



## Kapazitäts- und Beschäftigungsaufbau im Bauhauptgewerbe

### I. Entwicklung der Beschäftigung im Bauhauptgewerbe

Das Bauhauptgewerbe verzeichnet nach der langen Rezession der Jahre 1996 ff. seit 2010 eine anziehende Nachfrage, die sich seit 2016 sehr dynamisch entwickelt. Bis zum Jahr 2004/2006 halbierten sich die Auftragsbestände infolge stark verringerter Nachfrage und verharrten auf diesem Niveau, ehe in 2012 eine Belebung einsetzte. (Bild 1)

Die Rezession hatte eine Halbierung der Zahl der Beschäftigten von 1,4 Mio. auf nur noch 700.000 zur Folge. Mit dem Anziehen der Nachfrage und einer auch politisch avisierten Verstärkung verbesserter Investitionsbedingungen haben die Bauunternehmen begonnen, ihre Kapazitäten aufzubauen und haben in den letzten 10 Jahren zusätzlich etwa 200.000 Beschäftigte neu eingestellt. (Bild 2)

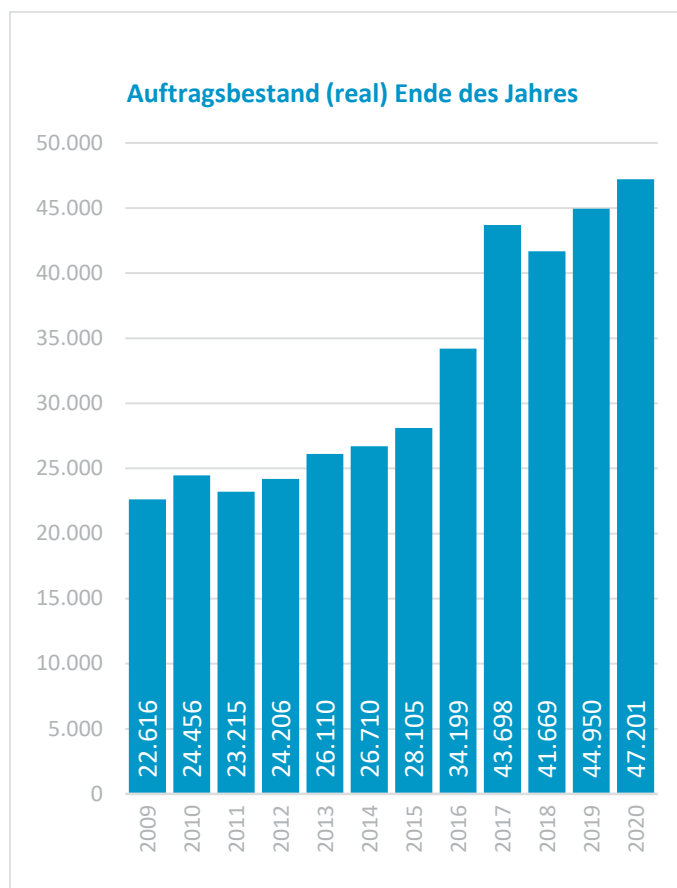


Bild 1: Entwicklung Auftragsbestand Bauhauptgewerbe 2009 bis 2020 (Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen)

