

Gesetzentwurf

Hannover, den 18.06.2025

Niedersächsischer Ministerpräsident

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Finanzministerium.

Mit freundlichen Grüßen
Olaf Lies

Entwurf
Gesetz
über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben
(AnstNIAG)

§ 1

Errichtung, Zweck, Sitz

(1) Mit Wirkung vom 1. Januar 2026 wird die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet.

(2) ¹Die NIA soll dazu beizutragen, den Unterbringungsbedarf des Landes im Wege des Mietbestellbaus zu decken. ²Der entsprechende Ressourcenverbrauch wird dadurch vollständig, vergleichbar, transparent sowie perioden- und verursachergerecht im Landeshaushalt abgebildet und damit wirtschaftliches und sparsames Handeln in der Landesverwaltung gefördert. ³Zugleich wird die bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzausstattung für die Bauunterhaltung der Gebäude langfristig gewährleistet.

(3) Die NIA hat ihren Sitz in Hannover.

§ 2

Trägerkapital

¹Das Trägerkapital der NIA beträgt 10 Millionen Euro. ²Es ist unwiderruflich durch Bareinlage zur Verfügung zu stellen. ³Das Trägerkapital wird vom Land gehalten.

§ 3

Anstaltslast und Haftung des Landes

(1) ¹Das Land trägt die Anstaltslast. ²Diese umfasst die öffentlich-rechtliche Verpflichtung gegenüber der NIA, ihre wirtschaftliche Basis jederzeit zu sichern und sie für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten.

(2) ¹Das Land haftet für die Verbindlichkeiten der NIA als Gewährträger unbeschränkt. ²Gläubiger können das Land erst in Anspruch nehmen, wenn und soweit eine Befriedigung aus dem Vermögen der NIA nicht zu erlangen ist.

(3) Das Land haftet abweichend von Absatz 2 unmittelbar für die von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen.

§ 4

Satzung

(1) ¹Die weiteren Rechtsverhältnisse der NIA werden durch eine Satzung geregelt. ²Die Satzung und ihre Änderungen werden vom Finanzministerium erlassen. ³In der Satzung sind insbesondere Bestimmungen aufzunehmen über

1. den Aufbau und die Organisation,
2. die Aufgaben und Befugnisse des Vorstands,
3. die Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsrats und
4. die rechtsgeschäftliche Vertretung.

(2) Die Satzung und Änderungen der Satzung sind im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

§ 5

Aufgaben

- (1) Die NIA ist zentraler Dienstleister für
1. die Errichtung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und
 2. die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen in ausgewählten Fällen

aller Behörden und Einrichtungen des Landes für die das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) die Bauherrenverantwortung trägt.

(2) Die von der NIA errichteten, sanierten oder ertüchtigten Gebäude werden von ihr verwaltet und baulich unterhalten.

(3) Die Gebäude werden mindestens für die Dauer der Amortisation der Investitionskosten und längstens für 33 Jahre oder eine kürzere voraussichtliche Nutzungsdauer gegen eine die Kosten deckende Miete den Dienststellen des Landes zum Gebrauch überlassen.

§ 6

Durchführung der Aufgaben

(1) ¹Das Land sichert den erforderlichen Grundstücksbedarf. ²Die NIA führt ihre Aufgaben grundsätzlich auf eigenem Erbbaurecht aus. ³Für aufstehende Baulichkeiten hat die NIA dem Land bei der Erbbaurechtsbestellung keine Entschädigung zu leisten. ⁴Die Verzinsung des Erbbaurechts setzt mit Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund eines Mietverhältnisses ein.

(2) ¹Für die Erledigung der Bauaufgaben und die notwendigen Maßnahmen zur Bauunterhaltung bedient sich die NIA des SBN im Wege der Organleihe. ²Einzelheiten sind durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

(3) Im Übrigen sind die Behörden und Einrichtungen des Landes verpflichtet, der NIA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unentgeltlich Amtshilfe zu leisten.

§ 7

Finanzierung

(1) Die NIA ist ermächtigt, zur Deckung ihrer Investitionsausgaben in erforderlichem Umfang Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen auszugeben.

(2) ¹Die Kontokorrentkonten der NIA werden in ein automatisches Verstärkungs- und Abführungsverfahren mit der Niedersächsischen Landeshauptkasse einbezogen. ²Das Kontoclearing ist gegenseitig verzinslich auszugestalten. ³Anstelle einer Verzinsung wird das Land für die Bauzeitfinanzierung zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund eines Mietverhältnisses mit 5 Prozent der bis dahin von ihr gezahlten Investitionsausgaben entschädigt. ⁴Einzelheiten sind durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

§ 8

Grundsätze der Geschäftsführung

(1) ¹Der Geschäftsbetrieb der NIA ist nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. ²Die Tätigkeit ist nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet.

(2) Der für die Gebäudeinvestition enthaltene Kostenbestandteil der Miete ist zur Rückführung von Darlehen und Schuldverschreibungen zu verwenden.

(3) Für ein Gebäude der NIA ist zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund eines Mietverhältnisses eine angemessene Sach- und Haftpflichtversicherung zu vereinbaren.

(4) Die §§ 106 bis 110 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung finden keine Anwendung.

§ 9

Organe

Die Organe der NIA sind der Vorstand und der Verwaltungsrat.

§ 10

Vorstand

(1) Der Vorstand besteht aus einem vorsitzenden und einem stellvertretenden Mitglied.

