

Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (AnstNIAG)

vom 18. November 2025
(Nds. GVBl. 2025 Nr. 88)

Inhaltsverzeichnis

A. Drucksachen und Stenografische Berichte

Drs. 19/7498 - Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498)	4
Stenografischer Bericht über die erste Beratung am 24.06.2025 (67. Sitzung, Seite 5514)	17
Drs. 19/8972 - Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zu Drs. 19/7498	27
Drs. 19/9027 - Schriftlicher Bericht zu 19/7498 und 19/8972	35
Stenografischer Bericht über die abschließende Beratung am 18.11.2025 (76. Sitzung, Seite 6382)	42

B. Gesetzesfassung

Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (AnstNIAG) vom 18.11.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 88)	52
--	----

C. Niederschriften über die Beratungen in den Ausschüssen

Ausschuss für Haushalt und Finanzen (111. Sitzung am 20.08.2025)	56
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (112. Sitzung am 27.08.2025)	81
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (113. Sitzung am 03.09.2025) - öffentlicher Teil -	94
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (114. Sitzung am 17.09.2025)	112
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (120. Sitzung am 29.10.2025)	116
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (121. Sitzung am 05.11.2025) - öffentlicher Teil -	130
Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen (68. Sitzung am 12.11.2025)	151

D. Anlagen - Vorlagen für die Ausschussberatungen

Vorlage 1: Kurzgutachten Schuldenbremse vom 25.06.2025	158
Vorlage 2: Ergänzung zur Stellungnahme des Landesrechnungshofs in der 111. Sitzung des AfHuF am 20.08.2025; hier: Vorbemerkungen Rechenmodell Mietkosten NIA vom 26.08.2025	211
Vorlage 3: Stellungnahme des Nds. Finanzministeriums zum Rechenmodell Mietkosten NIA des Landesrechnungshofs vom 01.09.2025	215
Vorlage 4: Stellungnahme Prof. Dr. Henning Tappe, Universität Trier, vom 06.09.2025	226

Vorlage 5: Stellungnahme des DGB vom 9. September 2025	239
Vorlage 6: Stellungnahme der Keynes Gesellschaft Regionalgruppe Nord vom 09. September 2025	242
Vorlage 7: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Landesregierung vom 08.09.2025	247
Vorlage 8: Stellungnahme von Prof. Dr. Felix Rösel, TU Braunschweig, vom 11.09.2025	250
Vorlage 9: Stellungnahme vom Bund der Steuerzahler e.V. vom 12.09.2025	256
Vorlage 10: Stellungnahme der GdW Die Wohnungswirtschaft Deutschland vom 15.09.2025	260
Vorlage 11: Schriftliche Stellungnahme der Universität Passau vom 15.09.2025	266
Vorlage 12: Einschätzungen zum Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben von Prof. Dr. Tobias Just, Universität Regensburg	289
Vorlage 13: Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD	294
Vorlage 14: Positionspapier des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 04.11.2025	321
Vorlage 15: Abschlussbericht Plausibilisierung Businessplan der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH vom 21.05.2025	327

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 Stimmengleichheit 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 Eigenerrichtung 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 Insolvenzunfähigkeit 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 Beteiligungssportfolio 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 bankarbeitsfähig 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 Stimmrecht 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 verursachten 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.

Dann kommen wir zu:

Tagesordnungspunkt 13:

Erste Beratung:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Die Einbringung übernimmt Frau Dr. Dörte Liebetruh.

Dr. Dörte Liebetruh (SPD):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Die Staatsanwaltschaft Verden kann seit zwei Jahren in einem wunderbar sanierten Gebäude am Allerufer arbeiten. Das war möglich, weil die Stadt Verden und das Land sehr gut zusammenarbeiten. Die Stadt Verden ist als Investor für die umfassende Sanierung des neuen Gebäudes eingesprungen. Wir als Land Niedersachsen mieten nun das Gebäude langfristig von der Stadt, sodass die Stadt wieder auf ihre Kosten kommt.

Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung für eine Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - kurz: NIA - soll das Land Niedersachsen künftig eine solche Investorenrolle übernehmen können. Das hat den Vorteil, dass die Immobilie Eigentum des Landes bleibt. Schließlich gehört die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben zu 100 % dem Land Niedersachsen.

Für das Land eröffnet das neue Handlungsspielräume bei den Investitionen in unsere Landesliegenschaften. Denn die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben kann im Einklang mit der Schuldenbremse Kredite aufnehmen, die sie später aus den Mieteinnahmen zurückzahlen kann.

Wir alle wissen, wie viel in den kommenden Jahren in die Gebäude des Landes investiert werden muss. Wie Privatleute muss auch die öffentliche Hand den Gebäudebestand energetisch auf Vordermann bringen. Einige Gebäude sind einfach in die Jahre gekommen und müssen erneuert werden.

Ein Beispiel für ein solches Gebäude ist die Justizvollzugsanstalt Hannover. Darauf hat der Kollege Ulf Prange heute schon hingewiesen. Mit ihren derzeit rund 600 Haftplätzen ist sie seit 1963 in Betrieb, und obwohl in den vergangenen Jahren mehr als 10 Millionen Euro investiert wurden, ist die Bausubstanz des Gefängnisses stark marode und genügt nicht mehr den heutigen Standards. Deswegen soll jetzt weitgehend neugebaut werden. Die Zahl der Haftplätze soll bedarfsgerecht auf 800 erhöht werden. Außerdem soll auf dem Gebäude ein Multifunktionssaal gebaut werden, der als Gerichtssaal für Großverfahren mit hohen Sicherheitsanforderungen genutzt werden kann. Auch das wurde hier heute bereits erörtert. Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben nimmt nun als Allererstes dieses Großprojekt in die Hand. Wenn es fertig ist, wird das Justizministerium den Neubau mieten - eine Win-win-Situation.

Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben macht mehr Investitionen in unsere öffentliche Gebäudeinfrastruktur möglich. Deswegen sehen wir als SPD-Fraktion darin einen wichtigen Beitrag zu unserem Ziel, Niedersachsen weiter zu modernisieren und so zukunftsfest zu machen, wie wir es im rot-grünen Koalitionsvertrag vereinbart haben.

Festzuhalten ist aber auch: Wir brauchen im Bereich öffentliches Bauen nicht nur mehr Geld, sondern auch schnellere und einfachere Abläufe. Die Abläufe im Staatlichen Baumanagement werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht gestrafft, aber auch an diesem wichtigen Thema ist die Landesregierung dran, zuletzt mit einem Kabinettsbeschluss vom 17. Juni 2025. Das begrüßen wir als SPD-Fraktion außerordentlich.

Gleichzeitig sind wir jederzeit auch gern bereit, über noch weiter gehende Schritte zu reden, mit denen öffentliches Bauen schneller, einfacher und günstiger gemacht werden kann.

Unser gemeinsames Ziel ist klar: Wir wollen den Gebäudebestand des Landes Schritt für Schritt weiter modernisieren. Der Gesetzentwurf der Landesregierung für die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben gibt Rückenwind auf dem Weg zu diesem Ziel. Wir als SPD-Fraktion begrüßen den Gesetzentwurf der Landesregierung und freuen uns auf die weiteren, sehr gern schnellen Beratungen im Ausschuss. Denn wir wollen, dass die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben lieber morgen als übermorgen an den Start geht.

Herzlichen Dank.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Vielen Dank, Frau Kollegin Liebethuth. - Es gab hier zu Recht einige Irritationen: Es ist ein Gesetz der Landesregierung, aber die Landesregierung war nicht schnell genug,

(Carina Hermann [CDU]: Das kommt öfter vor!)

weil wir TOP 11 verschoben haben. Jetzt liegen die Wortmeldungen der Landesregierung vor. Zuerst hat das Wort: der Finanzminister, Herr Heere. Bitte sehr!

(Sebastian Zinke [SPD]: Ich verweise auf die Abgeordnete Liebethuth!)

- Ohne Wortmeldung können wir keinen ans Rednerpult holen, tut mir leid!

Gerald Heere, Finanzminister:

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das ist verständlich. Meinen ganz herzlichen Dank an die Kollegin Liebethuth, weil sie einen wichtigen Problemaufriss vorgenommen hat, den wir richtig und nachvollziehbar finden.

Das ist ein Thema, das die Landesregierung seit längerer Zeit umtreibt. Deshalb freut es mich sehr, dass ich Ihnen heute noch weitere Erläuterungen zu dem von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - NIA - geben kann. Denn das ist die gute Nachricht des heutigen Tages: Die NIA ist auf dem Weg.

Dieser Entwurf und das zugrundeliegende Modell wurden vom Finanzministerium in den vergangenen beiden Jahren entwickelt. Für diese geleistete Ar-

beit möchte ich den beteiligten Kolleginnen und Kollegen jetzt schon meinen herzlichen Dank aussprechen. Das war wirklich eine sehr intensive Arbeit.

Wenn man sich die Problemstellung anschaut, liefern wir mit der Gründung der NIA eine Teilantwort auf ein Problem, das Sie alle kennen. Es gibt einen beklagenswerten Gebäudezustand vieler Polizeiinspektionen, vieler Justizvollzugsanstalten, Hochschulen und zahlreicher weiterer Landesgebäude. Das ist nicht nur das Ergebnis einer andauernden Unterfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur, sondern auch von Fehlanreizen im Bereich der Veranschlagung von Investitionen und der Bauunterhaltung.

Bisher werden Landesgebäude im Rahmen der hierfür bereitgestellten Haushaltsmittel errichtet und den nutzenden Ressorts anschließend effektiv unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Mittel für Bauunterhaltung und Sanierung werden gesondert pauschal veranschlagt. Bei einem solchen System besteht stets die Gefahr einer Unterfinanzierung realer Bedarfe, insbesondere bei der Sanierung und Unterhaltung der Gebäude. Zudem bietet es wenig Anreiz zu einer sparsamen und ressourcenschonenden Planung auf der Nutzerseite.