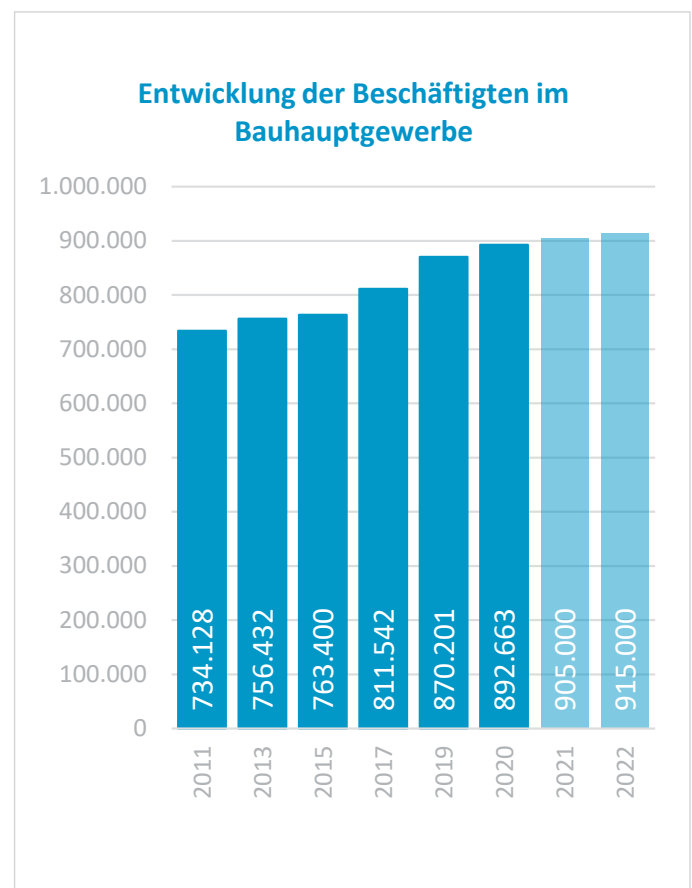


Bild 2: Entwicklung Anzahl Beschäftigte Bauhauptgewerbe 2011 bis 2020 (Quelle: Statistisches Bundesamt; 2021/2022 Prognose ZDB)

Nach einer aktuellen Mitgliederbefragung des ZDB von Ende Oktober 2021 wollen in 2022 deutlich mehr Unternehmen Beschäftigte neu einstellen (31 %) als umgekehrt sich Unternehmen veranlasst sehen, die Zahl der Beschäftigten zu reduzieren (6 %). Das macht deutlich, dass die Unternehmen von einer insgesamt nachhaltigen Baunachfrage ausgehen.

Die intensive Bautätigkeit schlägt sich in einer in den letzten fünf Jahren anhaltend hohen Geräteauslastung um die 80 % nieder. Die hohe Geräteauslastung hat die Investitionsbereitschaft der Bauunternehmen deutlich erhöht. Daher investieren sie relativ stärker als das übrige produzierende Gewerbe und die Dienstleistungsbereiche in neue Maschinen und Geräte.

## II. Anhaltend hohe Nachfrage nach Bauleistungen

Die Bauunternehmen haben mit den Neueinstellungen von Personal und den Investitionen in Geräte ihr Angebot in den letzten Jahren permanent ausgeweitet. – Und werden das auch weiter tun. Denn der Bedarf und die Nachfrage nach Bauleistungen ist weiterhin hoch.

### Wohnungsbau

Obwohl die Fertigstellungszahlen an Wohnungen seit ihrem Nachfragetiefpunkt in 2009 von nicht einmal 160.000 Wohnungen bis

2020 auf einem Niveau von über 300.000 Wohnungen von den Bauunternehmen fast verdoppelt und in den letzten 10 Jahren mehr als 2,5 Mio. Wohnungen fertiggestellt wurden, besteht nach wie vor eine große Nachfrage, insbesondere nach preiswertem Wohnraum. (Bild 3)

Die Ampelkoalition geht mit dem Ziel, in dieser Legislaturperiode jährlich 400.000 Wohnungen zu errichten, richtigerweise davon aus, dass letztlich nur mit der Schaffung neuen Wohnraums eine