(2) ¹Der Vorstand führt die Geschäfte in eigener Verantwortung. ²Er ist zuständig, soweit nicht der Verwaltungsrat zuständig ist. ³Die Mitglieder des Vorstands sind für die Führung der Geschäfte gemeinsam verantwortlich.

(3) Der Vorstand vertritt die NIA gerichtlich und außergerichtlich.

§ 11

Zusammensetzung und Verfahren des Verwaltungsrats

(1) ¹Der Verwaltungsrat besteht aus einem vorsitzenden Mitglied, einem stellvertretenden und einem weiteren Mitglied. ²Alle Mitglieder werden durch das Finanzministerium bestimmt und bestellt.

(2) ¹Der Verwaltungsrat beschließt mit der Mehrheit seiner Mitglieder. ²Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des vorsitzenden Mitglieds oder bei dessen Abwesenheit die Stimme des stellvertretenden Mitglieds.

§ 12

Aufgaben des Verwaltungsrats

(1) ¹Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und unterstützt diesen bei der Erfüllung seiner Aufgaben. ²Er kann jederzeit Auskunft gegenüber dem Vorstand über alle Angelegenheiten der NIA verlangen.

(2) Das vorsitzende Mitglied des Verwaltungsrats vertritt die NIA gegenüber dem Vorstand.

(3) Der Verwaltungsrat beschließt über

1. die Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat,
2. die Geschäftsordnung für den Vorstand,
3. die Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Vorstands,
4. die Bestellung und Beauftragung für die Abschlussprüfung,
5. die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresüberschusses und
6. die Entlastung des Vorstands.

(4) Der Verwaltungsrat kann beschließen, dass weitere Angelegenheiten, die für die NIA von besonderer Bedeutung sind, seiner Zustimmung bedürfen.

§ 13

Geschäftsjahr, Jahresabschluss, Rücklagen

(1) Das Geschäftsjahr der NIA ist das Kalenderjahr.

(2) ¹Der Jahresabschluss wird entsprechend den handelsrechtlichen Regelungen für kleine Kapitalgesellschaften aufgestellt. ²Soweit die Satzung keine Ausnahme vorsieht, ist der Jahresabschluss einer Abschlussprüfung zu unterziehen. ³Der danach festgestellte Jahresabschluss ist innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres dem Finanzministerium vorzulegen.

(3) ¹Soweit der für die Bauunterhaltung vorgesehene Kostenbestandteil der Miete nicht für diesen Zweck verwendet wird, ist er in einer Rücklage gesondert auszuweisen. ²Das zur Erhaltung dieser Rücklage erforderliche Vermögen darf nicht an den Träger ausgeschüttet werden.

§ 14

Aufsicht

Die NIA untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Finanzministeriums.

§ 15

Kostenbefreiung

Soweit das Land von der Zahlung von Kosten befreit ist, ist auch die NIA von der Zahlung von Kosten befreit, insbesondere von Kosten nach der Kostenordnung, dem Gerichtsvollzieherkostengesetz und dem Gerichtskostengesetz.

§ 16

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes

Große Hochbaumaßnahmen des Landes werden in konventioneller Eigenerrichtung durch Veranschlagung der Baumittel in den jeweiligen Bauhaushalten durchgeführt. Die landeseigenen Gebäude werden danach genutzt, ohne dass der Ressourcenverbrauch sich adäquat und effektiv im kamerale System abbilden würde.

Das bestehende System der verwaltungsinternen entgeltlichen Überlassung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten nach § 64 Abs. 2 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (LHO) basiert auf Verkehrswertverhältnissen zum 1. Januar 2000 und vermittelt deshalb mittlerweile nur noch eine relative Transparenz eines solchen Ressourcenverbrauchs. Zudem werden die Ausgaben der Dienststellen des Landes für das Überlassungsentgelt im Haushalt wieder vollständig und haushaltsneutral kompensiert, sodass damit in den allermeisten Fällen kein wirtschaftlicher Anreiz für einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang im Ressourceneinsatz angelegt ist.

Vor dem Hintergrund der knappen finanziellen Ressourcen des Landes für große investive Hochbaumaßnahmen tendieren die Dienststellen des Landes dazu, akute Unterbringungsbedarfe alternativ im Wege des privaten Mietbestellbaus anmelden und umsetzen zu wollen. In der Kameralistik besteht dann kurzfristig der Vorteil geringerer investiver Veranschlagungserfordernisse und Ausgaben im Hochbauhaushalt. Diesem Vorteil stehen aber langandauernde konsumtive Ausgaben durch Fremdmietverpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren entgegen.

Allerdings wird der Ressourcenverbrauch bei der landeseigenen konventionellen Gebäudeunterbringung im bestehenden Haushaltssystem nicht hinreichend transparent abgebildet. Insbesondere ist seine kamerale Darstellung für einen Vergleich mit einer Fremdmiete unmittelbar und ohne eine ergänzende komplexe Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht geeignet.