Mit der Gründung der NIA liefern wir eine differenzierte Antwort auf diese Problematik. Zukünftig sollen große Neu-, Um- und Erweiterungsbauprojekte des Landes inklusive entsprechend großer Sanierungsprojekte durch die NIA umgesetzt und die Gebäude den nutzenden Ressorts gegen eine kostendeckende Miete zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch werden erstmals regelmäßig die vollen Kosten der Gebäudenutzung - einschließlich der Bauunterhaltung - perioden- und verursachergerecht in den Haushalten der nutzenden Ressorts abgebildet. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Haushaltstransparenz und unterstützt eine kritische Bedarfsprüfung, die wir dringend benötigen, die wir auch in den letzten Jahren schon dringend benötigt hätten und die wir jetzt endlich umsetzen werden.

(Beifall bei den GRÜNEN und vereinzelt bei der SPD)

Zur Finanzierung der Gebäudeerrichtung soll der NIA die Möglichkeit zur Aufnahme von Investitionskrediten eingeräumt werden. Darüber hinaus wird die NIA am Kontenclearing des Landes teilnehmen, um Überschussliquidität nutzbar zu machen. Zins und Tilgung werden dabei zeitanteilig auf die zu zahlende Miete umgelegt und so ebenfalls vollständig abgebildet. Der Fokus verlagert sich somit von

der kurzfristigen Verfügbarkeit von Bauhaushaltsmitteln auf die langfristige und ganzheitlich abgebildete Finanzierung des Gebäudebestandes.

Die NIA ist dabei konzeptionell durchaus vergleichbar mit einem privat finanzierten Mietbestellbau, nutzt jedoch die Vorteile einer öffentlichen Finanzierung und arbeitet dabei kostendeckend. Damit können wir Renditeerwartungen privater Akteure effektiv einsparen, indem wir es selber machen. So verbessert sich nebenbei die Vergleichbarkeit zwischen der privaten und der öffentlichen Beschaffungsvariante. Damit ist die NIA aus unserer Sicht insgesamt ein Beitrag zu einer wirksameren Finanzierung des Gebäudebedarfs des Landes Niedersachsen. Dies zeigt nicht zuletzt die Möglichkeit, nun sehr drängende Einzelmaßnahmen des Landes endlich schnell und zügig anzugehen. Kathrin Wahlmann wird gleich näher dazu ausführen, mit welchem Projekt wir starten werden.

Weitere Einzelvorhaben der NIA werden selbstverständlich folgen. Die Landesregierung und danach natürlich auch der Landtag werden im Zuge zukünftiger Haushaltsaufstellungen darüber entscheiden - ein klares Verfahren, in das der Haushaltsausschuss und am Ende auch das Parlament einbezogen ist. Mit den parallel angestoßenen - und eben bereits angesprochenen - organisatorischen Reformen in der Bauverwaltung, mit denen wir Strukturen und Prozesse verschlanken, können wir mit den Kapazitäten, die wir haben, mehr umsetzen.

Denn das ist zwingend notwendig: Wenn man mehr investieren will, wenn man über die NIA investieren will, wenn man zusätzliche Mittel vom Bund für Gebäudeinvestitionen erhält, dann will man auch mehr umsetzen - und das schaffen wir nur mit effizienten Strukturen. Deshalb gehen wir das parallel an. Auch das ist ein wichtiger Baustein, der in diesem Zusammenhang jetzt kommt, den die Landesregierung umsetzt, um den Gebäudebestand schneller auf einen guten Stand zu bringen.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Sehr geehrte Damen und Herren, die wirtschaftliche und die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit des von uns vorgelegten Modells wurde mit externer professoraler Unterstützung nachgewiesen. Das Ergebnis vermag aus meiner Sicht auch jene zu überzeugen, die seit vielen Jahren eine wirtschaftlichere Steuerung des Gebäudebedarfs anmahnen - ich verweise zum Beispiel auf Hinweise des Landesrechnungshofs. Wir machen mit der NIA einen riesigen Schritt nach vorn.

Ich freue mich auf die Ausschussberatung. Vielen Dank.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Vielen Dank, Herr Minister Heere. - Weiterhin für die Landesregierung hat das Wort: Frau Justizministerin Dr. Wahlmann. Bitte schön!

Dr. Kathrin Wahlmann, Justizministerin:

Vielen Dank. - Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Es kommt nicht alle Tage vor, dass eine Ministerin und ein Minister zu ein und demselben Gesetzesentwurf sprechen. Aber es gibt auch selten einen so großen Wurf wie die NIA. Ich freue mich sehr, dass das erste große Projekt, das die NIA plant und umsetzt, der weitgehende Neubau der Justizvollzugsanstalt Hannover und der Neubau des großen Hochsicherheitssaals für Niedersachsen ist.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Die JVA Hannover ist ein Stein gewordenes Sinnbild für den Investitionsstau, der in den letzten Jahren und Jahrzehnten in Niedersachsen aufgelaufen ist. Wir, diese Landesregierung, werden das Problem jetzt lösen. Die JVA Hannover ist in weiten Teilen über 60 Jahre alt und in weiten Teilen in einem desolaten Zustand. Schon in der vorvorletzten Legislaturperiode wurde ein Hafthaus geschlossen und später abgerissen. Auch weite Teile der übrigen Anstalt sind in einem schlechten Zustand.

Kein Justizminister und keine Justizministerin hat es seitdem geschafft, das nötige Geld für die absolut notwendige Generalsanierung oder einen Neubau der Anstalt zu beschaffen. Und wir? Wir schaffen das jetzt!

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN - Carina Hermann [CDU]: Da sind wir mal gespannt, wann das gebaut wird!)

Denn die NIA bietet uns nun endlich diese Perspektive. Wir werden das gesamte Gelände neu überplanen, den maroden Gebäudebestand sukzessive abreißen, neu bauen und die wenigen erhaltenswerten Teile der Anstalt grundlegend sanieren.

Das ist eine einmalige Chance, den Vollzug in der Region Hannover, aber auch in ganz Niedersachsen voranzubringen. Denn wir bekommen in Hannover endlich eine Justizvollzugsanstalt, die in allen Belangen den heutigen Anforderungen genügt - das heißt, eine zeitgemäße Unterbringung der Gefangenen, moderne Arbeitsbetriebe und Sporteinrichtungen und vor allem ein modernes Arbeitsumfeld für unsere Bediensteten, das sie wirklich verdient haben.

Das Sicherheitsniveau der Anstalt wird durch eine verbesserte äußere Sicherheitstechnik, aber auch durch den Einzug modernster Technik im Inneren deutlich angehoben. Das ist im Interesse der Gefangenen, das ist im Interesse der Bediensteten und das ist auch im Interesse der Menschen in unserem Land. Wir werden weitere rund 200 Haftplätze neu errichten. Das ist ein ganz wichtiger Schritt, um den Belegungsdruck, der insbesondere im geschlossenen Erwachsenenvollzug für Männer landesweit herrscht, zu mildern.

Ja, sehr geehrte Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, nicht nur die - im wahrsten Sinne des Wortes - Dauerbaustelle der JVA Hannover können wir damit endlich richtig angehen, sondern wir können im selben Zug auch ein zweites Dauerproblem in der niedersächsischen Justiz endlich lösen. Es fehlt in unserem Land seit vielen Jahren an einem großen Hochsicherheitssaal, in dem Staatsschutzverfahren, aber auch andere große Verfahren mit besonderen Sicherheitsanforderungen unter angemessenen Bedingungen verhandelt werden können.

Es ist heute Mittag schon angeklungen: In der letzten Legislaturperiode ist es nicht gelungen, den Bundeszuschuss zu bekommen, weil der Bund dafür verlangt hat, dass zwei weitere Bundesländer ihre Staatsschutzfälle in Niedersachsen verhandeln lassen. Leider hat man aber in der letzten Legislaturperiode kein einziges Bundesland davon überzeugen können, dies zu tun.

(Carina Hermann [CDU]: Thüringen! - Ulf Thiele [CDU]: Thüringen! Das wissen Sie doch!)

Wir haben dann Bewegung in die Sache gebracht. Wir haben eine Zusammenarbeit mit Thüringen vereinbart und einen entsprechenden Staatsvertrag geschlossen. Dem Bund reichte am Ende aber auch das nicht. Das auf Veranlassung meiner Vorgängerin erworbene Grundstück in Celle blieb so bislang ungenutzt.

Jetzt können wir, der NIA sei Dank, auch diesen Knoten durchschlagen. Wir werden den Hochsicherheitssaal auf dem Gelände der JVA Hannover bauen. Damit heben wir erhebliche Synergien bei Sicherheit und Gefangenenzuführung, und das an einem guten, zentralen Standort in Niedersachsen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN - Sebastian Zinke [SPD]: Eine sehr intelligente Lösung!)

Frau Präsidentin, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, die einzige Frage, die jetzt noch offenbleibt, lautet: Wie kann man sich allen Ernstes darüber beschweren, dass wir diese beiden Großprojekte jetzt angehen?

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN - Carina Hermann [CDU]: Das werden Sie gleich hören!)

Seit Jahren fordern Justizpolitikerinnen und Justizpolitiker des gesamten Hauses, die baulichen Zustände in der JVA Hannover zu beheben. Ebenfalls seit Jahren fordern sie, endlich einen großen Hochsicherheitssaal für Niedersachsen zu bauen. Wir tun das jetzt.

(Carina Hermann [CDU]: Ja, wann denn?)

Freuen Sie sich doch einfach darüber, dass diese Landesregierung nicht nur redet, sondern handelt und sowohl die JVA Hannover erneuert als auch einen großen Hochsicherheitssaal schafft.

Vielen Dank.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Vielen Dank, Frau Ministerin. - Als Nächstes hat das Wort - er macht sich bereits auf den Weg -: der Kollege der AfD-Fraktion, Herr Pastewsky. Bitte schön!