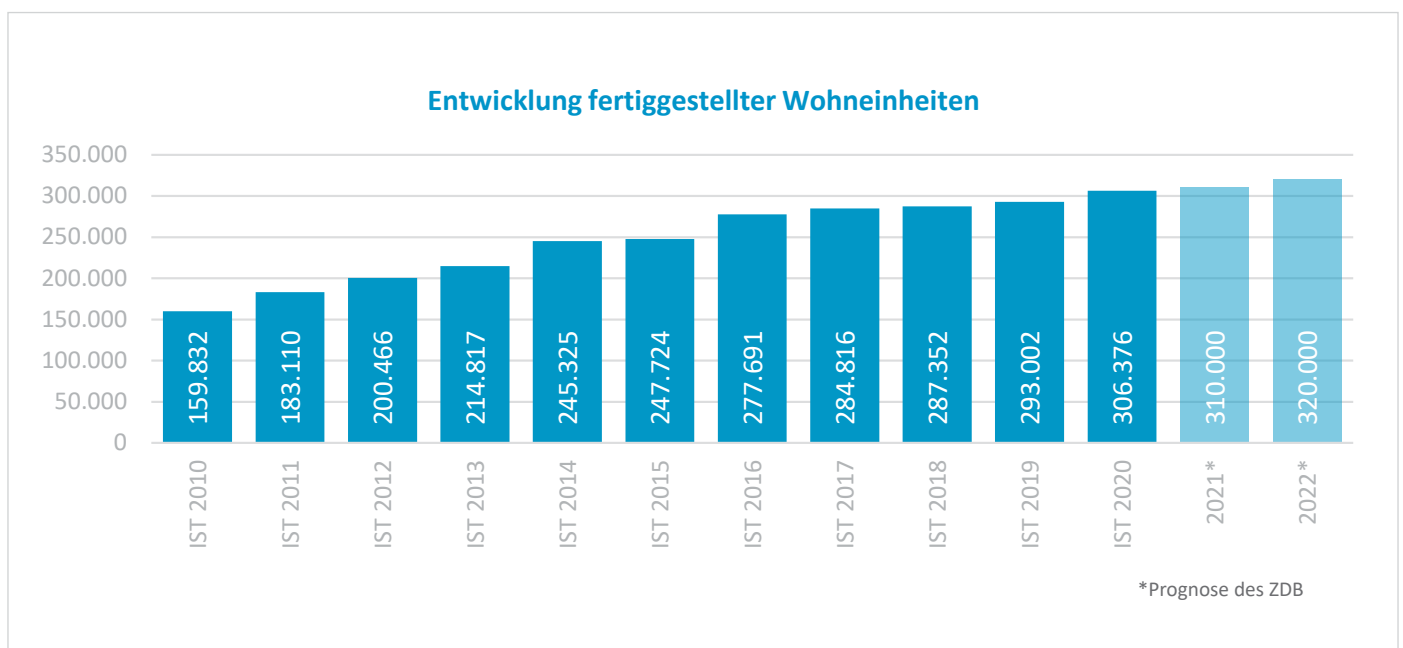


Bild 3: Baufertigstellungen 2010 – 2020 (Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen)

Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen ist. Wir halten die Zielvorgabe für ambitioniert, bedeutet sie doch eine schlagartige Erhöhung der jährlichen Baufertigstellungen um ca. 30 %. Die Errichtung von rund 310.000 neuen Wohnungen im vergangenen Jahr war nur aufgrund der vorhandenen Förderung (Baukindergeld, degressive AfA und KfW-55-Förderung) möglich.

Daher gehen wir davon aus, dass die ambitionierten Ziele der Koalition nur dann erreicht werden können, wenn die Förderkulisse entsprechend gestaltet ist.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang ausdrücklich

- die geplante Erhöhung der linearen Abschreibung von 2 % auf 3 % und
- die geplanten Aufstockungen der Mittel für den sozialen Wohnungsbau, den altersgerechten Umbau von Wohnungen und die Städtebauförderung.

Allerdings müssen sie möglichst kurzfristig gesetzlich verankert werden, um einen Attentismus bei potentiellen Investoren zu verhindern.

Um die Schlagzahl im Wohnungsbau zu erhöhen, setzen wir verstärkt auf modulares und elementiertes Bauen.

### Altersgerechter Umbau

Zum quantitativen Wohnraumbedarf kommt der Anpassungsbedarf aus der demografischen Entwicklung: Laut Statistischem Bundesamt umfasst die Bevölkerungsgruppe der über 65-Jährigen bereits 18,3 Millionen Menschen im Jahr 2020 – eine Steigerung um 1 Million seit 2015. In nur zehn Jahren werden es laut Prognose des Statistischen Bundesamtes knapp 22 Millionen Menschen sein, das entspricht dann etwa 26 % der Bevölkerung im Jahr 2030. Derzeit sind es etwa 22 %. Wenn allein nur für Menschen mit Bewegungseinschränkungen entsprechende Wohnungsangebote zur Verfügung gestellt werden sollen, muss das diesbezügliche Angebot um das Vier- bis Fünffache ausgeweitet werden. Dieses entspricht allein schon einem zusätzlichen Bedarf von ca. drei Millionen barrierefreien/ -reduzierten Wohnungen.

### Infrastruktur

Eine intakte Infrastruktur ist eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Wirtschaftsstandort Deutschland aber auch für die Mobilität seiner Bürger. Der gegenwärtige Zustand von Straßen und Brücken sowie dem Schienen- und Wasserstraßennetz wird diesem Anspruch nicht gerecht. Allein etwa 12 % der Brücken an Autobahnen und Bundesstraßen (ca. 4.800 Brücken) und 33 % der Brücken im Schienennetz der DB (ca. 8.500) weisen mindestens umfangreiche Schäden an den Bauwerken auf. Gut 30 % der Bundesstraßen haben hinsichtlich des Substanzwertes den Warnwert überschritten, bei den Autobahnen sind es 17 %.