Vor diesem Hintergrund wird nunmehr die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Sie soll dazu beitragen, statt der konventionellen Eigenerichtung großer investiver Hochbaumaßnahmen solche Unterbringungsbedarfe der Dienststellen des Landes im Wege des Mietbestellbaus in öffentlich-öffentlicher Partnerschaft sparsamer und wirtschaftlicher umsetzen zu können. Durch eine die Kosten der Anstalt deckende Miete wird den Dienststellen zudem ein unmittelbarer monetärer Vergleich mit etwaigen privaten Anbietern ermöglicht. Dabei kann im kameralen Haushalt die finanzielle Deckung neuer Unterbringungsbedarfe künftig einheitlich und nutzerbezogen über die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen für den öffentlichen Mietbestellbau gesteuert und begrenzt werden. Der Ressourcenverbrauch für die Unterbringung wird in der Folge durch die Mietausgaben vollständig, vergleichbar, transparent sowie vor allem perioden- und verursachergerecht im Landeshaushalt abgebildet.

Der Mietbestellbau über die NIA und das damit verbundene Vermieter-Mieter-Verhältnis sichert aber auch langfristig die Durchführung der qualifizierten Bauunterhaltung der neu errichteten Gebäude und die Bereitstellung der dafür erforderlichen Finanzausstattung. Entsprechende kalkulatorische Bestandteile fließen von vornherein in die Berechnung der Kostenmiete ein und stehen der Anstalt hierfür ausschüttungsfest und damit dauerhaft zur Verfügung. Der Mietbestellbau bei der NIA hilft, der gegenwärtigen Kameralistik immanenten Tendenz zur strukturellen Unterveranschlagung der Bauunterhaltungsmittel wirksam zu begegnen und der Entstehung einer impliziten Verschuldung vorzubeugen.

Das Konzept zur Errichtung der NIA ermächtigt diese, zur langfristigen Finanzierung ihrer Investitionsausgaben Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. Eine unmittelbare Gewährträgerhaftung des Landes ermöglicht landesnahe Finanzierungsbedingungen. Teil des Modells ist aber auch die gesetzliche Verpflichtung, Investitionskostenanteile der Mieten zur vollständigen Tilgung dieser Schulden zu verwenden. Langfristig wachsen daher in der NIA keine Schulden auf, die ihre aktiven Vermögenswerte übersteigen. Infolge der gesicherten qualifizierten Bauunterhaltung ist vielmehr der Aufbau stiller Reserven im Gebäudevermögen der Handelsbilanz zu erwarten.

Zur Umsetzung ihrer Baumaßnahmen bedient sich die NIA des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) im Wege der Organleihe. Die erforderlichen Grundstücke sichert das Land und bestellt der Anstalt daran das Erbbaurecht. Auf diese Weise werden zu den bestehenden operativen Tätigkeiten im Bau- und Liegenschaftsbereich des Landes daher keine weiteren Parallelstrukturen aufgebaut und der Verwaltungsaufwand der NIA insgesamt so gering als möglich gehalten.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Zur Erreichung der genannten Ziele kommt nur die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht. Hierfür ist eine gesetzliche Regelung zwingend erforderlich.

Alternativen sind nicht gegeben. Privatrechtliche Kapitalgesellschaften scheiden aus, weil damit insbesondere steuerliche Nachteile im Bereich der Grunderwerbsteuer, der Umsatzsteuer und der Ertragsteuern einhergehen, die auch für hoheitliche Tätigkeiten nur begrenzt gestaltbar sind. Die rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts untersteht lediglich der staatlichen Rechts- und keiner Fachaufsicht. Die Möglichkeit, die staatliche Aufgabenstellung auch im Wege der staatlichen Aufsicht zu gestalten, ist daher zu stark eingeschränkt. Ein Sondervermögen des Landes ist hingegen nur ein abgesonderter Teil des Landesvermögens zur Erfüllung einzelner begrenzter Aufgaben. Dies führt regelmäßig nicht zu eigener Rechtsfähigkeit, sodass die Möglichkeit zur Begründung von Mietverhältnissen als Voraussetzung für ein Vermieter-Mieter-Verhältnis ausscheidet.

Hinsichtlich der Finanzfolgenabschätzung ist für das Modell ein Business Case mit folgenden wesentlichen Annahmen erstellt worden:

- Anfänglich 100 Millionen Euro voll und langfristig kreditfinanziertes Investitionsvolumen, die Bauinvestitionen im Kernhaushalt in entsprechender Höhe ersetzen,
- jährliche Erhöhung des Investitionsvolumens in Höhe des Inflationsziels der Europäischen Zentralbank von 2 Prozent,
- Nutzungs-, Abschreibungs- und Finanzierungsdauer von 33 Jahren,

- Planungs- und Herrichtungsanlauf mit erster Nutzungsübergabe und erstmals voller Verausgabung des jährlichen Investitionsvolumens nach fünf Jahren,
- Gesamtbetrachtungszeitraum von 38 Jahren.

Danach ergäbe sich eine kumulierte Netto-Entlastung von 406,8 Millionen Euro im Gesamthaushalt (vor allem substituierte Baumittelabflüsse versus anwachsende Mietausgaben) bis zum Jahr 19 (zunehmend bis zur maximalen jährlichen Entlastung im Jahr 9 mit 63,6 Millionen Euro, danach abnehmend). In der Gesamtbetrachtung zum Jahr 38 ergäbe sich hingegen eine kumulierte Netto-Belastung von 795,8 Millionen Euro, wobei die maximale jährliche Belastung im Jahr 38 mit 126,9 Millionen Euro erreicht wird.

- III. Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere das Klima und auf die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Keine.

- IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien sowie auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

- V. Auswirkungen auf die Digitalisierung

Keine.

