

## Unterrichtung

Hannover, den 06.02.2025

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
- Landtagsverwaltung -

### **Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022**

#### **Baukostenentwicklung - Prognose und Veranschlagung optimieren**

Beschluss des Landtages vom 25.09.2024 - Drs. 19/5408 Nr. 23 - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt zur Kenntnis, dass die ursprünglich gemeinsam abgestimmte projektbezogene Veranschlagung prognostizierter Mehrkosten infolge von Lohn- und Materialpreisstegierungen vom Landesrechnungshof jetzt nicht mehr für sachgerecht gehalten wird.

Er erwartet von der Landesregierung bis zum 31.03.2025 einen Bericht zu den Erkenntnissen der inzwischen geänderten Veranschlagungspraxis hinsichtlich der Baukostensteigerungen.

Antwort der Landesregierung vom 06.02.2025

#### I. Veranschlagung des Baupreisindex

Um Unterfinanzierungen von Baumaßnahmen zu vermeiden, die sich allein durch Baupreissteigerungen in der Zeit zwischen Aufstellung der HU-Bau und Beginn der Baumaßnahme ergeben können, werden seit 2020 - auch auf seinerzeitige Anregung des Landesrechnungshofes - prognostizierte Indexsteigerungen bis zum mittleren Vergabezeitpunkt<sup>1</sup> bei der Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) mit veranschlagt. Das Ziel dieser veränderten Veranschlagungspraxis ist dabei vor allem, aktuellen Entwicklungen der Baupreise entgegenzuwirken, den Handlungsspielraum bei der Projektdurchführung zu erhöhen, damit Nachträge zu vermeiden und so den Prozess der Mittelbereitstellung im Ergebnis weniger bürokratisch zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund sollte die Herangehensweise bei der Festlegung der Prognosewerte so praxistauglich wie möglich sein. Dem Vorschlag, Indexsteigerungen bei Baumaßnahmen auf Grundlage der Vorjahre zu prognostizieren, hat der Ausschuss für Haushalt und Finanzen (AfHuF) in der Sitzung am 19.09.2018 zugestimmt. Durch die Referenzierung auf die zurückliegenden Jahre handelt es sich bei der Baupreisindex-Prognose um eine eher defensive Veranschlagungspraxis. Sie führt unter Berücksichtigung der bekannt schwierigen aktuellen Marktsituation regelmäßig nicht zu einer Überveranschlagung von Maßnahmen, einem Vorwurf dem sich das Staatliche Baumanagement vereinzelt ausgesetzt sieht.

Um kurzfristigen Schwankungen bei den Baupreisen entgegenzuwirken, haben sich das Finanzministerium (MF) und das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) anschließend bei der Berechnungsmethodik dahin gehend verständigt, die durchschnittlichen monatlichen Preissteigerungen auf der Basis statistischer Daten zur Baupreisentwicklung der letzten zwei Jahre zugrunde zu legen<sup>2</sup>.

Die Ermittlung des maßgebenden Faktors wurde zunächst auf zweimal jährlich festgelegt (NLBL-RdVerf. v. 11.06.2019). Aufgrund der besonderen Marktsituation beeinflusst durch Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg - insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 - überprüfte das NLBL den Faktor dann aber vierteljährlich und aktualisierte ihn, falls nötig. Der Wert lag zunächst bei 0,4 %/Monat, stieg aber im weiteren Verlauf bedingt durch die krisenbedingte Marktsituation bis auf 1,3 %/Monat (Anfang 2023). Mittlerweile haben sich die Steigerungsraten wieder abgeflacht, sodass das NLBL

---

<sup>1</sup> Das Niedersächsische Landesamt für Bau- und Liegenschaften (NLBL) definiert den mittleren Vergabezeitpunkt auf 1/3 der Bauzeit nach Bauzeitenplan.

<sup>2</sup> Grundlage sind jeweils die IWB-Daten (Basisjahr 2010) der zurückliegenden 24 Monate.

wieder zur halbjährlichen Prüfung zurückgekehrt ist. Aktuell wird bei den Prognosen von einem Faktor von 0,3 % pro Monat (Stand: Januar 2025) ausgegangen.

Hätte man sich bei der Berechnungsmethodik allein auf das unmittelbare Vorjahr festgelegt, hätten sich rechnerisch deutlich höhere Indexsteigerungen ergeben (z. B. um 0,4 % pro Monat für das I. Quartal 2022 und um 0,5 % pro Monat für das II. Quartal 2022 über den damals festgelegten Indexsteigerungen).

Ein Abgleich der tatsächlichen Baupreissteigerungen mit der Indexprognose erfolgt dann im Rahmen der Schlussrechnung für die entsprechenden Baumaßnahmen.