Der Investitionshochlauf des Bundes bei der Infrastruktur hat seinen Höhepunkt erreicht und soll nun – auch nach den Plänen der Ampelkoalition verstetigt werden (Bild 4). Wir begrüßen das, denn das schafft Planungssicherheit.

### Kommunale Investitionen

Während es den Kommunen Dank des von Bund und Ländern aufgespannten Rettungsschirmes im Jahr 2020 noch gelang, ihre geplanten Investitionsbudgets umzusetzen, fehlte es an entsprechenden Sicherungsinstrumenten in 2021. Die kommunalen Bauinvestitionen stehen für immerhin 60 % der Bauinvestitionen der öffentlichen Hand.

Steigende Ausgaben in anderen Bereichen (z.B. bei Personal und sozialen Aufwendungen) haben die Investitionen in Baumaßnahmen eingeschränkt. Der Investitionsstau bei den Kommunen hat sich bei 150 Mrd. Euro verfestigt, obwohl gerade bei den kommunalen Bauinvestitionen in den letzten Jahren aufgeholt wurde, auch weil die Bauunternehmen ihre Kapazitäten angepasst haben (Bild 5).

### Entwicklung Budget Investitionen Bundesinfrastruktur

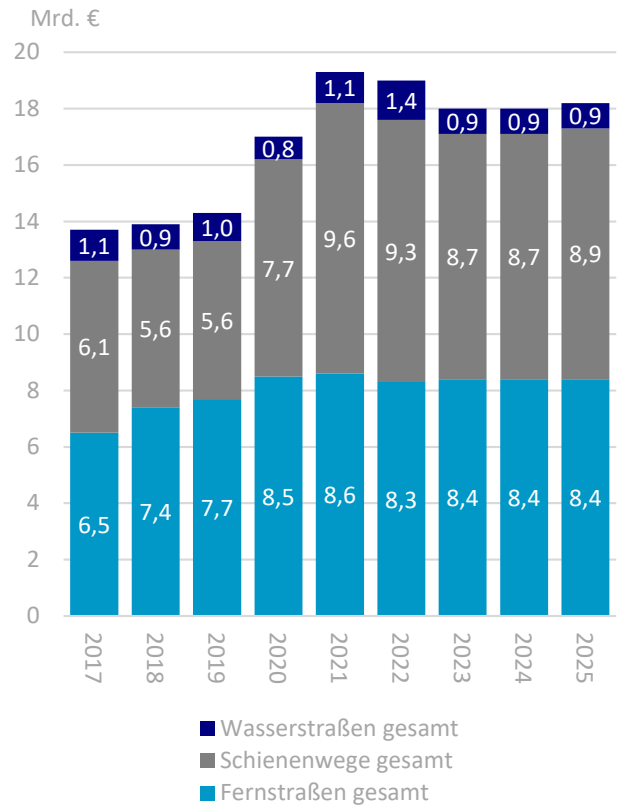


Bild 4: Entwicklung Budget Investitionen Bundesinfrastruktur; Daten Bundeshaushalt 2021-2024, Dezember 2020; eigene Berechnungen