(Beifall bei der AfD - Ulf Thiele [CDU]: Das gibt es doch nicht! Das ist ein Gesetzentwurf der Landesregierung! Größte Oppositionsfraktion, größte Regierungsfraktion, zweitgrößte Oppositionsfraktion, zweitgrößte Regierungsfraktion - was ist denn hier los?)

- Wir gehen hier nach der Abgabe der Wortmeldungen vor. Die Landesregierung hatte keinen Wortmeldezettel abgegeben, und deshalb wussten wir nicht, wer von ihr zu diesem Tagesordnungspunkt

sprechen wird. Wir konnten es ahnen, aber wir wussten es nicht.

(Zurufe)

- Er meinte, dass Herr Thiele jetzt dran ist und nicht die AfD-Fraktion.

Ich habe hier jetzt die AfD, dann habe ich Bündnis 90/Die Grünen. Die SPD ist vorher drangekommen, weil von der Regierung niemand einen Wortmeldezettel abgegeben hatte. Da bitte ich auch mal um ein bisschen - - -

(Dr. Andreas Hoffmann [GRÜNE]: Herr Thiele hat vor mir abgegeben! Das habe ich schon wahrgenommen! - Klaus Wichmann [AfD]: Halten wir uns doch an die Regeln!)

- Also, ich habe Herrn Pastewsky das Wort erteilt, und jetzt bitte ich um Ruhe.

Jürgen Pastewsky (AfD):

Vielen Dank. - Sehr geehrte Frau Präsidentin! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - kurz: NIA - soll also eine neue, eine weitere Organisation geschaffen werden - mal wieder, möchte man sagen -, nicht mit 100 Millionen Euro wie die Landeswohnungs-Kauf-Bau-Gesellschaft, sondern zunächst mit 10 Millionen Euro Trägerkapital ausgestattet. Wie viele Wohnungen sind eigentlich in den vergangenen 18 Monaten durch diese Landesgesellschaft errichtet worden? - Eben! Die selbsternannten Experten hatten vorgeschwärmt, wie erfolgreich diese Gesellschaft den Wohnungsmangel bekämpfen wird.

Und nun die nächste Organisation, natürlich mit Vorstandsposten! Das muss man Ihnen lassen: Stellen schaffen in der Verwaltung, das können Sie.

(Beifall bei der AfD)

Man muss ja schon froh sein, wenn Sie nicht auf die Idee kommen, acht Stellen zu erfinden, damit sich neue Mitarbeiter mit dem politischen Lebenswerk unseres früheren Ministerpräsidenten befassen können.

(Beifall bei der AfD)

Wir befürchten mit der neuen Anstalt Doppelstrukturen und zwangsläufig neue Bürokratie. Wie soll die Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Baumanagement erfolgen? Dazu müssen noch - Achtung! - Verwaltungsvereinbarungen geschlossen werden. Es gibt also noch viel zu regeln. Auch das

muss man Ihnen lassen. Nicht nur neue Stellen, auch weitere Bürokratie einführen, das können Sie.

Verzinsliches Kontenclearing. Na dann! Übrigens in § 7: „Einzelheiten sind durch Verwaltungsvereinbarungen zu regeln.“ Hauptsache, die NIA regelt nicht nur, sondern baut auch!

(Beifall bei der AfD)

Ist denn der Staat der bessere, der effizientere Unternehmer? Die Erfahrung lehrt: nein. Kennt denn die Landesregierung überhaupt den Bestand an Liegenschaften? Der Bericht des Landesrechnungshofs lässt Zweifel aufkommen.

Und worum geht es? Richtig! Es geht um zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten. Die Kredite der NIA werden nämlich nicht auf den Kernhaushalt angerechnet. Statt der bisherigen Eigenerrichtung durch eine staatliche Organisation soll zukünftig eine andere staatliche Organisation bauen. Wirklich bemerkenswert!

Und auf Seite 10: „Die weiteren Einzelheiten“ - der aufmerksame Leser ahnt es bereits - „bleiben einer gesonderten Verwaltungsvereinbarung vorbehalten.“

Was passiert eigentlich, wenn private Anbieter günstiger sind? Auf Seite 6 sagen Sie: „Alternativen sind nicht gegeben.“ Den Damen und Herren der Landesregierung möchte ich sagen: In der Wirtschaft gilt wie in der Politik: Es gibt eine Alternative, und das ist auch gut so.

(Beifall bei der AfD)

Und wenn diese Landesregierung schreibt, der Verwaltungsaufwand der NIA soll gering gehalten werden, kann man recht sicher sein, dass das Gegenteil eintritt.

Aber hören wir uns die weiteren Argumente an! Übrigens: Das Umgehen der Schuldenbremse ist nicht mehr nötig. Die CDU steht bereit, diese mit Ihnen zu schleifen.

Und einen habe ich noch: Seite 11, das Kontenclearing. Hier „erfolgt eine möglichst marktgängige Umsetzung durch“ - richtig! - „Verwaltungsvereinbarung.“

Na dann: Sie schaffen das!

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der AfD)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Jetzt hat das Wort aus der Fraktion der CDU der Kollege Thiele. Bitte sehr!

(Beifall bei der CDU)

Ulf Thiele (CDU):

Frau Präsidentin! Meine Damen, meine Herren! Ich sage vorweg, ich finde, das, was die Landesregierung gerade gemacht hat, war ein kleines Foulspiel. Sie sind frei, zu allem und jederzeit hier das Wort zu ergreifen. Aber in der Einbringung eines Gesetzentwurfs der Landesregierung gleichzeitig Projekte zu erklären, die noch in der Zukunft stehen, ist, sagen wir mal, zumindest ein bisschen fragwürdig und entspricht eigentlich nicht unseren parlamentarischen Gepflogenheiten. Aber das, Frau Ministerin Wahlmann, müssen Sie für sich selbst entscheiden.

Der Finanzminister jedenfalls hat uns heute - mit etwas Verzögerung im parlamentarischen Ablauf - einen Gesetzentwurf zur Einrichtung einer Liegenschaftsanstalt vorgelegt und eingebracht, der, offen gesagt, nach unserem Dafürhalten zunächst mehr Fragen aufwirft, als er Antworten auf die Kernprobleme liefert, die wir in der Bauverwaltung sicherlich haben. Dies sind insbesondere strukturelle Probleme, aber auch Probleme in der Zusammenarbeit der zuständigen Referate und des Landesamtes für Bau und Liegenschaften und insbesondere bezüglich der Kapazitäten im Baumanagement und beim NLBL.

Wir haben den Eindruck, dass dieser Gesetzentwurf im Gegensatz zu dem, was Sie, Herr Minister Heere, gerade erklärt haben, die Dinge nicht transparenter, einfacher, schneller, schlanker und was auch immer macht, sondern dass Sie mit dieser Anstalt vor allen Dingen Doppel- und Dreifachstrukturen schaffen, die uns in der Zukunft in der Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung auch als Parlament noch schwer zu schaffen machen werden.

Frau Ministerin Wahlmann, eines kann man heute schon sagen: Das von Ihnen gerade hier erklärte Projekt wird in dieser Legislaturperiode mit dem Schritt, den Sie jetzt gehen, ganz sicherlich keine Grundsteinlegung erleben. In dieser Periode wird der Bau einer JVA Hannover nicht mehr stattfinden können, weil Sie alle Pläne, die bisher auf den Tisch lagen und miteinander besprochen waren, vom Tisch wischen.

(Beifall bei der CDU - Carina Hermann
[CDU]: Seien Sie ehrlich!)

Das Gleiche gilt für den Staatsgerichtshof in Celle. Alles, was Sie jetzt alternativ machen, wird nicht mehr in dieser Wahlperiode stattfinden können, sondern irgendwann, vielleicht in vier, fünf oder sechs Jahren. Das werden Sie als Ministerin also nicht mehr erleben.

(Beifall bei der CDU)

Meine Damen, meine Herren, der vorgelegte Gesetzentwurf ist so unbestimmt und so unklar formuliert, dass in den Formulierungen wirklich fast nichts klar ist, sondern vor allen Dingen Fragen aufgeworfen werden:

Welche Maßnahmen sollen zukünftig durch die NIA geplant und realisiert werden, welche durch das NLBL?

Wie wird die NIA parlamentarisch kontrolliert? Für uns als Parlamentarier, als Haushaltsgesetzgeber ist das keine ganz unbedeutende Frage. Wie werden die Rechte des Parlamentes in diesem Zusammenhang gewahrt?

Wie werden die steuerlichen Risiken bezüglich der Umsatzsteuerpflicht vermieden, wenn nämlich der im Moment suspendierte § 2b des Umsatzsteuergesetzes scharfgeschaltet werden muss? Herr Minister, Sie wissen, das bedeutet für uns ein finanzielles Risiko im Landeshaushalt von 19 % bei allem, was da stattfindet.

Ist das, was hier vorgelegt wird, tatsächlich eine Anstalt öffentlichen Rechts? Oder werden dort nicht Leistungen angeboten, die weit überwiegend auch privat angeboten werden und deshalb gar nicht der Natur einer öffentlich-rechtlichen Anstalt entsprechen können? Wie werden in diesem Zusammenhang die Risiken bezüglich einer Grunderwerbsteuerpflichtung durch das Finanzministerium eingeschätzt?

Warum, wie und nach welchem Maßstab werden die Aufgaben, welche für den Bund erledigt werden, von denen, die für das Land erledigt werden, von denen, die für die Universitäten erledigt werden, von denen, die größere oder kleinere sind, abgetrennt?

Wo wird das Expertenwissen des Baumanagements in komplexen Fachfragen verortet? Wie erhalten andere diskriminierungsfrei Zugriff darauf?

Was genau bedeutet die Formulierung „Das Land sichert den erforderlichen Grundstücksbedarf“?

