereitgestellt werden, aber der Verwaltungsakt selbst offline stattfindet. Besondere Relevanz für Bauunternehmen hätte die Digitalisierung von Genehmigungsverfahren. Dieser Schritt würde die bürokratische Belastung selbst zunächst nicht senken, wenn die zugrundeliegenden Prozesse unverändert blieben, hätten aber potenziell erheblich positive Effekte auf den Zeit- und Kostenaufwand für die Antragstellung. Leider ist der digitale Bauantrag in Berlin nur in der Theorie verfügbar, in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt wird weiterhin an Lösungen gebastelt. Von E-Government kann also weiterhin nicht gesprochen werden.

Harmonisierung durch Vernetzung

Alle Möglichkeiten, die das E-Government in der Theorie bieten würde, sind nicht nur konsequent zu nutzen, sondern intensiv zu entwickeln und zu erweitern. Es reicht aber nicht aus, Verwaltungsabläufe zu digitalisieren. Sind beispielsweise in einen Sachverhalt mehrere Verwaltungsstellen involviert, etwa bei der Beantragung von Ausnahmegenehmigungen, Sondergenehmigungen u. a. bedeutet das in der Praxis mehrfache Antragstellung bei nebengeordneten Behörden zu einem Sachverhalt. Ziel muss es sein, die in der Verwaltungspraxis vielfach anzutreffenden Zuständigkeiten und komplexen Entscheidungsfindungen bei einem Sachverhalt durch Vernetzung so zu harmonisieren, dass ein Verwaltungsvorgang nur einmal initialisiert werden muss.

Gemeinsamer Formular-Server

Ein Ziel muss es zunächst sein, dass alle Bundes-, Landes- und Kommunalformulare über ein gemeinsames Portal abrufbar sind. Andere euro-

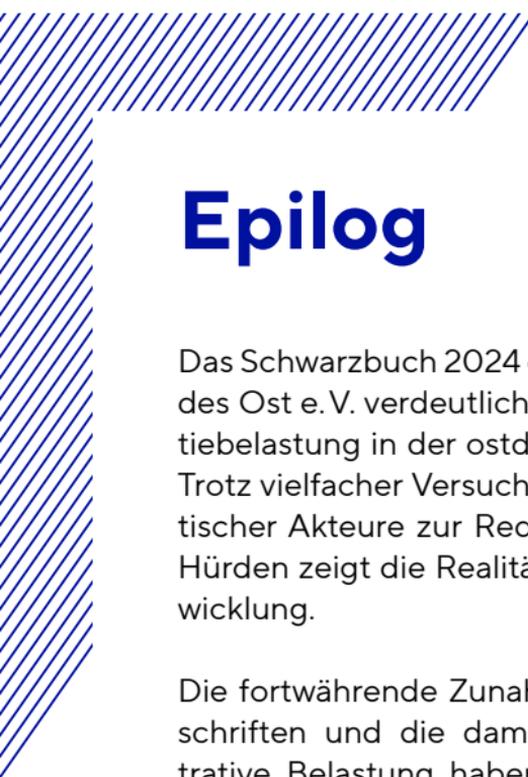
päische Länder arbeiten seit Jahren erfolgreich mit entsprechenden Portalen. Ergänzt werden die Portale durch nutzerfreundliche Services, wie etwa die zentrale Zusammenfassung und Vorhaltung aller relevanten Verwaltungsvorgänge sowie dem ressortübergreifenden Zugriff darauf, der die Zusammenarbeit bis zur Entscheidungsfindung und Ergebnisbekanntgabe bei den verschiedensten Anliegen von Bürgern und Unternehmen überhaupt ermöglicht. Die gesamte Kommunikation zwischen Verwaltung und Verwaltungskunden, aber auch zwischen den Verwaltungsebenen und Ressorts, wird beginnend mit der Antragstellung bis hin zum Ergebnis vollständig digitalisiert. Erforderliche Daten werden von Bürgern und Unternehmen nur einmalig abgefragt und zentral vorgehalten. Entscheidungsträgern in den Verwaltungen wird es ermöglicht, je nach Sachverhalt auf entsprechende Ausschnitte dieser Daten zuzugreifen.