#### II. Berücksichtigung von projektspezifischen Risiken

Grundsätzlich werden die projektspezifischen Risiken einer Baumaßnahme in der HU-Bau und dem Erläuterungsbogen Muster 7.1. nachrichtlich benannt und monetär beziffert. Sie sind Gegenstand der Erörterung in der Kommissionssitzung<sup>3</sup> und werden auch in der Vorlage nach § 24 Landeshaushaltsordnung (LHO) für den AfHuF aufgeführt. Diese Risiken werden aber in der Regel nicht veranschlagt, sondern im Falle des Eintritts als Nachtrag im Rahmen der in § 54 LHO festgelegten Wertgrenzen vom MF freigegeben. Bei Überschreitung dieser Wertgrenzen ist weiterhin eine Beteiligung des AfHuF vorgesehen.

Muss in besonders gelagerten Einzelfällen (z. B. Sanierungen im Bestand, technisch anspruchsvolle Maßnahmen) dagegen mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Risikos gerechnet werden, kann im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Kommissionssitzung darüber befunden werden, ob die projektspezifischen Risiken in der HU-Bau bereits mit zu veranschlagen sind. In diesen Ausnahmefällen kann anschließend auch der AfHuF diese Kosten mit genehmigen, sodass später kein separater Nachtrag aufgestellt werden muss. Dies ist in Einzelfällen (z. B. bei einzelnen Maßnahmen der Medizinischen Hochschule Hannover) auch bereits so gehandhabt worden.

#### III. Baunebenkosten

Gemäß Abschnitt K 8 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau)<sup>4</sup> werden die Baunebenkosten für das eigene Personal und die zu beauftragenden freiberuflich Tätigen (FbTs - Kostengruppe KG 710 bis 740 der HOAI<sup>5</sup>) als Pauschale i. H. v. 22 % der KG 200-700 ohne KG 611, 612 und 710 bis 740 berechnet und nach Baufortschritt an das Kapitel 0410 abgeführt. Erhöht sich diese Bemessungsgrundlage für eine Baumaßnahme durch Indizierung, dann steigen logischerweise auch die Baunebenkosten, und zwar ohne dass sie dazu selbst indiziert werden müssen. Aufgrund der Multiplikationslogik entspricht diese Erhöhung dann genau dem Prozentsatz, der auch der Indexierung der Baukosten zugrunde liegt. Diese Berechnungsmethodik ist auch in den entsprechenden Mustern der RLBau so hinterlegt.

Die finale Abrechnung der an das Kapitel 0410 abzuführende Baunebenkosten-Pauschale erfolgt im Rahmen der Rechnungslegung dann auf der Basis der tatsächlich abgerechneten Baukosten (vgl. Abschnitt K 8 Nr. 1.4 S. 3 RLBau).

#### IV. Fazit/Erkenntnisse

Die vorbezeichneten Regelungen zur Berücksichtigung von Baupreisrisiken und projektspezifischen Besonderheiten sind mit der 11. Austauschlieferung in der RLBau festgeschrieben worden (vgl. Abschnitt E Nr. 3.1 RLBau). Die Regelungen sind vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur insgesamt auch für den Hochschulbau übernommen worden.

Der LRH hält die vorbezeichnete Vorgehensweise zur Veranschlagung prognostizierter Baupreissteigerungen bei starken Preisschwankungen und langen Prognosezeiträumen mittlerweile jedoch für

---

<sup>3</sup> Abschnitt E Nr. 3.1.3 der RLBau: Gremium, das aus Vertreterinnen und Vertretern des MF, des jeweiligen Nutzers und des Ressorts, des LRH und des NLBL besteht und unter der Federführung von MF auf die HU-Bau einer Maßnahme berät, bevor diesem dem AfHuF vorgelegt wird.

<sup>4</sup> Richtlinien für die Bauaufgaben des Landes.

<sup>5</sup> Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

zu unscharf und unbefriedigend und hat im Rahmen seines Jahresberichts eine Anpassung empfohlen.

Nach Einschätzung des NLBL und des MF hat sich das unter I. und II. beschriebene Verfahren aber mittlerweile gut etabliert und bewährt und sollte nicht geändert werden. Es ist nicht erkennbar, dass mit einer anderen Berechnungsmethodik adäquater auf unvorhersehbare (auch geopolitische) Krisen mit einem für alle Beteiligten zufriedenstellenderen Ergebnis reagiert werden könnte. Die vom LRH dazu im Prüfverfahren angestellten Vermutungen (vermutlich deutliche Überveranschlagung einer Baumaßnahme<sup>6</sup>) und Annahmen (Baupreise werden sich ab dem I. Quartal 2023 deutlich stabilisieren<sup>7</sup>) haben sich in der Praxis nach Erkenntnissen des MF nicht bestätigt; auch aktuell liegen die Ausschreibungsergebnisse - soweit überhaupt Angebote abgegeben werden - häufig noch über den prognostizierten Preisen.