Wie verträgt sich die Regelung in diesem Gesetz, dass Erbbauzinsen erst mit Beginn des Mietverhältnisses, also nach einer unter Umständen mehrjährigen Bauphase, gezahlt werden müssen, mit der Verpflichtung, die die Landesregierung aus § 34 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung hat, nämlich Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben?

Herr Minister Heere, meine Damen, meine Herren von SPD und Grünen, Sie können sich darauf verlassen, dass wir all diese Fragen und Merkwürdigkeiten, die sich aktuell in diesem Gesetzestext finden, kritisch hinterfragen werden und dass wir diese in wesentlichen Teilen zumindest aus unserer Sicht unbestimmten Rechtsbegriffe und unklaren Gesetzesformulierungen nicht werden stehen lassen können.

(Beifall bei der CDU)

Bei all den Fragen, meine Damen, meine Herren, steht eines allerdings bereits fest: Diese Anstalt, die Sie gründen wollen, trägt den falschen Namen. Sie dürfte nicht „NIA“ heißen, sondern Sie müsste „KSFH“ heißen: „Kreditanstalt für schuldenfinanzierten Hochbau“. Denn nichts anderes haben Sie da vor. Das zentrale Ziel dieser Anstalt ist es offensichtlich, die Bau- und Sanierungsmaßnahmen, die dort realisiert werden sollen, zu 100 % durch Kredite zu finanzieren. Herr Minister, es ist entlarvend, dass Sie zu dieser Fragestellung bei der Einbringung des Gesetzentwurfs außer dem Verweis auf ein Gutachten, das uns nicht vorliegt, kein Wort verloren haben.

(Beifall bei der CDU - Sebastian Lechner [CDU]: Kein Wort!)

Meine Damen, meine Herren, diese 100-prozentige Kreditfinanzierung soll on top, neben den neuen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten aufgrund der Änderung des Artikels 109 des Grundgesetzes erfolgen. Sie soll ebenso on top neben den vom Bund kreditierten Landesanteilen aus dem Sondervermögen Infrastruktur erfolgen, also zusätzlich zu den mehr als 20 Milliarden Euro, die dem Land aufgrund der Grundgesetzänderung vom März allein für die kommenden zwölf Jahre ohnehin schon zur Verfügung stehen. Herr Minister Heere, das ist keine Liegenschaftsanstalt - das ist eine Kreditanstalt, und das lehnen wir ab.

(Beifall bei der CDU)

Meine Damen, meine Herren, Herr Minister Heere, an dieser Stelle möchte ich Sie an ein bekanntes Sprichwort erinnern, das lautet: Schulden sind die teuersten Kredite an die Zukunft.

(Zuruf von der AfD: Das sagen jetzt die Richtigen! - Lachen bei der AfD)

Denn die Kredite, mit denen Sie Ihre Anstalt finanzieren wollen, werden über die höheren Mieten mittelfristig den Landeshaushalt umso mehr belasten.

Unabhängig von dieser Belastung halten wir diese Konstruktion übrigens für verfassungswidrig. Ich erkläre Ihnen auch, warum: Hier soll eine 100-prozentige Tochter des Landes, die nur für das Land tätig ist, vollständig durch das Land abgesichert und nur vom Land finanziert wird, neben der Schuldenbremse Kredite aufnehmen dürfen, die nicht auf den Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes und nicht auf den Artikel 71 Abs. 3 der Landesverfassung angerechnet werden sollen. Dass wir diese Rechtsnorm verfassungsrechtlich hinterfragen werden und auch Ihr Gutachten hinterfragen werden, davon können Sie ausgehen, Herr Minister. Das wird Ihnen klar sein.

Meine Damen, meine Herren, würde die Landesregierung eine Reform des Baumanagements vorlegen, die das Ziel hat, wirklich schneller, einfacher, besser und günstiger zu arbeiten, hätten Sie uns an Ihrer Seite. Was Sie hier machen, ist, Doppel- und Dreifachstrukturen zu schaffen, im Wesentlichen mit der Zielsetzung, noch mal neue Kredite zu ermöglichen. Das lehnen wir ab.

Deswegen haben Sie uns an dieser Stelle nicht nur nicht an Ihrer Seite, Sie müssen davon ausgehen, dass wir dieses Gesetz bekämpfen, so gut wir können.

Vielen Dank.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Vielen Dank. - Nun hat das Wort: aus der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der Kollege Dr. Hoffmann. Bitte schön!

(Beifall bei den GRÜNEN und vereinzelt bei der SPD)

Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Es gibt Zeiten, in denen „Weiter so“ keine Option ist. Wenn der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2024 schwarz auf

weiß festhält, dass unser öffentliches Vermögen verkommt, dann braucht es eine Entscheidung und den Mut, sie zu treffen.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Mit dem Gesetzentwurf zur Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - kurz: NIA - treffen wir genau diese Entscheidung und beenden diesen Stillstand. Wir beenden das Schönreden, das Verschieben, das Verwalten des Verfalls.

(Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU])

Wir schaffen ein Instrument, mit dem Niedersachsen seine Landesgebäude endlich wirtschaftlich, transparent und generationengerecht bewirtschaften kann.

3,6 Milliarden Euro Sanierungsstau, 1,8 Milliarden Euro für Klimaneutralität - das sind keine abstrakten Zahlen, das ist konkrete politische Verantwortung. Und ja, Investitionen kosten Geld. Aber sie sind notwendig und überfällig. Denn wer es mit Nachhaltigkeit ernst meint, muss bereit sein, zu investieren.

Die NIA ist kein Bürokratiemonster, sondern ein Instrument, das dazu beiträgt, den Sanierungsstau aufzulösen, Bauunterhaltung sichert und das Landesvermögen strukturell stärkt. Es werden mit dem Gesetzentwurf keine Stellen geschaffen.

(Ulf Thiele [CDU]: Das stimmt doch gar nicht!)

Das ist übrigens ehrliches Haushalten.

(Beifall bei den GRÜNEN)

An die Opposition: Es ist übrigens nichts teurer, als nichts zu tun. Das ist der teuerste Kredit. Wer uns immer wieder Untätigkeit vorwirft, war es doch selbst, der über Jahre tatenlos zugeesehen hat, wenn es konkret wurde. Wer immer nur warnt, aber nie handelt, verwaltet den Verfall. Wir hingegen investieren in die Zukunft.

Zur Kritik an der Verschuldung: Noch heute Mittag wurden das schuldenfinanzierte Sondervermögen und die schuldenfinanzierte Steuerentlastung von Herrn Lechner als gute Nachricht bezeichnet. Sie haben Herrn Merz gedankt, dass er schuldenfinanziert die Handlungsfähigkeit unseres Staates herstellt.

(Volker Bajus [GRÜNE]: Interessant!)

Aber weder dort noch hier geht es eigentlich ums Schuldenmachen. Hier geht es darum, notwendige Investitionen endlich sichtbar und verantwortungsvoll abzubilden - nicht als Schattenhaushalt, sondern offen und nachvollziehbar, mit Gebäuden, die der NIA gehören, aber mittelbar dem Land zur Verfügung stehen. Das ist keine Haushaltskosmetik, das ist transparentes Bilanzieren und aktives Vermögensmanagement.

(Beifall bei den GRÜNEN und vereinzelt bei der SPD)

Nebenbei bemerkt: Andere, CDU-regierte Bundesländer haben es längst vorgemacht: Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Berlin - überall gibt es vergleichbare Landesimmobiliengesellschaften. Sie arbeiten mit diesem Modell ziemlich erfolgreich. Wer es dort lobt und selbst umsetzt, sollte es hier nicht unbedingt schlechtreden. Jetzt ist Niedersachsen dran - mit einem rot-grünen Antrieb, der Dinge nicht nur benennt, sondern auch anpackt.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Wie mehrfach erwähnt, starten wir mit dem Großprojekt der JVA Hannover. Aber klar ist: Das Vorgehen mit Blick auf die NIA ist auf viele weitere Landesliegenschaften übertragbar - auf Hochschulen, Gerichte, Polizeibehörden. Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben folgt den Prinzipien Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit. Ich danke der Landesregierung und besonders Finanzminister Gerald Heere für diesen klaren Kurs. Rot-Grün übernimmt Verantwortung, wo andere sie jahrelang vertagt haben. Wir beenden den Stillstand.

Vielen Dank.

(Beifall bei den GRÜNEN und vereinzelt bei der SPD)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Vielen Dank, Herr Kollege Dr. Hoffmann. - Auf Ihren Wortbeitrag gibt es eine Kurzintervention des Kollegen Thiele. Bitte sehr!

Ulf Thiele (CDU):

Frau Präsidentin! Meine Damen, meine Herren! Wissen Sie, Herr Kollege, das ist schon ein entscheidender Punkt. Denn offen gesagt ist mein Eindruck, dass diese Gesellschaft, die hier errichtet werden soll, eine Ewigkeitsgesellschaft werden wird. Das heißt, dass nachfolgende Parlamente nur unter großen wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Schmerzen in der Lage sein werden,

das wieder aufzulösen, was Sie hier bauen bzw. strukturell schaffen wollen.

Wenn man das macht, dann muss man das richtig machen. Ich habe gerade Frau Liebetruth so verstanden: Möglichst sofort beschließen, damit die loslegen können. Ich kann Ihnen versprechen: Wenn Sie diese Gesellschaft jetzt erst mal errichten müssen und die dann die Planung für das erste Projekt aufsetzen muss - wie gesagt: alles erneuern -, dann können Sie davon ausgehen, dass dort monatelang erst mal nichts anderes passiert, als diese Gesellschaft zu organisieren, zu strukturieren und anzumelden, damit sie überhaupt arbeitsfähig wird.