- VI. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Die Ausstattung mit dem gesetzlichen Trägerkapital erfolgt im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Errichtung der Anstalt. Die hierfür erforderlichen Mittel in Höhe von 10 Millionen Euro können aus Mitteln des Sondervermögens Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen bereitgestellt werden.

In den Folgejahren ergeben sich zunächst Zinsmindereinnahmen in Kapitel 1325 im Titel 162 11, die durch die Entschädigungen nach § 7 Abs. 2 Satz 3 jedoch nachträglich und in pauschalierter Höhe wieder ausgeglichen werden. Nach der Fertigstellung von Hochbauvorhaben fallen Ausgaben des Landes für Mieten an die NIA an. Grundstückserwerbe des Landes für die NIA erfolgen mit Mitteln des Sondervermögens Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen in Kapitel 5132, soweit der Bestand dies jeweils zulässt. Erbbauzinsen fließen diesem Sondervermögen dann im Gegenzug fortlaufend wieder zu.

Die Veranschlagung sämtlicher Kosten und Verpflichtungsermächtigungen steht unter dem Vorbehalt entsprechender Haushaltsbeschlüsse der Landesregierung.

- VII. Ergebnis der Verbandsbeteiligung

Die Durchführung ist nicht geboten.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Errichtung, Zweck, Sitz):

Die Vorschrift beinhaltet in Absatz 1 die Errichtung der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes mit dem Namen „Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben“. Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben führt die Kurzbezeichnung „NIA“.

Zweck der NIA ist es, dazu beizutragen, den Unterbringungsbedarf des Landes wirtschaftlicher und sparsamer zu decken. Dies soll im Wege des Mietbestellbaus, das heißt eines echten Vermieter-Mieter-Verhältnisses geschehen. Die Anstalt errichtet entsprechend den Anforderungen des Landes ein eigenes Bauwerk und überlässt ihm dieses anschließend langfristig und entgeltlich zum Gebrauch. Anders als bei der konventionellen Eigenerrichtung wird auf diese Weise der Ressourcenverbrauch der Unterbringung vollständig, vergleichbar, transparent sowie vor allem perioden- und verursachergerecht im Haushalt abgebildet. Das Bauwerk selbst steht im Eigentum der NIA und bleibt damit mittelbar dem Vermögen des Landes erhalten. Die Unterbringungsbeschaffung erfolgt auf diese Weise zwischen dem Land und der Anstalt in öffentlich-öffentlicher Partnerschaft.

Da die Miete von Beginn an auch angemessene kalkulatorische Bestandteile für die auf die gesamte Nutzungsdauer des Bauwerks bezogene Bauunterhaltung enthalten wird, ist die bedarfsgerechte Finanzausstattung hierfür langfristig und gemäß § 13 Abs. 3 ausschüttungsfest gewährleistet und somit nicht mehr den Unwägbarkeiten der hierfür zu veranschlagenden Mittelausstattung im Landeshaushalt unterworfen.

Sitz der NIA ist Hannover.

Zu § 2 (Trägerkapital):

Das nach Absatz 1 festgelegte Trägerkapital beträgt 10 Millionen Euro. Das Trägerkapital ist mit dem im Handelsrecht verwendeten Begriff „Gezeichnetes Kapital“ gleichzusetzen, bewusst aber von der gesellschaftsrechtlichen Begrifflichkeit des Stammkapitals abgegrenzt, um der öffentlich-rechtlichen Rechtsform der Anstalt Rechnung zu tragen. Das Trägerkapital bildet den Grundstock der Eigenkapitalausstattung der NIA. Es ist unwiderruflich durch Geldzahlung zu erbringen und kann deshalb auch nicht nachträglich durch Sacheinlage substituiert werden. Um die geplante geschäftliche Tätigkeit der Anstalt gerade auch in der Anfangs- und Aufbauzeit zu ermöglichen, hat das Land in seiner Funktion als Anstaltsträger die NIA mit einer angemessenen Eigenkapitalbasis zu versehen.

Zu § 3 (Anstaltslast und Haftung des Landes):

Gemäß Absatz 1 ist das Land alleiniger Anstaltsträger. Dementsprechend obliegt ihm die Anstaltslast, das heißt die Verpflichtung, die NIA jederzeit im Stande zu halten, die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben zu gewährleisten. Dazu gehört insbesondere die Verantwortung für die wirtschaftliche Basis und die Funktionsfähigkeit der Anstalt.

Absatz 2 statuiert die Haftung des Landes als Gewährträger der Anstalt. Das Land haftet danach für die Verbindlichkeiten der NIA gegenüber deren Gläubigern unbeschränkt. Durch diese Regelung erhalten die Gläubiger der Anstalt eigene Ansprüche gegenüber dem Land. Das Land haftet allerdings nur subsidiär, sodass es als Gewährträger erst dann für Verbindlichkeiten der NIA in Anspruch genommen werden kann, wenn eine Befriedigung aus ihrem Vermögen nicht zu erlangen ist. Ein Insolvenzverfahren findet dabei gemäß § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Insolvenzfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts nicht statt.

Darüber hinaus übernimmt das Land in Absatz 3 die unmittelbare Haftung für die fundierten Schulden der NIA. Diese Regelung erleichtert der NIA, sich am Kapitalmarkt, insbesondere auch bei Kreditinstituten, günstige Kreditmittel zu beschaffen, weil diese Institute die Mittel nicht mit Eigenkapital unterlegen müssen. Da die Anstalt ausschließlich für das Land und dessen unmittelbare Verwaltungszwecke Mietbestellbauten errichtet und an dieses vermietet, ist sie kein Unternehmen im Sinne des europäischen Beihilferechts. Die unmittelbare Haftung des Landes stellt daher keine unerlaubte Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Abs. 1 der Konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 7. Juni 2016 (ABl. C 202 vom 07.06.2016, S. 1; C 400 vom 28.10.2016, S. 1; C 59 vom 23.02.2017, S. 1) dar.