Auch die vom LRH in diesem Zusammenhang vertretene Auffassung, dass es im Sinne der Verfahrenserleichterungen zweckmäßiger sei, Mittel für Baukostensteigerungen und projektspezifische Risiken projektübergreifend auf einer separaten Sammelhaushaltsstelle zu buchen, einzelne Vergaben mit quartalsweise ermittelten Indexsteigerungen abzugleichen und benötigte Mittel dann projektbezogen durch ein vereinfachtes Berichtswesen abzurufen, wird nicht geteilt.

Die Idee der separaten Sammelhaushaltsstellen ist nicht nur aus Bausicht, sondern auch aus Haushaltssicht (Stichwort Haushaltsklarheit/Haushaltswahrheit) und in der praktischen Umsetzung zu kompliziert und aufwändig. Der Erkenntnisgewinn eines zusätzlichen Berichtswesens im Verhältnis zum Aufwand und auch der buchungstechnische Aufwand werden als unangemessen eingeschätzt. Ob es so besser gelingen kann, Über- und Unterveranschlagungen maßnahmenübergreifend auszugleichen, erscheint eher fraglich; insoweit ist dadurch auch keine Verfahrenserleichterung zu erkennen, sondern eher mehr Aufwand zu befürchten; ggf. ergeben sich auch zeitliche Risiken. Denn es muss gewährleistet bleiben, dass die Freigabe der Mittel mit Blick auf Zuschlagsfristen im Vergabeverfahren - unabhängig von internen Prüf- und Freigabeprozessen - ggf. auch kurzfristig erfolgen kann.

Außerdem ist beim Vorschlag des LRH offen geblieben, wie verfahren werden soll, wenn trotz sorgfältig prognostizierter Baupreissteigerungen oder projektspezifischer Risiken die auf den separaten Sammelhaushaltsstellen vorgehaltenen Mittel nicht auskömmlich sein sollten. Dieses Szenario ist nicht unrealistisch, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass in der Praxis immer ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Über- und Unterveranschlagungen gegeben sein wird, damit ein Ausgleich problemlos erfolgen kann. Die Anzahl der vom LRH zur Validität seiner Prognose / seines Vorschlags herangezogenen Fälle<sup>8</sup> erscheint in diesem Zusammenhang kaum aussagekräftig.

Für einen bei Überschreiten des Ansatzes der Sammelhaushaltsstelle dann aber voraussichtlich notwendigen überplanmäßigen Antrag dürfte es praktisch schwierig oder nur mit großem Aufwand möglich werden, den Bezug zu der den Bedarf konkret auslösenden Maßnahme herzustellen.

Außerdem dürfte sich am Ende auch Mehraufwand für die Schlussrechnung der Maßnahmen ergeben, weil ggf. unterschiedliche Haushaltstellen abgeglichen werden müssen.

Auch die aus Vereinfachungsgründen seit 2006 geltende pauschale Berechnung der Baunebenkosten hat sich bewährt. Die Annahme des LRH, im Kapitel 0410 seien für die Personal- und Sachkosten des SBN und die Vergütungen der freiberuflich tätigen Architekten, Ingenieure etc. aufgrund falscher Indexierung zu hohe Baunebenkosten vereinnahmt worden, ohne dass damit unmittelbare Aufgaben im Zusammenhang stehen, ist unter Berücksichtigung der unter III. dargestellten pauschalen Berechnungsmethodik nicht nachvollziehbar. Eine Änderung - z. B. eine Spitzabrechnung - würde zusätzlichen Personaleinsatz erforderlich machen und voraussichtlich eher auch zulasten des Bauhaushalts gehen.

---

<sup>6</sup> Tz. 13 der vorl. Prüfungsmitteilung v. 11.07.2023.

<sup>7</sup> Tz. 15 der vorl. Prüfungsmitteilung v. 11.07.2023.

<sup>8</sup> Eine Maßnahme mit aus Sicht des LRH vermutlicher Unterfinanzierung, demgegenüber ein jüngerer Vorhaben mit einer nach den Berechnungen des LRH zu erwartenden Überveranschlagung (vgl. Tz. 12 bis 14 der vorl. PM v. 11.07.2023 und Erläuterungen im Jahresbericht zu III Nr. 22).