Herr Hoffmann, Sie tun ja so, als wenn Sie ein Finanzierungsproblem hätten. Sie haben ein Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen geschaffen, aus dem so gut wie nichts an Mitteln abläuft. Das zeigt, dass es eigentlich kein Finanzierungsproblem gibt. Wir haben dazu die von Ihnen gerade selbst adressierten zusätzlichen Investitionsmittel, die der NIA nicht zur Verfügung stehen werden. Die sollen noch mal gesondert finanziert werden.

Was ich nicht verstehe, ist, dass Sie dann die strukturellen Probleme, die wir erkennbar in der Bauverwaltung haben und die zur Lähmung der Abläufe führen, nicht angehen,

(Dr. Andreas Hoffmann [GRÜNE]: Die werden angegangen!)

sondern jetzt ein neues zusätzliches strukturelles Problem schaffen wollen, indem Sie eben nicht *eine* klare Struktur schaffen, sondern neben zwei bestehende noch eine dritte setzen. Darüber werden wir uns im Ausschuss unterhalten müssen.

(Dr. Andreas Hoffmann [GRÜNE]: Sehr gerne!)

Vielen Dank.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsidentin Barbara Otte-Kinast:

Vielen Dank. - Ich habe das Gefühl, Herr Dr. Hoffmann möchte die Beratung im Ausschuss fortsetzen. - Alles klar.

Damit ist die erste Beratung abgeschlossen. Wir kommen nun zur Ausschussüberweisung.

Federführend soll der Ausschuss für Haushalt und Finanzen sein, mitberatend der Ausschuss für

Rechts- und Verfassungsfragen. Wer dem so zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. - Das ist einstimmig.

Beschlussempfehlung

Hannover, den 12.11.2025

Ausschuss für Haushalt und Finanzen

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Berichterstattung: Abg. Ulf Thiele (CDU)

(Es ist ein schriftlicher Bericht vorgesehen.)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag, den Gesetzentwurf der Landesregierung in der Drucksache 19/7498 mit den aus der Anlage ersichtlichen Änderungen anzunehmen.

Dr. h. c. Björn Thümler
Vorsitzender

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

**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 beitragen, 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.

**Gesetz
über die Anstalt Niedersächsische
Immobilienaufgaben (AnstNIAG)**

§ 1
Errichtung, Zweck, Sitz

(1) ¹Mit Wirkung vom 1. Januar 2026 wird die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (**im Folgenden: „NIA“**) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. ²**Träger der NIA ist das Land.**

(2) ¹Die NIA soll im Wege des Mietbestellbaus dazu beitragen, den **Bedarf des Landes an Gebäuden, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt**, zu decken. ²**Dabei soll der für das jeweilige Gebäude entstehende Finanzbedarf durch die Ausweisung einer entsprechenden Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan des Landes einmalig vorab** vollständig, vergleichbar, transparent sowie perioden- und verursachergerecht abgebildet _____ (*jetzt in Satz 4*) **werden**. ³Zugleich **soll** die bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzausstattung für die Bauunterhaltung der Gebäude **insbesondere durch die Begründung von Rechtsverpflichtungen des Landes, die gegenüber der NIA zu erfüllen sind**, langfristig gewährleistet **werden**. ⁴**Damit soll insgesamt wirtschaftliches und sparsames Handeln in der Landesverwaltung gefördert werden.**

(3) *unverändert*

§ 2
Trägerkapital

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

§ 3
Anstaltslast und Haftung des Landes

(1) ¹Das Land trägt die Anstaltslast. ²_____

(2) *unverändert*

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

(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.

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

§ 4 Satzung

wird (hier) gestrichen (jetzt § 13/1)

§ 5 Aufgaben

(1) **Aufgabe der** ____ NIA ist ____

1. die Errichtung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, ____
2. die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen in ausgewählten Fällen **sowie**
3. **die Verwaltung und die bauliche Unterhaltung der** von ihr errichteten, sanierten oder ertüchtigten Gebäude

für alle Behörden und Einrichtungen des Landes, ____ die ____ **nicht selbst** die Bauherrenverantwortung **tragen**.

(2) **wird (hier) gestrichen (jetzt in Absatz 1 Nr. 3)**

(3) **wird (hier) gestrichen (jetzt in § 6 Abs. 0/1 Satz 2 Nr. 2, Sätze 3, 4 und 6)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

§ 6

Durchführung der Aufgaben

§ 6

Durchführung der Aufgaben

(0/1) ¹Die NIA führt ihre Aufgaben nach § 5 auf Grundlage von Infrastrukturvereinbarungen mit dem Land durch. ²In der jeweiligen Infrastrukturvereinbarung sind bezogen auf die betreffenden Gebäude insbesondere zu regeln

1. die Beauftragung der NIA mit der Durchführung einer in § 5 Nr. 1 oder 2 genannten Baumaßnahme durch das Land sowie
2. die Pflicht zum Abschluss eines Mietvertrags zwischen der NIA und dem Land nach Maßgabe der Sätze 3 und 4.

³Die zu vereinbarende Laufzeit des Mietvertrags beträgt 33 Jahre; ist die betriebsübliche Nutzungsdauer kürzer, so kann eine entsprechende kürzere Laufzeit vereinbart werden. ⁴Die zu vereinbarende Miete ist der Höhe nach so zu bemessen, dass sie über die Laufzeit des Mietvertrags die Kosten der NIA für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 5 einschließlich der Kosten für die Finanzierung nach § 7 und den an das Land zu zahlenden Erbbauzins deckt. ⁵Der Abschluss einer Infrastrukturvereinbarung nach den Sätzen 1 und 2 setzt voraus, dass das Land in seinem Haushaltsplan eine Verpflichtungsermächtigung ausgewiesen hat, in der alle zum Zeitpunkt der Ausweisung absehbaren Rechtsverpflichtungen des Landes aus der Infrastrukturvereinbarung und dem abzuschließenden Mietvertrag nach Satz 2 Nr. 2, die zu Ausgaben des Landes führen, abgebildet sind. ⁶Für die Zeit nach Ablauf der Laufzeit des Mietvertrags nach Satz 3 kann ein weiterer Mietvertrag geschlossen werden, aufgrund dessen dem Land weiterhin der Gebrauch des Gebäudes gegen Zahlung einer die Kosten deckenden Miete gewährt wird.

(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.

(1) ¹_____ (jetzt in Satz 2). ²Die NIA führt ihre Aufgaben grundsätzlich auf **Grundstücken** aus, **die ihr vom Land durch Bestellung eines Erbbaurechts zur Verfügung gestellt werden**. ³_____ Bei der Erbbaurechtsbestellung **ist zu vereinbaren, dass** die NIA dem Land

1. für aufstehende Baulichkeiten keine Entschädigung zu leisten, **aber**
2. mit Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund **des** Mietvertrags **einen Erbbauzins zu zahlen**

hat. ⁴_____ (jetzt in Satz 3 Nr. 2)

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

(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.

(2) *unverändert*

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

(3) *unverändert*

§ 7 Finanzierung

§ 7 Finanzierung

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

(1) Die NIA ist ermächtigt, _____ Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen auszugeben, **soweit dies erforderlich ist, um ihre Investitionsausgaben zu decken, und die Summe der sich daraus ergebenden Verbindlichkeiten der NIA die Summe der in Verpflichtungsermächtigungen nach § 6 Abs. 0/1 Satz 5 abgebildeten Verpflichtungen des Landes zur Zahlung einer die Kosten der NIA deckenden Miete nicht übersteigt.**

(2) ¹Die Kontokorrentkonten der NIA werden in ein automatisches Verstärkungs- und Abführungsverfahren mit der Niedersächsischen Landeshauptkasse einbezogen. ²Das Kontenclearing 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.

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

§ 8 Grundsätze der Geschäftsführung

§ 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.

(1) *unverändert*

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

(2) Der **Anteil der Miete, der der Rückերwirtschaftung der Investitionskosten dient**, ist zur Rückführung von Darlehen und Schuldverschreibungen **nach § 7 Abs. 1** zu verwenden.

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

(3) **Die NIA hat für ihre Gebäude jeweils** zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund **des Mietvertrags** eine angemessene Sach- und Haftpflichtversicherung **abzuschließen**.

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

(4) *unverändert*

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

§ 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 Stimmengleichheit 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,

§ 9 Organe

unverändert

§ 10 Vorstand

unverändert

§ 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, bestellt und **abberufen**.

(2) *unverändert*

§ 12 Aufgaben des Verwaltungsrats

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

(2) *unverändert*

(3) Der Verwaltungsrat beschließt über

1. *unverändert*
2. *unverändert*
3. *unverändert*
4. die Bestellung, Beauftragung und **Abberufung der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers**,

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

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.

5. *unverändert*

6. *unverändert*

(4) Der Verwaltungsrat kann beschließen, dass weitere **bestimmte Entscheidungen, Geschäfte oder Maßnahmen**, die für die NIA von besonderer Bedeutung sind, seiner **vorherigen** Zustimmung bedürfen.

§ 13

Geschäftsjahr, Jahresabschluss, Rücklagen

(1) *unverändert*

(2) *unverändert*

(3) ¹Soweit der **Anteil der Miete, der der Erwirtschaftung der Kosten der Bauunterhaltung dient**, 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.

§ 13/1

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 **ihre** Änderungen _____ sind im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

*Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498**Empfehlungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen*

§ 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 Gerichtskosten-gesetz.

§ 16
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

§ 14
Aufsicht

unverändert

§ 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 **dem Gerichts- und Notarkostengesetz**, dem Gerichtsvollzieherkostenge-setz und dem Gerichtskosten-gesetz.

§ 16
Inkrafttreten

unverändert

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 19/8972

Berichterstattung: Abg. Ulf Thiele (CDU)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 19/8972, den Gesetzesentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der die Landesregierung tragenden Fraktionen gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

In den Beratungen des Ausschusses war zum einen umstritten, ob die in dem Gesetzesentwurf vorgesehene Errichtung einer rechtlich selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts und die beabsichtigte Übertragung von Aufgaben, insbesondere die der Errichtung von großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und der baulichen Unterhaltung von Gebäuden, vom Land auf die zu errichtende Anstalt im Vergleich mit einer Aufgabenerfüllung durch das Land selbst mit wirtschaftlichen Vorteilen für das Land verbunden wäre.