### Bauinvestitionen Gebietskörperschaften; jew. Preise

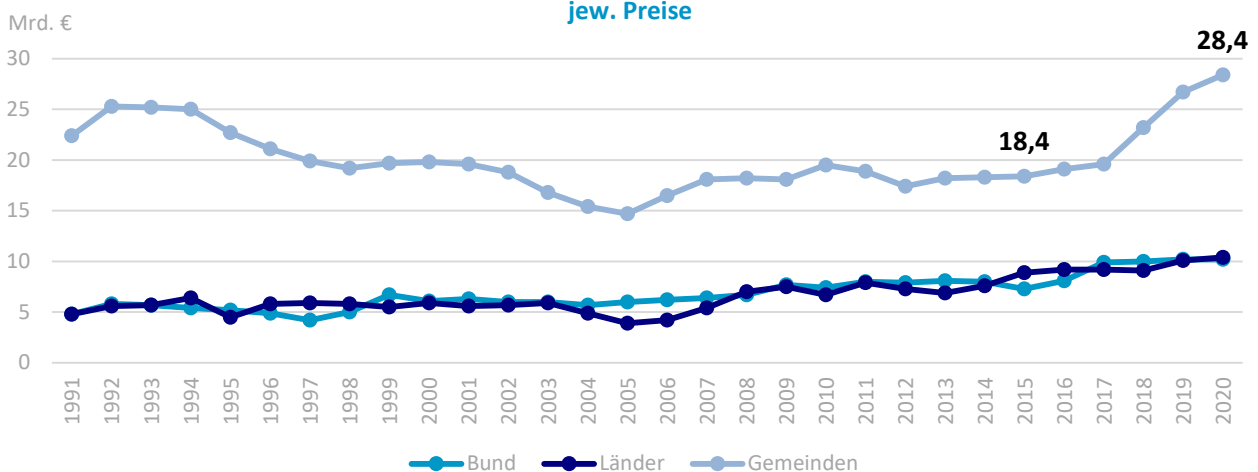


Bild 5: Bauinvestitionen Gebietskörperschaften 1991 – 2020; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Nach aktueller Finanzlage gehen die kommunalen Spitzenverbände für das Jahr 2022 von einem Rückgang der Bauinvestitionen um fast 9 % aus. Damit wird der Investitionsstau weiter anwachsen. Wir halten es daher für folgerichtig, dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag zur Unterstützung der kommunalen Investitionstätigkeit bekennt und die strukturellen Probleme der Kommunalhaushalte auflösen will.

### Investitionen Klimaschutz

Zu den Herausforderungen der Abdeckung des Bedarfes im Wohnungsbau und der Anpassungen bei der Infrastruktur treten nun vehement die erforderlichen Bauleistungen auf, um die Investitionen aufgrund der Klimaschutzmaßnahmen zu stemmen. Insbesondere die energetische Modernisierung des gesamten Gebäudebestands ist eine Hercules-Aufgabe, die die Ausbau-Fachbetriebe über Jahre auslasten wird.

Nach einer aktuellen Studie der BostonConsultingGroup erfordert die Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen zwischen 2021 und 2030 Investitionsmaßnahmen von 860 Mrd. €.<sup>1</sup> Davon entfallen 80 Mrd. € auf Gebäudesanierungen. Aber auch der Ausbau der Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität (74 Mrd. €), die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien (415 Mrd. €) müssen „gebaut“ werden.

### III. Fachkräftebedarf

Vor dem Hintergrund dieser immensen Baubedarfe stellt sich die Frage ausreichend verfügbarer Fachkräftekapazitäten. Sukzessiver Kapazitätsaufbau bedeutet Kapital- und Mitarbeiterbindung über Jahre hinaus.

Festzustellen ist, dass es heute einen Fachkräftemangel in Bauberufen gibt. Nach der aktuellen Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit (BA) vom Oktober 2021 weisen Berufe im Hochbau eine

Vakanzeit von 203 Tagen und im Tiefbau von 172 Tagen auf. Die durchschnittliche Dauer von der Veröffentlichung einer Stellenanzeige bis zur Besetzung der Stelle, über alle Berufsgruppen der Volkswirtschaft lag zu diesem Zeitpunkt bei 118 Tagen.

Die aktuelle Konjunktur-Umfrage des ZDB vom Oktober 2021 bestätigt den Personalmangel. So melden 70 % der Unternehmen unter den Gründen von Baubehinderungen einen Fachkräftemangel an gewerblichen Personal. Daher will ein Drittel der Unternehmen im kommenden Jahr die Zahl seiner Auszubildenden erhöhen. Das ist ambitioniert, denn schon jetzt meldet etwa die Hälfte der Unternehmen, ihre Ausbildungsplätze nicht vollständig besetzen zu können.

Dabei ist es ihnen trotz Wettbewerbs mit anderen Branchen gelungen, Azubis hinzu zu gewinnen.

Seit 2016 konnten die Bauunternehmen die Gesamtzahl der Auszubildenden von knapp 32.000 auf über 43.000 erhöhen. Die Nachwuchsgewinnung wird im Wesentlichen durch das Handwerk erbracht. Fast 80 % der Lehrlingsverträge werden durch die Unternehmen des deutschen Baugewerbes abgeschlossen. Dennoch gelingt es im Bauhauptgewerbe nicht, die Zahl der ausscheidenden Rentner durch neue Azubis zu kompensieren.