Potenziale von Big-Data und KI nutzen

Die Anwendungsmöglichkeiten dieses sogenannten Big-Data-Ansatzes sind vielfältig und erstrecken sich auf alle Bereiche, in denen Anträge gestellt, Nachweise geführt und Informationspflichten erfüllt werden müssen. Hier bieten sich enorme Einsparpotenziale in zeitlicher, personeller und finanzieller Hinsicht. Voraussetzung dafür ist nicht nur die Bereitstellung und gemeinsame Anwendung entsprechender Technologien, sondern auch die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal mit den notwendigen Fachkenntnissen in den Verwaltungen. Die in der Bundesrepublik bestehenden föderalen und ressortbasierten Hemmnisse müssen zügig überwunden werden. Der Big-Data-Ansatz ist nicht nur technologisch

zu verstehen, sondern erfordert auch eine neue Herangehens- und Denkweise.

Ein weiterer vielversprechender Ansatz ist die Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI). KI kann dazu beitragen, bürokratische Prozesse zu automatisieren und zu optimieren, indem sie Muster und Zusammenhänge in großen Datenmengen erkennt und so die Bearbeitungszeit von Anträgen und Dokumentationen erheblich verkürzt. Dadurch könnten Unternehmen schneller und effizienter arbeiten, was die Bürokratiebelastung weiter reduzieren würde.



Epilog

Das Schwarzbuch 2024 des Bauindustrieverbandes Ost e.V. verdeutlicht die steigende Bürokratiebelastung in der ostdeutschen Bauwirtschaft. Trotz vielfacher Versuche und Versprechen politischer Akteure zur Reduzierung bürokratischer Hürden zeigt die Realität eine gegenteilige Entwicklung.

Die fortwährende Zunahme bürokratischer Vorschriften und die damit verbundene administrative Belastung haben in den letzten Jahren einen kritischen Punkt erreicht. Diese Belastung bremst Innovationen, beschränkt die Wettbewerbsfähigkeit und führt zu erheblichen wirtschaftlichen Einbußen. Besonders betroffen sind kleinere und mittlere Unternehmen, deren Ressourcen zunehmend für administrative Aufgaben statt für produktive Tätigkeiten aufgewendet werden müssen. Diese Entwicklung zeigt klar auf, dass bisherige Maßnahmen zur Bürokratieentlastung unzureichend waren und dringend nachgebessert werden müssen.

Der Bauindustrieverband Ost plädiert für eine Umsetzung des Modells »**3V – Verringerung, Vereinfachung, Vernetzung**«. Diese Strategie zielt darauf ab, überflüssige Vorschriften abzubauen, Genehmigungsverfahren zu vereinheitlichen und digitale Technologien effektiver zu nutzen. Die Digitalisierung bietet hierbei enorme Potenziale, um Verwaltungsprozesse zu optimieren und damit die Effizienz zu steigern.

Die gewonnenen Erkenntnisse sollten als Grundlage für politische Diskussionen dienen und auch zu konkreten Handlungsschritten führen. Um langfristig die wirtschaftliche Entwicklung der Bauwirtschaft zu sichern, bedarf es mutiger und entschlossener Reformen. Der Bauindustrieverband Ost wird weiterhin als Sprachrohr der Bauindustrie fungieren und sich dafür einsetzen, dass die Anliegen der Unternehmen Gehör finden und in die politische Agenda einfließen.

Ziel muss es sein, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen notwendigen Regulierungen und unternehmerischer Freiheit zu schaffen, um die Zukunftsfähigkeit der Bauwirtschaft in Ostdeutschland nachhaltig zu sichern und zu fördern. Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus dem Schwarzbuch 2024 sollen als dringender Appell an alle Verantwortlichen verstanden werden, gemeinsam Wege zur spürbaren Entlastung der Bauwirtschaft zu finden und damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der gesamten Wirtschaft zu leisten.



IMPRESSUM

SCHWARZBUCH 2024 **Bürokratiebelastung in der Bauwirtschaft** 2. Ausgabe | August 2024

Herausgeber: Bauindustrieverband Ost e.V.
Karl-Marx-Straße 27
14482 Potsdam
T 0331 74 46-0
F 0331 74 46-166
E info@bauindustrie-ost.de
www.bauindustrie-ost.de

**Verantwortlich
für die Redaktion:** Maurits Schulze
Referent der
Hauptgeschäftsführung

Layout/Satz: markenzoo eG
Dr. Sven Lehmann
Dresden 2024

**Fotonachweis
Titel:** [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com) | ©wasan tita

Druck: Christian & Cornelius Rüss GbR
Potsdam



BAU > INDUSTRIE
Ost

**> SCHWARZ
BUCH**

2024

bauindustrie-ost.de