Auch bei Übernahme der Gewährträgerhaftung nach Absatz 2 und der unmittelbaren Haftung nach Absatz 3 bleiben die abgesicherten Kredite solche der NIA. Eine Zurechnung an den Kernhaushalt des Landes findet nicht statt. Für Kredite eigenständiger Rechtsträger entfaltet das an den Kernhaushalt gerichtete grundsätzliche Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes nur insoweit Wirkung, als es verbietet, die Schuldenregel mithilfe einer abweichenden formalen Einkleidung von Schulden des Landes zu umgehen. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird. Mit Blick auf das Haftungsversprechen des Landes kann dies z. B. der Fall sein, wenn der Kreditnehmer hohe Risiken trotz unzureichender Eigenausstattung eingeht und deswegen eine Einstandspflicht des Landes sich als wahrscheinlich darstellt.

Eine solche Situation ist mit Blick auf die NIA eindeutig nicht gegeben. Insbesondere durch die auskömmliche Ausstattung mit Trägerkapital, die Sach- und Haftpflichtversicherungspflicht für ihre Gebäudeinvestition und eine die Kosten deckende, langfristig verbindlich vereinbarte Miete nach § 5 Abs. 3 wird die NIA vermögens- und ertragsmäßig so ausgestattet und abgesichert, dass der Haftungsfall für das Land rein theoretischer Natur bleibt.

Zu § 4 (Satzung):

Gemäß Absatz 1 werden Regelungen zur inneren Organisation der Anstalt durch eine Satzung näher geregelt, soweit sie nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind und deshalb einer Regelung durch Gesetz vorbehalten bleiben. Das Gesetz wird auf diese Weise von zu vielen Details entlastet. Über die Satzung und ihre Änderungen beschließt das Finanzministerium. Satz 3 zeigt beispielhaft auf, für welche Regelungsbereiche Satzungsbestimmungen in Betracht kommen. Dies betrifft vor allem die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Befugnisse der Organe sowie ihre Arbeitsweise.

Die Veröffentlichung der Satzung und ihrer Änderungen erfolgt gemäß Absatz 2 im Niedersächsischen Ministerialblatt.

Zu § 5 (Aufgaben):

Gemäß Absatz 1 ist es ausschließliche Aufgabe der NIA, große Hochbaumaßnahmen, die bislang konventionell durch das SBN für das Land umgesetzt und aus dem Landeshaushalt finanziert wurden, eigenverantwortlich durchzuführen. Dies umfasst sowohl die großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten als auch in ausgewählten Fällen die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsbauten mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen. Da sich die Anstalt bei der Erledigung ihrer Bauaufgaben nach § 6 Abs. 2 zwingend des SBN im Wege der Organleihe bedient, kommen Behörden und Einrichtungen, soweit ihnen die Bauherrenverantwortung zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen worden ist, nicht für diese Beschaffungsvariante in Betracht. Das betrifft insbesondere Hochschulen in staatlicher Trägerschaft, denen die ausschließliche Bauherrenverantwortung eingeräumt worden ist.

Absatz 2 stellt klar, dass der Aufgabenbereich nicht nur die Herrichtung von Hochbaumaßnahmen, sondern anschließend auch deren Verwaltung und qualifizierte Bauunterhaltung umfasst.

Die Regelung in Absatz 3 bestimmt, dass ein im Auftrag des Landes von der NIA hergerichtetes Gebäude der betreffenden Dienststelle entgeltlich zum Gebrauch zu überlassen ist und damit ein echtes Vermieter-Mieter-Verhältnis begründet wird. Dies geschieht gegen eine die Kosten deckende Miete, die Investitionskosten, Finanzierungskosten, langfristig erforderliche Kosten einer qualifizierten Bauunterhaltung aber auch angemessene Verwaltungs- und Gemeinkostenzuschläge beinhaltet. Die beidseitig verpflichtende Mindestmietzeit muss so ausgestaltet sein, dass die NIA in diesem Zeitraum ihre Investitionskosten vollständig amortisieren kann.

Allerdings darf die Mindestmietzeit dabei längstens 33 Jahre betragen. Dies entspricht der regelmäßigen steuerlichen Abschreibungsdauer von Nichtwohngebäuden. Damit wird ein Gleichlauf mit der regelmäßig anzunehmenden Kalkulationsdauer bei privaten Mietbestellbauten hergestellt und zudem einer ausufernden Ausweitung der Amortisationsdauer entgegengewirkt. Darüber hinaus darf aber eine kürzere voraussichtliche Nutzungsdauer des Gebäudes nicht überschritten werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Mindestmietzeit und damit zugleich der Zeitraum für den Rückfluss aller Investitionskosten längstens für die planmäßige und vollständige Abschreibung des Gebäudes vereinbart werden darf. Einer möglichen bilanziellen Schiefelage der Anstalt wird hierdurch vorgebeugt.