Das Finanzministerium hat dargelegt, warum dies, ungeachtet der anfallenden und letztlich vom Land zu tragenden Kosten der Kreditaufnahme durch die Anstalt, nach Auffassung der Landesregierung der Fall sei. Zum einen werde durch die vorgesehene Begründung von verbindlichen Rechtsverpflichtungen des Landes gegenüber der rechtlich selbständigen Anstalt gewährleistet, dass im erforderlichen Umfang Finanzmittel auch für die Bauunterhaltung zur Verfügung gestellt würden. Dadurch könne der Wert der Gebäude dauerhaft gesichert werden, sodass ein erheblicher wirtschaftlicher Vorteil gegenüber der bisherigen Praxis entstehe, der die Kosten der Kreditaufnahme mehr als aufwiege. Zum anderen werde durch die erforderliche vorherige Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan des Landes, welche sämtliche Kosten einer Baumaßnahme und dabei insbesondere auch die Folgekosten für Verwaltung und Bauunterhaltung umfassen müsse, der durch die Baumaßnahme insgesamt ausgelöste Finanzbedarf vorab an einer Stelle vollständig dargestellt. Dadurch werde eine transparente Grundlage für die Beurteilung der Erforderlichkeit und Angemessenheit der betreffenden Baumaßnahme vor deren Beginn geschaffen, das Bewusstsein für die Höhe der durch eine Baumaßnahme insgesamt verursachten Kosten gestärkt und somit die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung gefördert.

Der Landesrechnungshof hat dazu wiederholt im Ausschuss vorgetragen, dass diese Auffassung der Landesregierung aus seiner Sicht unzutreffend sei. Die Auffassung des Landesrechnungshofs wurde seitens der Oppositionsfraktionen im Ausschuss geteilt. Die vom Ausschuss durchgeführte schriftliche Anhörung ergab insoweit keine eindeutige Auffassung. Mehrere Sachverständige äußerten sich aber insoweit kritisch.

Zum anderen war umstritten, ob die vorgesehene Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die Anstalt und die beabsichtigte Form der Veranschlagung der für die Aufgabenerfüllung benötigten Mittel nicht die Rechte des Landtages bei der Wahrnehmung seines Budgetrechts übermäßig beeinträchtigen könne. Dies wurde seitens der Oppositionsfraktionen im Ausschuss kritisch gesehen. Das Finanzministerium ist auch dieser Kritik entgegengetreten und hat versichert, die Budgethoheit des Landtages

und die parlamentarischen Kontrollrechte sollten, ungeachtet beabsichtigter Änderungen im Verfahren der Information des Landtages vor Beginn einer Baumaßnahme, nicht verkürzt werden.

Darüber hinaus war umstritten, ob die Auffassung der Landesregierung, dass eine Kreditaufnahme durch die Anstalt nicht dem Land als eigene zuzurechnen wäre, sodass die nach den Regelungen über die sogenannte Schuldenbremse für das Land geltende Kreditobergrenze insoweit unbeachtlich sei, in verfassungsrechtlicher Hinsicht zutreffe. Die Landesregierung hatte dazu vor Einbringung des Gesetzentwurfs beim Landtag ein Rechtsgutachten eingeholt und dieses auch dem Ausschuss vorgelegt. Der Gutachter kommt in diesem Gutachten zu dem Ergebnis, dass nach seiner Auffassung keine Zurechnung der Kreditaufnahme der Anstalt zum Land vorzunehmen wäre. Das Finanzministerium hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Der Landesrechnungshof und alle vom Ausschuss angehörten juristischen Sachverständigen vertraten hingegen die Auffassung, dass eine Zurechnung erfolgen müsse, weil die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen eine unzulässige Umgehung der Regelungen über die sogenannte Schuldenbremse darstellten. Diese Auffassung wurde von den Oppositionsfraktionen im Ausschuss geteilt.

Auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat die Auffassung vertreten, dass ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches Risiko bestehe, dass die Auffassung der Landesregierung sich als unzutreffend erweisen könnte. Grundsätzlich sei zwar richtig, dass die Regelungen über die sogenannte Schuldenbremse in Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) und Artikel 71 Abs. 2 bis 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) nur für das Land selbst gälten, sodass Kreditaufnahmen rechtlich selbständiger juristischer Personen bei der Frage, ob das Land die für es selbst geltende Kreditobergrenze einhalte, in der Regel nicht zulasten des Landes zu berücksichtigen seien. In der rechtswissenschaftlichen Lehre bestehe jedoch dem Grunde nach Einigkeit darüber, dass es Fälle geben könne, in denen die Kreditaufnahme rechtlich selbständiger juristischer Personen ausnahmsweise doch dem Land zuzurechnen sei, etwa dann, wenn das Land eine solche juristische Person nur zu dem Zweck gründe, Kredite aufzunehmen und die Einnahmen daraus an das Land weiterzuleiten, und den Schuldendienst allein trage. Derartige Fälle würden unter dem Aspekt einer „Umgehung der Schuldenbremse“ diskutiert. Dass es solche Fälle geben könne, habe auch der Landesgesetzgeber bei der Schaffung der Regelungen in Artikel 71 Abs. 2 bis 4 NV gesehen (vgl. Drs. 18/3258, S. 15 f.). Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine solche „Umgehung“ anzunehmen sei, sei allerdings in der Rechtsprechung bisher nicht entschieden worden und in der rechtswissenschaftlichen Lehre umstritten. Einigkeit bestehe nur insoweit, als stets eine wertende Gesamtbetrachtung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls erforderlich sei. Umstritten sei hingegen, nach welchen Maßstäben und Kriterien diese wertende Gesamtbetrachtung vorzunehmen sei. Insoweit habe er, der GBD, Zweifel, ob der in dem von der Landesregierung eingeholten Gutachten zugrunde gelegte Maßstab, wonach eine Zurechnung nur zu erfolgen habe, wenn dem Gesetzgeber „der Vorwurf des offensichtlichen Rechtsmissbrauchs“ zu machen sei, richtig sei. Unabhängig davon komme er, der GBD, aber auch bei Zugrundelegung der in jenem Gutachten betrachteten vier Einzelkriterien - „Motiv/Zweck“, „Sachaufgaben“, „Schuldendienst“ und „sonstige Verflechtungen“ - zu dem Ergebnis, dass im vorliegenden Fall bei einer wertenden Gesamtbetrachtung Überwiegendes für eine Zurechnung einer Kreditaufnahme der Anstalt zum Land spreche. Dies gelte auch ungeachtet des Umstandes, dass die vom Ausschuss angehörten juristischen Sachverständigen die vom Finanzministerium hervorgehobenen Motive des Gesetzentwurfs (s. o.), wie sie in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zum Ausdruck kämen (siehe dazu auch die diesbezüglichen Formulierungsempfehlungen des Ausschusses), teilweise nicht oder nur ansatzweise in ihre Bewertung einbezögen. Denn letztlich sei die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch die Anstalt auch nach Erklärung des Finanzministeriums ein nicht nur unwesentliches Motiv für den Gesetzentwurf. Außerdem würden die Sachaufgaben der Anstalt, die bisher vom Land durch sein Staatliches Baumanagement (SBN) wahrgenommen würden, künftig weiterhin vom SBN „unter dem Dach“ der Anstalt ausschließlich für das Land wahrgenommen. Vor allem aber würde der Schuldendienst aus der Kreditaufnahme durch die Anstalt über die Zahlung einer Kostenmiete an die Anstalt ausschließlich vom Land getragen, ohne dass die Anstalt hierfür über eigene Mittel verfüge oder ein wirtschaftliches Risiko trage. Schließlich sei die Anstalt sehr eng mit dem Land verflochten und werde praktisch vollständig von diesem beherrscht, indem das Land insbesondere die Organe der Anstalt besetze, mit dem SBN wesentliche Teile des Personals der

Anstalt stelle, das Trägerkapital der Anstalt aufbringe und die Fachaufsicht über die Anstalt führe. Eine selbständige und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Anstalt sei daher praktisch nicht vorgesehen. Das Finanzministerium ist dieser Bewertung im Einzelnen entgegengetreten und teilt im Ergebnis nach wie vor die Bewertung in dem von der Landesregierung eingeholten Gutachten.

Während der Ausschussberatungen hat die Fraktion der CDU eine Dringliche Anfrage dazu gestellt, ob die Landesregierung an ihrem Gesetzentwurf festhalte (Drs. 19/8598). Diese wurde in der 74. Plenarsitzung des Landtages am 09.10.2025 behandelt (Stenografischer Bericht, Seite 6157 ff.).

Die die Landesregierung tragenden Fraktionen im Ausschuss teilen die vom Finanzministerium vertretene Auffassung, nach der die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Konzeption gegenüber der gegenwärtigen Praxis für das Land insgesamt mit wirtschaftlichen Vorteilen verbunden wäre und die von der Anstalt aufzunehmenden Kredite nicht dem Land zuzurechnen wären.

Der Ausschuss empfiehlt dem Landtag daher mehrheitlich die Annahme des Gesetzentwurfs, dies aber mit Änderungen, denen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde liegen:

Zu § 1 (Einrichtung, Zweck, Sitz):

Zu Absatz 1:

Der vom Ausschuss empfohlene neue Satz 2 zur Trägerschaft soll lediglich der Klarstellung dienen. Eine solche Regelung ist in Gesetzen zur Errichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts üblich.

Zu Absatz 2:

In Satz 1 soll der im gesetzlichen Sprachgebrauch eher anderweitig besetzte Begriff des „Unterbringungsbedarfs“ (vgl. zum Unterbringungsbegriff z. B. § 14 des Niedersächsischen Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke) durch eine an § 64 Abs. 2 Satz 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO) angelehnte Formulierung ersetzt werden.