Der Personalzuwachs im Bauhauptgewerbe wird vor allen Dingen durch ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmer aus anderen Branchen generiert. So ist der Anteil ausländischer sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Hochbau von ca. 8 % im Jahr 2008 auf über 22 % in 2021 angestiegen. Jeder fünfte Arbeitnehmer im Hochbau hat mittlerweile einen ausländischen Pass (Bild 6). Dabei kommen ca. 80 % aus den mittel- und südosteuropäischen Ländern. Hier ist die Westbalkan-Regelung von großer Bedeutung.<sup>2</sup>

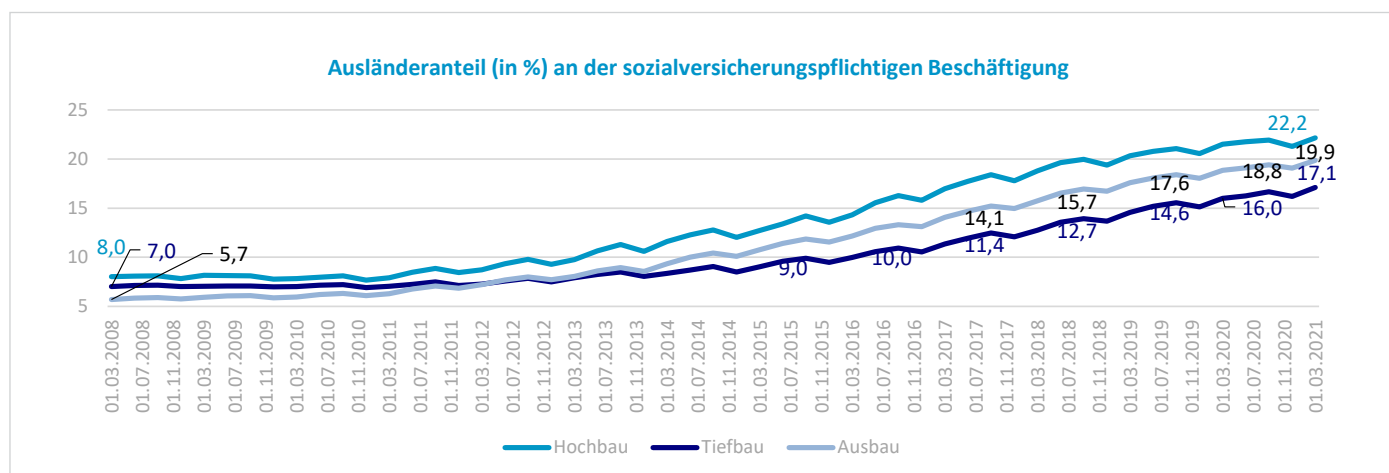


Bild 6: Ausländeranteil an der Zahl der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe

<sup>1</sup> „Klimapfade 2.0 Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft“ BostonConsultingGroup (BCG); Okt 2021

<sup>2</sup> Von 2016 bis 2020 wurden die Zugangsbedingungen für den Arbeitsmarkt in Deutschland für Bürger aus Albanien ... erleichtert. Siehe auch ZDB Position zur Fachkräftesicherung [www.zdb.de](http://www.zdb.de)

<sup>3</sup> Bei der Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland ist das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu beachten. Das Gesetz folgt dem Arbeitsortsprinzip, d.h. der Arbeitgeber muss seinen Arbeitnehmern für die Zeit der vorübergehenden Beschäftigung in Deutschland bestimmte, am jeweiligen Arbeitsort in Deutschland maßgebliche Arbeitsbedingungen gewähren. (Quelle: BMAS)

Die Leistungen im Bauhauptgewerbe werden neben den inländischen Beschäftigten durch entsandte Arbeitnehmer aus Entsendebetrieben des Auslands erbracht. Hierbei handelt es sich um eine vorübergehende Beschäftigung im Inland. Die Zahl der entsandten Arbeitnehmer hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Nach Daten der SOKA-Bau hat sich die Zahl der auf Baustellen nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer von gut 38.000 im Jahr 2009 auf über 85.000 ab 2017 mehr als verdoppelt.

#### IV. Weiterer Kapazitätsaufbau: Notwendige Rahmenbedingungen

Die Baubranche wird ihre Kapazitäten weiter am mittelfristigen Bedarf ausrichten und Effizienzpotentiale nutzen. Dafür bedarf es neben der Verlässlichkeit der mittelfristigen Finanzplanungen auch einer weiteren politischen Flankierung.

##### Fachkräftegewinnung

Wir werden alles daransetzen, junge Menschen für unsere attraktiven Bauberufe zu gewinnen. Dies gehen wir zuversichtlich an: Die vielen Bauaufgaben beim Wohnungsbau, der Infrastruktur und dem Bau der Klimawende vermitteln Zukunftssicherheit in einem Bauberuf. Die Anwendung moderner Informationstechnologien prägt das moderne Berufsbild.