Bei Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Ablauf der Mindestmietzeit entfallen die Bestandteile der Investitions- und Finanzierungskosten in der weiter zu erhebenden Kostenmiete. Eine Nachsteuerung der Bauunterhaltungskosten oder anderer Kostenbestandteile bleibt dann einer Anschluss- bzw. Fortführungsvereinbarung vorbehalten.

Zu § 6 (Durchführung der Aufgaben):

Der für eine Baumaßnahme der NIA erforderliche Grundstücksbedarf wird gemäß Absatz 1 durch das Land sichergestellt. Zuständig ist hierfür die Fondsverwaltung des Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen. Entweder hält das Land bereits ein geeignetes Grundstück in seinem Bestand oder es erwirbt eines gesondert für diesen Zweck. Damit die NIA die Baumaßnahme auf eigenem dinglichen Recht durchführen und anschließend vermieten kann, bestellt das Land der Anstalt ein Erbbaurecht. Auf diese Weise wird der NIA Gebäudeeigentum verschafft, während das Grundeigentum beim Land verbleibt. Da die Erbbaurechtsbestellung nach § 4 Nr. 1 des Grunderwerbsteuergesetzes steuerfrei ist, sind insoweit keine nennenswerten wirtschaftlichen Nachteile zu befürchten. Mit Beendigung des Erbbaurechts fällt das Gebäudeeigentum dann wieder dem Land zu. Unabhängig von der weiteren Entwicklung der NIA bleibt so langfristig die volle Verfügungsbefugnis des Landes auch

über das Gebäude gewahrt. Lediglich im begründeten Ausnahmefall darf die Anstalt ihre Aufgabe auf anderer dinglicher Grundlage durchführen.

Soweit das Land der NIA ein Erbbaurecht an einem Grundstück mit aufstehender Baulichkeit bestellt, fällt abweichend vom Grundsatz der Erzielung des vollen Wertes nach § 63 Abs. 4 Satz 1 LHO keine Entschädigung für dieses Bauwerk an. Damit wird sichergestellt, dass die NIA ausschließlich die Kosten baulich neuer Investitionen übernehmen muss und in die Kalkulation der Mieten einbringt.

Das Erbbaurecht ist zu verzinsen und der Erbbauzins beträgt gemäß Nummer 4.3 der Anlage 3 zur Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3.2 zu § 64 LHO bei Vorhaben, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmt sind, 4 Prozent des Bodenwerts. Die Verzinsung selbst setzt aber abweichend vom Grundsatz der Erzielung des vollen Wertes erst mit Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund des Mietverhältnisses ein. Damit wird die Anstalt von der Belastung mit Erbbauzinsen während der Bauzeit verschont.

Absatz 2 statuiert zur operativen Durchführung ihrer baulichen Aufgaben die Organleihe des SBN durch die NIA. Die weiteren Einzelheiten hierzu bleiben einer gesonderten Verwaltungsvereinbarung vorbehalten. Mit der Organleihe wird der Aufbau einer weiteren operativ baudurchführenden Einrichtung in der Landesverwaltung vermieden. Zugleich kann die Anstalt bereits ab Beginn ihrer Tätigkeit die vorhandenen Kapazitäten des SBN in vollem Umfang in Anspruch nehmen. Die Ausgestaltung als Organleihe vermeidet außerdem die Umsatzsteuerbarkeit der Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen.

Absatz 3 bestimmt, dass die Behörden und Einrichtungen des Landes verpflichtet sind, der NIA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Amtshilfe zu leisten. Die allgemeinen Voraussetzungen der Amtshilfe richten sich nach § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit den §§ 4 bis 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Die NIA hat der ersuchten Behörde oder Einrichtung des Landes für die Amtshilfe keine Verwaltungsgebühr zu erstatten.

Zu § 7 (Finanzierung):

Absatz 1 ermächtigt die NIA, zur Finanzierung ihrer Investitionsausgaben fundierte Schulden einzugehen, das heißt Darlehen aufzunehmen oder Schuldverschreibungen auszugeben. Die fundierte Schuldenaufnahme ist immer dann erforderlich, wenn die Liquiditätslage der Anstalt dies für die Fertigstellung einer Baumaßnahme oder Tilgung einer Altschuld erfordert. Zuschüsse oder Zuwendungen für eine Bauinvestition von dritter Seite minimieren die Investitionskosten und wirken sich daher mindernd auf die Miethöhe aus. Zugleich ist auch der fundiert einzudeckende Liquiditätsbedarf der NIA geringer.

Die Kreditaufnahmeermächtigung ist mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes vereinbar. Diese regelt den Ausgleich des Landeshaushalts grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten. Rechtlich selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die NIA sind davon nicht erfasst. Der Vorgabe aus dem Grundgesetz folgend, bezieht sich auch das in Artikel 71 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung formulierte landesverfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot auf den Kernhaushalt des Landes und wird sich voraussichtlich auch ein zukünftiges landesrechtliches grundsätzliches Neuverschuldungsverbot darauf beziehen.