Zu den Sätzen 2 bis 3 empfiehlt der Ausschuss konkretisierende Formulierungen, die den beabsichtigten Inhalt der Regelungen deutlicher zum Ausdruck bringen sollen. Der außerdem zur Anfügung empfohlene neue Satz 4, der einem Teil des Satzes 2 der Entwurfsfassung entspricht, soll verdeutlichen, dass sowohl die in Satz 2 als auch die in Satz 3 genannten Maßnahmen und Ziele letztlich dem allgemeinen Zweck dienen sollen, wirtschaftliches und sparsames Handeln der Landesverwaltung zu fördern. Zu den im Gesetz vorgesehenen Mechanismen, mit denen dies erreicht werden soll, siehe auch die vorstehenden einleitenden Erläuterungen.

Zu § 2 (Trägerkapital):

Durch die zu Satz 2 empfohlene Umformulierung kann der mit den Sätzen 2 und 3 der Entwurfsfassung beabsichtigte Regelungsinhalt präziser und kürzer zum Ausdruck gebracht werden, sodass Satz 3 entfallen kann.

Zu § 3 (Anstaltslast und Haftung des Landes):

Zu Absatz 1:

Der Ausschuss empfiehlt, Satz 2 zu streichen. Zum einen ist er nicht erforderlich; Begriff und Inhalt der „Anstaltslast“ sind in Rechtsprechung und Lehre hinreichend geklärt (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 21.06.2016 - 2 BvE 13/13 u. a. -, BVerfGE 142, 123, bei juris Rn. 217; Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Urteil vom 23.11.2011 - 8 C 20.10 -, bei juris Rn. 25; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 86 Rn. 141, jeweils m. w. N.). Zum anderen birgt er die Gefahr von Fehldeutungen: Die in Satz 2 des Entwurfs gewählte Formulierung entspricht zwar im Wesentlichen derjenigen bei *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* (a. a. O.). Sie könnte jedoch insoweit missverständlich sein,

als unklar sein könnte, in welchem Verhältnis die Verpflichtung, die „wirtschaftliche Basis [der NIA] jederzeit zu sichern“, zu der Verpflichtung, „sie für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten“, stehen soll. Die Verpflichtung des „Anstaltsherrn“, die von ihm getragene Anstalt des öffentlichen Rechts dauerhaft funktionsfähig zu halten, ist selbstverständlich Teil der Anstaltslast; dies bedarf keiner Regelung. Wenn, wie im Entwurf vorgesehen, daneben noch eine Verpflichtung zur „Sicherung der wirtschaftlichen Basis“ genannt würde, könnte man dies eventuell dahin gehend verstehen, dass damit etwas Anderes, Weitergehendes gemeint ist. Dies ist aber nicht der Fall. Im Ergebnis soll Satz 2 daher ersatzlos entfallen.

Zu Absatz 3:

Die empfohlene Einfügung soll nur der Klarstellung dienen.

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die Gewährträgerhaftung des Landes nach Absatz 2, die nach Absatz 2 Satz 1 unbeschränkt und hinsichtlich der von der NIA aufgenommenen Kredite nach Absatz 3 auch voraussetzungslos und unmittelbar sei, grundsätzlich ein nicht unerhebliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Land mit sich bringen könne. Für das Eingehen derartiger Risiken bedürfe die Exekutive nach Artikel 71 Abs. 1 NV einer gesetzlichen Ermächtigung, um die Verantwortung des Haushaltsgesetzgebers auch hinsichtlich künftiger Haushaltsjahre zu gewährleisten. Hier liege zwar kein unmittelbarer Anwendungsfall des Artikels 71 Abs. 1 NV vor, weil dieser nur das Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Exekutive betreffe, hier aber eine unmittelbare gesetzliche Gewährleistungsübernahme vorliege. Gleichwohl liege eine Verringerung des haushaltswirtschaftlichen Risikos durch eine Begrenzung der Ermächtigung der NIA zur Aufnahme von Krediten, die durch die Gewährleistungsübernahme abgesichert würden, durchaus im Sinne des Rechtsgedankens des Artikels 71 Abs. 1 NV. Die Empfehlung des Ausschusses zur Umformulierung des § 7 Abs. 1 soll auch diesem Zweck dienen (siehe dazu im Übrigen die Empfehlung zu § 7 Abs. 1 und die nachstehende Erläuterung dazu).

Das Finanzministerium hat außerdem erklärt, die hier vorgesehene Haftung des Landes solle lediglich dazu dienen, der NIA günstige Finanzierungsbedingungen am Kreditmarkt zu verschaffen. Der Haftungsfall werde aber praktisch nie eintreten können, weil das Land durch seine Mietzahlungen und im Rahmen des Kontenclearings stets gewährleiste, dass die NIA ihre Verbindlichkeiten bedienen könne und auch bedienen werde. Notfalls werde dies über die Fachaufsicht durch das Finanzministerium sichergestellt.

Zu § 4 (Satzung):

Aus systematischen Gründen soll die Entwurfsregelung hier gestrichen und weiter hinten im Gesetz als § 13/1 wieder aufgegriffen werden. Siehe dazu auch die dortige Empfehlung und die dazugehörige Erläuterung.

Zu § 5 (Aufgaben):

Zu Absatz 1:

Der Ausschuss empfiehlt zum einleitenden Satzteil eine Formulierung, die die in ihrer Bedeutung unklare Formulierung „ist zentraler Dienstleister“ der Entwurfsfassung vermeidet und die Überschrift des Paragraphen aufgreifend stattdessen die „Aufgabe“ der NIA regelt.

Die vom Ausschuss empfohlene neue Nummer 3 integriert aus systematischen Gründen die Regelung des Absatzes 2 der Entwurfsfassung, die ebenfalls eine Aufgabe der NIA enthält, unmittelbar in den Aufgabenkatalog des Absatzes 1. Absatz 2 des Entwurfs kann dann entfallen.

Die zum ausleitenden Satzteil des Absatzes 1 empfohlenen Änderungen beseitigen eine in der Entwurfsfassung missverständliche Formulierung. Gemeint sind alle Behörden und Einrichtungen, für die das SBN bisher die Bauherrenverantwortung hatte - weil die Behörden und Einrichtungen sie nicht selber inne hatten -, sie künftig aber (bei Einschaltung der NIA) nicht mehr haben soll. Die

Regelung soll in Zukunft also für alle Behörden und Einrichtungen des Landes greifen, die nicht selbst die Bauherrenverantwortung tragen.

Im Übrigen handelt es sich in Absatz 1 lediglich um redaktionelle Folgeänderungen und sprachliche Anpassungen.

Zu Absatz 2:

Der Regelungsinhalt findet sich nun in Absatz 1 Nr. 3; Abs. 2 kann daher entfallen.

Zu Absatz 3:

Die Entwurfsregelung regelt keine Aufgabe der NIA, sondern Einzelheiten der Aufgabendurchführung. Aus systematischen Gründen soll der Absatz daher hier gestrichen und sein Inhalt nach § 6 Abs. 0/1 verlagert werden (siehe dort).

Zu § 6 (Durchführung der Aufgaben):

Zu Absatz 0/1:

Der Ausschuss empfiehlt, die Art und Weise der nach Erklärung des Finanzministeriums beabsichtigten Aufgabendurchführung, die der Ausschuss mehrheitlich mitträgt, in Orientierung an den zu § 1 Abs. 2 Sätze 2 und 3 empfohlenen Formulierungen (s. o.) sowie unter Einbeziehung des Inhalts der im Entwurf als § 5 Abs. 3 vorgesehenen Regelung (hier Satz 2 Nr. 2, Sätze 3, 4 und 6) an dieser Stelle vorab ausdrücklich zu regeln. Auf diese Weise wird deutlicher zum Ausdruck gebracht, wie der Gesetzesvollzug erfolgen soll. Der Regelungstext des Gesetzentwurfs, aber auch seine Begründung sind aus Sicht des Ausschusses insoweit teils lückenhaft.

Zu Absatz 1:

Die zu den Regelungen des Absatzes 1 empfohlenen Änderungen sollen insgesamt der Klarstellung und rechtlichen Präzisierung dienen. Satz 4 der Entwurfsfassung geht dabei in Satz 3 Nr. 2 der empfohlenen Formulierung auf. Insoweit wird zum einen klargestellt, dass die Regelung nur eine Verpflichtung der Stelle regelt, die den Erbbaurechtsvertrag für das Land mit der NIA abschließt. Zum anderen wird so auch deutlicher, dass die Formulierung „mit Beginn der Mietzahlungspflicht“ bedeutet, dass der zu vereinbarende Anspruch auf Zahlung eines Erbbauzinses im Vertrag so auszulegen ist, dass der Anspruch - abweichend von Nummer 4.2 Satz 2 der Anlage 3 zu Nummer 2.3.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 64 LHO - erst mit Beginn der Mietzahlungspflicht entsteht (erst dann greift auch § 34 Abs. 1 LHO, der regelt, dass der Anspruch, sobald er entstanden ist, „rechtzeitig und vollständig“ zu realisieren ist).

Zu Absatz 2:

Auf Nachfrage, ob in der Verwaltungsvereinbarung auch eine Personalkostenerstattung der NIA an das Land vorgesehen werden solle, hat das Finanzministerium erklärt, zur Abdeckung des Aufwands der Bauverwaltung bei Baumaßnahmen würden die unmittelbaren Errichtungskosten im konventionellen Landesbau intern mit zusätzlichen sogenannte Baunebenkosten von 22 Prozent belastet. In diesem pauschalen Ansatz seien insbesondere auch Personalkosten enthalten und mit abgegolten. Es sei vorgesehen, dieses pauschale Berechnungs- und Abgeltungssystem - anders als im Bundesbau, wo eine Ist-Kosten-Abrechnung implementiert sei - unverändert auf Baumaßnahmen der NIA zu übertragen. Im Ausschuss erhob sich dazu kein Widerspruch.