Die Bauwirtschaft diskutiert aktuell in einem Neuordnungsverfahren für 19 gewerbliche Ausbildungsberufe über die weiteren zusätzlichen Ausbildungsinhalte u. a. zu Themen wie Nachhaltigkeit, Energieeffizienz, Digitalisierung und Kreislaufwirtschaft, die die zukünftigen Fachkräfte für den Baubetrieb des 21. Jahrhunderts benötigen.

Neue methodisch-didaktische Lösungsansätze in der überbetrieblichen Ausbildung beschleunigen den Prozess der Digitalisierung erheblich.

Interaktive Aufgaben und Lerneinheiten sind zunehmend Bestandteile der Ausbildung. Dabei werden u. a. bereits AR-Anwendungen (Augmented Reality), VR-Anwendungen (Virtual Reality), Drohnen und die BIM-Methode (Building Information Modeling) vielfach genutzt.

Neben der Fachkräftegewinnung ist die Steigerung der Arbeitsproduktivität der wichtigste Hebel zur bedarfsgerechten Umsetzung der Bauaufgaben.

##### Ausbildung vor Studium

Um mehr junge Menschen für (Bau-)Handwerksberufe gewinnen zu können, braucht es einen Bewusstseinswandel in der Gesellschaft. Denn nicht nur ein Studienabschluss führt zu einem glücklichen Leben mit entsprechendem Einkommen, sondern auch eine Berufsausbildung mit entsprechender Fort- und Weiterbildung führt zum selben Ergebnis. Hier ist auch die Politik gefordert, ihren Beitrag zu diesem Wandel zu leisten.

##### Digitalisierung

Hier spielt die Digitalisierung der Bauprozesse die entscheidende Rolle. Mit einer digitalen Gebäudemodellierung werden Ressourcen geschont, weil sich Doppelarbeiten in der stark arbeitsteiligen Wertschöpfung erübrigen. Mit dem 3D-Modell eines Bauwerks werden alle für seinen Lebenszyklus relevanten Informationen und

Daten verbunden. Dies sind Daten zu Stoffströmen und eingesetzten Bauprodukten, deren Material, Lebensdauer, umwelt- und schadstoffrelevante sowie bautechnische Eigenschaften. So wird die Simulation der Nachhaltigkeitskriterien von Bauwerken über den gesamten Lebenszyklus erheblich optimiert und kann in der späteren Errichtungs- und Nutzungsphase leichter verifiziert werden.

Bereits heute werden immer mehr Bauwerksanteile im Werk vorgefertigt und anschließend auf die Baustelle zur Montage transportiert. Mit diesem elementierten Bauen werden hochwertige, individuelle Bauwerke nicht nur schneller, sondern durch digitale Unterstützung der Werksproduktion in der Vorfertigung auch ressourceneffizienter hergestellt. Verbindet man elementiertes Bauen zusätzlich mit einer Typisierung von Gebäuden, ist das Einsparpotenzial noch höher. Durch die Reduzierung der Bauaktivitäten auf der Baustelle werden zudem die Auswirkungen des Fachkräftemangels abgefedert sowie attraktive Arbeitsplätze, die witterungsunabhängig sind, geschaffen.

#### V. Unsere Forderungen

Aber das wird nicht ausreichen. Die Bauwirtschaft braucht weitere Instrumente, um vor allem ausländische Arbeitskräfte anzuwerben.

##### 1. Baugewerbe braucht praxisnahes Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Der Rückgang der erwerbsfähigen Beschäftigung in Deutschland wird im Baugewerbe noch mehr zu der Notwendigkeit führen, Menschen aus dem Nicht-EU-Ausland eine Beschäftigungsperspektive zu bieten. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz stellt hierfür die Schlüsselvorschrift dar. Das Gesetz soll Beschäftigung in Deutschland ermöglichen, nicht sie verhindern. Dazu muss das Gesetz nachgebessert werden.

So sind die Restriktionen für Ausbildungsplatzsuchende zu eng. Es ist schlicht und ergreifend unrealistisch, davon auszugehen, dass junge Menschen mit einem hochwertigen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder sogar der Hochschulzugangsberechtigung in der Tasche sich um eine Ausbildung als Mauer- oder Zimmermann bemühen werden. Die Hürden sind hier zu hoch gesetzt.