Es liegt ebenfalls keine rechtsmissbräuchliche Gestaltung im Sinne einer Umgehung der Verfassungsvorgabe vor. Die mit der Errichtung der Anstalt verfolgten Zwecke sind darauf ausgerichtet, den Ressourcenverbrauch in Unterbringungsangelegenheiten vollständig, vergleichbar, transparent und vor allem perioden- und verursachergerecht im Landeshaushalt abbilden zu können. Die Bedarfsträger sollen so zu sparsamerer und wirtschaftlicherer Haushaltsführung veranlasst werden. Zudem wird die qualifizierte Bauunterhaltung der betroffenen Gebäude auf diese Weise rechtlich und finanziell über die gesamte Nutzungsdauer der Gebäude gewährleistet und abgesichert. Diese Anliegen können durch das Vermieter-Mieter-Verhältnis unter Einschaltung einer rechtlich selbstständigen, eigenständig wirtschaftenden Einheit besonders wirksam verfolgt werden. Die Finanzierung über Kreditaufnahme ist diesem Modell immanent und stellt die kamerale Vergleichbarkeit mit Beschaffungsalternativen des privaten Mietbestellbaus her.

Die wirtschaftlichen Belastungen aus der Kreditaufnahme werden von der NIA getragen, nicht vom Land. Die Grundsätze der Geschäfts- und Wirtschaftsführung der Anstalt werden gesetzlich so bestimmt, dass diese mit ihren Immobilien keinen negativen Vermögenswert der Anstalt im Beteiligungsportfolio des Landes entwickeln kann. Insbesondere durch die Vollamortisation der Investitionskosten während der Mindestmietzeit und die Verpflichtung zur Bildung einer Bauunterhaltungsrücklage ist die NIA so strukturiert, dass ihre Kreditverbindlichkeiten den Wert des Anlagevermögens nicht übersteigen, daher mindestens innere Vermögensneutralität gewahrt bleibt und die Erträge des Anlagevermögens den Schuldendienst tragen werden.

Absatz 2 verpflichtet die NIA zur Teilnahme am Kontenclearing des Landes. Dabei werden bankarbeitstätig die positiven wie negativen Salden in unbegrenzter Höhe übernommen. Dies gewährleistet die Versorgung der Anstalt mit liquiden Mitteln, damit die jederzeitige Zahlungsfähigkeit und wirkt sich positiv auf die Konditionen bei der fundierten Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt aus. Für die Einbindung ist keine Erlaubnis nach § 32 Abs. 1 Satz 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) erforderlich, denn es greift die Bereichsausnahme des Konzernprivilegs nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG auf.

Das Kontenclearing ist grundsätzlich gegenseitig verzinslich auszugestalten. Den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechend, erfolgt eine möglichst marktangemessene Umsetzung durch Verwaltungsvereinbarung.

Ausgenommen davon ist die Bauzeitfinanzierung. Anstelle der laufenden Verzinsung zahlreicher einzelner Positionen im Kontenclearing wird das Land zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund eines Mietverhältnisses nachträglich entschädigt. Das führt zu einer deutlichen Vereinfachung des gesamten administrativen Ablaufs bei allen Beteiligten und trägt wesentlich mit dazu bei, dass die Tätigkeit der NIA in schlanker Verwaltungsstruktur abgebildet werden kann. Die Entschädigung wird pauschal als Prozentsatz auf die Gesamtsumme der bis zum Beginn der Mietzahlungspflicht von der NIA gezahlten Investitionsausgaben berechnet. Bei der Festlegung der Pauschale ist zu berücksichtigen, dass die Investitionsausgaben sukzessive entsprechend des jeweiligen Planungs- und Baufortschritts im Bauzeitraum abfließen. Der Pauschalsatz von 5 Prozent entspricht dabei einem Zinssatz von 1,67 Prozent, wenn die Bauausgaben in gleichmäßigen Jahrestanchen über einen Zeitraum von fünf Jahren abfließen würden. Dieser Zinssatz liegt bereits deutlich oberhalb des bisherigen Durchschnitts der monatlichen Euro Short-Term Rate (€STR) von 1,39 Prozent, einem von der Europäischen Zentralbank im Oktober 2019 eingeführten Referenzzinssatz für unbesichertes Tagesgeld. Da erfahrungsgemäß die Bauausgaben nicht gleichmäßig verteilt, sondern verstärkt und geballt im letzten Drittel des Bauzeitraums anfallen, ist durch die getroffene Pauschalierung eine langfristig angemessene, aber auch ausreichende Entschädigung für die Verzinsung während der Bauzeitfinanzierung gewährleistet.

Zu § 8 (Grundsätze der Geschäftsführung):

Der Vorstand hat die NIA nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist hingegen nicht Ziel des Wirtschaftens.

Absatz 2 stellt klar, dass die über die Miete an die NIA zurückfließenden anteiligen Investitionskosten zur Tilgung fundierter Schulden zu verwenden sind. Der konkrete Zeitpunkt oder ein fixer Zeitraum dafür wird hingegen nicht festgelegt. Die jeweilige Möglichkeit für eine entsprechende Verwendung in der Anstalt hängt von der anstaltsbezogenen Finanzierungsstruktur und damit den Fälligkeiten der fundierten Schulden ab. Die Verwendungspflicht gewährleistet, dass über die lange Frist jede Investitionsfinanzierung eines Gebäudes vollständig zurückgeführt wird.

Das Land unterliegt mit seinen eigenen Gebäuden in der Regel dem Prinzip der Nichtversicherung. Dies regelt der Absatz 3 ausdrücklich anders und statuiert für die NIA eine Pflicht, für die von ihr errichteten Gebäude zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund eines Mietverhältnisses eine angemessene Sach- und Haftpflichtversicherung abzuschließen. Damit vermeidet die Anstalt das Risiko, während der Mindestmietzeit durch etwaige Schadensereignisse in Schieflage geraten zu können.