Die hohe Qualität der deutschen bauhandwerklichen Ausbildung führt auch dazu, dass es außerhalb Deutschlands nur wenige Arbeitskräfte geben wird, denen die Ausländerbehörde ein der heimischen Berufsausbildung vergleichbares Qualifikationsniveau attestieren wird. Die notwendige Nachqualifizierung wird daher nicht der Ausnahme-, sondern der Regelfall sein, so dass hierfür die einzuhaltenden vorgesehenen Fristen (18 Monate, in Ausnahmefällen 24 Monate) für den Erwerb der weiteren Qualifikation nicht zu kurz bemessen sein dürfen.

Extrem problematisch für das Baugewerbe ist, dass das Gesetz keine Möglichkeit eröffnet, Menschen mit langer berufspraktischer Erfahrung, innerhalb derer vertiefte Kenntnisse und Fertigkeiten erworben wurden, einen Aufenthaltstitel einzuräumen, da die vorgesehene Ausnahmenvorschrift nur auf die Branche Informations- und Kommunikationstechnologie beschränkt wurde. Hier muss nachgebessert werden, beispielsweise durch eine Regelung analog zu § 6 der Beschäftigungsverordnung, damit

das Gesetz nicht an den mittelfristigen Bedürfnissen und Erfahrungen der Praxis vorbeiläuft.

## 2. Baugewerbe braucht Anwerbeagentur

Unterstützt werden sollte die Anwerbung von Bauarbeitern im Ausland durch eine Agentur nach dem Muster der Deutschen Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe. Diese sollten beim Bauministerium angesiedelt werden und eng mit dem BMAS und dem Bildungsministerium und der Bundesagentur für Arbeit kooperieren. Dadurch kann gezielt für eine Beschäftigung im Baugewerbe geworben werden. So kann auch für mittelständische Unternehmen vor Ort eine Personalsuche organisiert, der Erwerb von Sprachqualifikationen durch ausländische Arbeitnehmer begleitet und Unternehmen und potentielle Arbeitnehmer bei Erledigung der Formalitäten unterstützt werden.

## 3. Baugewerbe braucht Westbalkan-Regelung

Gerade einfache, von heimischen Arbeitnehmern nicht mehr ausgeübte Tätigkeiten („Eisenbiegen“) werden von angelernten, aber sehr erfahrenen Arbeitnehmern vom Westbalkan ausgeführt, die auf Basis dieser 2023 auslaufenden Westbalkan-Regelung zeitweise im deutschen Baugewerbe beschäftigt sind.

Auf diese überwiegend im Wohnungsbau eingesetzten Arbeitnehmer ist das Baugewerbe auch nach In-Kraft-Treten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes dringend angewiesen. Sofern daher nicht durch eine Ergänzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes auch informell qualifizierten Arbeitnehmer ein dauerhafter Aufenthaltstitel zur Arbeitsaufnahme in Deutschland eingeräumt wird (siehe hierzu oben unter 1.), ist das Baugewerbe auf eine Verlängerung der bisherigen Westbalkan-Regelung über das Jahr 2023 hinaus angewiesen. Die Unternehmen brauchen hier bald Rechts- und Planungssicherheit. Weiterhin sollte das Kontingent von 25.000 auf 50.000 erhöht werden. Außerdem muss die Laufzeit für die Visaverfahren auf drei Monate verkürzt werden.

## 4. Baugewerbe braucht Öffnung der Zeitarbeit

Nachdem die Kontrollen auf den Baustellen verstärkt worden sind und weiter verstärkt werden ist es nun an der Zeit, die bisher alleine für das Baugewerbe geltend Restriktionen bei der Zeitarbeit – das grundsätzliche Verbot der Zeitarbeit im Baugewerbe – zu lockern. Extrem kurze Vorlaufzeiten bei Auftragsvergaben mit einem nur kurzfristigen Personalmehrbedarf machen eine rasche Anpassung der personellen Kapazitäten erforderlich, für die die herkömmlichen Mitteln der Personalrekrutierung -

unbefristete Einstellung - keine sachgerechte Lösung bieten – dies insbesondere dann, wenn vom Gesetzgeber die sachgrundlose Befristung eingeschränkt würde.

Auch führen die bisherigen Restriktionen, die nur Teile des Bauhauptgewerbes betreffen, zu Wettbewerbsverzerrungen bei artverwandten Gewerken mit überschneidenden Tätigkeitsbereichen. Beispiel: Verbot der Zeitarbeit in Stuckateur-, Zimmererbetrieben, keine Restriktionen im Maler- oder Schreinerhandwerk.

Die Möglichkeiten des Datenaustauschs zwischen Zoll, Sozialversicherungsträgern und SOKA-BAUKönnen und müssen dafür genutzt werden, dass hier kein Missbrauch entsteht.