Absatz 4 macht von der Möglichkeit des § 105 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO Gebrauch, für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts die entsprechende Geltung der §§ 106 bis 110 LHO durch Gesetz auszuschließen. Die NIA ist gemäß Absatz 1 nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, dass

die genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften mit den darin enthaltenen kameralistischen Besonderheiten nicht zur Anwendung gelangen. Das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nach § 111 Abs. 1 LHO bleibt davon unberührt.

Zu § 9 (Organe):

Die Regelung bestimmt die Organe der Anstalt. Dies sind der Vorstand und der Verwaltungsrat.

Zu § 10 (Vorstand):

Der gemäß § 12 vom Verwaltungsrat zu bestellende Vorstand besteht gemäß Absatz 1 aus zwei Mitgliedern. Die Abberufung als Organmitglied kann jederzeit und ohne einen besonderen Grund erfolgen. Bestehende Verpflichtungen aus gegebenenfalls zivilrechtlichen Anstellungsverträgen bleiben hiervon unberührt.

Absatz 2 und 3 regeln grundsätzlich das Aufgabengebiet des Vorstands.

Zu § 11 (Zusammensetzung und Verfahren des Verwaltungsrats):

In Absatz 1 wird die Anzahl der Verwaltungsratsmitglieder festgelegt. Die Bestimmung und Bestellung der Mitglieder erfolgen durch das Finanzministerium.

Absatz 2 regelt grundsätzlich das Verfahren der Beschlussfassung im Verwaltungsrat und den Stimmenscheid bei Stimmgleichheit.

Zu § 12 (Aufgaben des Verwaltungsrats):

Absatz 1 regelt die Überwachungsfunktion des Verwaltungsrats.

Absatz 2 betrifft Rechtshandlungen zwischen der NIA und den Mitgliedern des Vorstands und legt hierfür die Vertretung der Anstalt durch das vorsitzende Mitglied des Verwaltungsrats fest, um ein Handeln der Mitglieder des Vorstands auf beiden Seiten (sogenanntes Insichgeschäft) zu vermeiden. Auch etwaige Anstellungsverträge mit Mitgliedern des Vorstands werden auf diese Weise geschlossen.

Absatz 3 legt die originären Zuständigkeiten des Verwaltungsrats verbindlich und abschließend fest.

Daneben kann der Verwaltungsrat gemäß Absatz 4 beschließen, dass weitere Angelegenheiten von besonderer Bedeutung seiner Zustimmung bedürfen, wenn dies nicht bereits generell durch Satzung geregelt ist.

Zu § 13 (Geschäftsjahr, Jahresabschluss, Rücklagen):

In Absatz 1 wird das Kalenderjahr (1. Januar bis zum 31. Dezember) als das Geschäftsjahr festgelegt.

Absatz 2 verweist für die Aufstellung des Jahresabschlusses auf die einschlägigen Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für kleine Kapitalgesellschaften. Demnach hat der Vorstand nach Abschluss eines Geschäftsjahres die Jahresbilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang (Jahresabschluss) aufzustellen. Die Pflicht zur Anfertigung eines Lage- und Geschäftsberichts wie bei großen Kapitalgesellschaften ist in Anbetracht des rein landesintern bezogenen Aufgabenbereichs der NIA entbehrlich. Der Jahresabschluss ist aber grundsätzlich einer Abschlussprüfung zu unterziehen. Die Satzung kann hier jedoch Ausnahmen vorsehen. Aufgrund des erst anwachsenden Geschäftsumfanges in der Anlauf- bzw. Aufbauzeit ist dies sicherlich mindestens bis zu ersten tatsächlichen Vermietungen durchaus angezeigt, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Unter Berücksichtigung einer etwaigen Abschlussprüfung und der anschließenden Feststellung durch den Verwaltungsrat ist der Jahresabschluss eines Geschäftsjahres bis zum 30. Juni des Folgejahres dem Finanzministerium vorzulegen.

Absatz 3 sichert den in der Miete enthaltenen kalkulatorischen Kostenanteil für die qualifizierte Bauunterhaltung dauerhaft für diesen Zweck. Soweit die Rücklage und weitere Zuführungen im Laufe eines Geschäftsjahres nicht zweckentsprechend verwendet werden, sind sie einer hierfür vorgesehenen Rücklage zuzuführen und im Jahresabschluss gesondert auszuweisen. Das hierfür in der NIA gebundene Vermögen darf nicht an den Träger ausgeschüttet werden und verbleibt somit für die Verwendung einer künftigen qualifizierten Bauunterhaltung in der Anstalt erhalten.

Zu § 14 (Aufsicht):

Die NIA ist als Anstalt des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und unterliegt demgemäß der allgemeinen Aufsicht des Landes. Als Aufsichtsbehörde wird sowohl in der Rechts- als auch in der Fachaufsicht das Finanzministerium festgelegt.

Zu § 15 (Kostenbefreiung):

Die Vorschrift sieht für die NIA eine Kostenbefreiung im gleichen Umfang wie für das Land vor. Da die Tätigkeit der Anstalt ausschließlich im öffentlichen Interesse erfolgt, sollen die dadurch veranlassten Rechtshandlungen nicht zu einer Belastung des Anstaltsvermögens führen. Zur Klarstellung werden die in der Praxis wesentlichen Gesetze, die Kostenbefreiungen für das Land enthalten und somit auch die NIA betreffen, als Beispiele ausdrücklich genannt.

Zu § 16 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.