Zu § 7 (Finanzierung):

Zu Absatz 1:

Die empfohlene Umformulierung der Entwurfsregelung, die sich nunmehr im ersten Satzteil wiederfindet, soll lediglich der Klarstellung dienen.

Durch den zweiten - neuen - Satzteil soll vorsorglich berücksichtigt werden, dass es zumindest denkbar wäre, die Kreditaufnahme der NIA dem Land als eigene Kreditaufnahme zurechnen zu müssen, auch wenn der Ausschuss mehrheitlich diese Auffassung nicht teilt (siehe dazu ausführlich die einleitenden Erläuterungen am Anfang dieses Berichts). Falls eine solche Zurechnung vorzunehmen wäre, wären nämlich nicht nur die von der NIA aufgenommenen Kredite im Rahmen der Regelungen zur Schuldenbremse als Einnahmen des Landes aus Krediten zu berücksichtigen. Vielmehr würde dann auch Artikel 71 Abs. 1 NV greifen, wonach die Aufnahme von Krediten (durch das Land) „einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz“ bedarf. Durch die empfohlene Formulierung wird insoweit Vorsorge für den Fall getroffen, dass Artikel 71 Abs. 1 NV anzuwenden sein sollte. Die Kreditaufnahmeermächtigung der NIA wird dabei „der Höhe nach bestimmbar“ ausgestaltet, indem sie insgesamt auf die Summe der in entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen abgebildeten Verpflichtungen des Landes zur Zahlung einer Kostenmiete an die NIA begrenzt wird. Auf diese Weise wird zugleich der Haushaltsgesetzgeber eingebunden und es ihm ermöglicht, bei der Ausweisung von Verpflichtungsermächtigungen die Haushaltsrisiken abzuschätzen und der Höhe nach in Summe zu begrenzen.

Zu Absatz 2:

Die zu den Sätzen 1 und 3 des Absatzes empfohlenen Änderungen und Ergänzungen dienen insgesamt nur der Klarstellung und Präzisierung. Insbesondere soll klargestellt werden, dass sich das Land durch die Einbeziehung der NIA in das Kontenclearing verpflichtet, der NIA zur Bauzeitfinanzierung Darlehen zu gewähren.

Zu § 8 (Grundsätze der Geschäftsführung):

Zu Absatz 2:

Die vom Ausschuss empfohlenen Änderungen dienen lediglich der Klarstellung.

Zu Absatz 3:

Auch die Änderungsempfehlungen zu diesem Absatz erfolgen zur Klarstellung sowie zur Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs.

Zu § 11 (Zusammensetzung und Verfahren des Verwaltungsrats):

Zu Absatz 1:

Der Ausschuss empfiehlt, so wie in § 12 Abs. 3 Nr. 3 des Entwurfs auch hier in Satz 2 die Abberufung als „actus contrarius“ zur Bestellung ausdrücklich zu regeln.

Zu § 12 (Aufgabe des Verwaltungsrats):

Zu Absatz 1:

Die zu Satz 1 empfohlene Formulierung „berät“ (statt - wie in der Entwurfsfassung - „unterstützt“) entspricht dem Sprachgebrauch in anderen Gesetzen, z. B. § 10 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBankG) und § 16 Abs. 1 des Niedersächsischen Sparkassengesetzes (NSpG). Da vorliegend - auch nach Erklärung des Finanzministeriums - nichts anderes gemeint ist, soll wie üblich formuliert werden

Die Empfehlung zu Satz 2 hat nur sprachliche Gründe.

Zu Absatz 3:

So wie in Nummer 3 soll auch in Nummer 4 die Abberufung als „actus contrarius“ zur Bestellung ausdrücklich geregelt werden (vgl. auch die Empfehlung zu § 11 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs).

Die empfohlene Ersetzung der Worte „für die Abschlussprüfung“ durch die Worte „der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers“ hat nur sprachliche Gründe.

Zu Absatz 4:

Der Ausschuss empfiehlt die Einfügung des Wortes „bestimmte“, um zu verdeutlichen, dass insoweit nicht ein abstrakter Beschluss in allgemeiner Form gemeint ist, sondern die betreffenden Angelegenheiten im Einzelnen konkret benannt werden müssen (so z. B. auch § 16 Abs. 5 NSpG).

Darüber hinaus soll klargestellt werden, was mit „weitere Angelegenheiten“ gemeint ist, nämlich (sonstige) Entscheidungen, Geschäfte oder Maßnahmen (vgl. auch § 10 Abs. 2 Satz 2 NBankG, § 16 Abs. 5 NSpG).

Schließlich soll ausdrücklich geregelt werden, dass - so auf Nachfrage auch das Finanzministerium - vorliegend die vorherige Zustimmung (Einwilligung) erforderlich sein soll, nicht die Genehmigung als nachträgliche (so etwa auch § 10 Abs. 2 Satz 2 NBankG, § 16 Abs. 5 NSpG; zum Zustimmungsbegriff vgl. auch die §§ 182 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs).

Zu § 13 (Geschäftsjahr, Jahresabschluss, Rücklagen):

Zu Absatz 3:

Die empfohlene Umformulierung des Satzes 1 dient lediglich der Angleichung an die zu § 8 Abs. 2 des Entwurfs empfohlene Formulierung.

Zu § 13/1 (Satzung):

Die Regelung greift § 4 des Entwurfs, der dort zur Streichung empfohlen wurde, aus systematischen Gründen - und hinsichtlich des Absatzes 1 auch unverändert - hier wieder auf. Die gegenüber § 4 Abs. 2 des Entwurfs erfolgende Änderungsempfehlung zu Absatz 2 hat nur sprachliche Gründe.

Zu § 15 (Kostenbefreiung):

Die Bezeichnung des betreffenden Gesetzes ist zu berichtigen.

Ich rufe auf:

Tagesordnungspunkt 12:

Abschließende Beratung:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498 - Empfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 19/8972 - Schriftlicher Bericht - Drs. 19/9027

Der Ausschuss empfiehlt Ihnen, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen.

Wir gehen in die Beratung. Zu Wort gemeldet hat sich: von der AfD-Fraktion Herr Pastewsky.

(Beifall bei der AfD)

Jürgen Pastewsky (AfD):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Ich hatte bereits bei der ersten Beratung im Juni 2025 auf die Konstruktionsfehler dieser neuen Organisation hingewiesen. Und ja, es ist richtig: Effizienzsteigerung bei der Durchführung von öffentlichen Bauvorhaben ist dringend erforderlich. Aber wenn Rot-Grün ein solches Ziel vorgibt, passiert Folgendes: mehr Bürokratie, mehr Verwaltung und vor allem neue Stellen. Wie erfolglos dies ist, sehen wir am Beispiel der Landeswohnungs-

gesellschaft. Bilanz nach zwei Jahren: zusätzlicher Wohnraum null.

(Beifall bei der AfD)

Und nun die NIA. Wie soll die Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Baumanagement erfolgen? Hier ergibt sich zusätzlicher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf. Der Landesrechnungshof hat in seinen Stellungnahmen im Ausschuss deutlich auf die mangelnde Wirtschaftlichkeit und Erfolgsaussicht hingewiesen. Wir schließen uns diesem Urteil an, wonach die behauptete Verbesserung der Wirtschaftlichkeit eben nicht gegeben ist.

(Beifall bei der AfD)

Ein wichtiger Punkt ist aber die Frage, ob hier die Verfassung beachtet wird, und es bestehen erhebliche Zweifel, ob Ihr Projekt verfassungsgemäß ist. Das Hauptmotiv für die Errichtung der NIA kennen wir alle. Es geht Ihnen - ich hatte bereits im Juni darauf hingewiesen - um die Möglichkeit, zusätzliche Kredite aufzunehmen. Sie suchen also nach einem Weg, die Schuldenbremse zu umgehen. Und dazu passt, was Sie, Herr Minister, im Haushaltsausschuss am 5. November 2025 gesagt haben:

„Ich möchte darauf hinweisen, dass wir aktuell keine großen Baumaßnahmen mehr im Landeshaushalt etatisieren, weil wir kein Geld dafür haben.“

Aha! - Und daher stehen die drei Buchstaben „NIA“ aus meiner Sicht für eine Forderung an die regierungstragenden Fraktionen: Nicht immer ablenken! Nicht immer ablenken!

(Beifall bei der AfD)

Nochmals: Verbesserungen sind dringend nötig. Bauvorhaben müssen deutlich schneller und effizienter abgewickelt werden. Aber dafür bräuchte es die NIA nicht. Im Ausschuss, Herr Minister, haben Sie gesagt, Finanzierungsfragen rückten in den Hintergrund. Aber Sie waren doch einer der Ersten, der quasi sofort die Verschuldungsspielräume vollständig ausgenutzt hat, die sich nach der dreisten Wählertäuschung durch den jetzigen Bundeskanzler ergeben haben. Liebe CDU, Sie erinnern sich: „Links ist vorbei.“

(Beifall bei der AfD)

Das von Ihnen, Herr Minister, so hoch gelobte Vermieter-Mieter-Modell führt eben nicht zu mehr Kostendisziplin. Sie schließen wie früher Verträge mit sich selbst. Warum sollte sich ein Besteller einer Baumaßnahme wirtschaftlich verhalten? Es gilt: Ich

habe eine VE, und alles ist okay. Die Verhandlungen über Verpflichtungsermächtigungen werden der Politik entzogen.

Wir, die AfD-Fraktion, werden diesen Gesetzentwurf ablehnen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der AfD)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Die nächste Wortmeldung kommt von der CDU-Fraktion. Herr Thiele, bitte! Sie haben das Wort.

(Beifall bei der CDU)

Ulf Thiele (CDU):

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Im Rückblick auf die Beratung zu diesem Gesetzentwurf für die Errichtung der sogenannten Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - kurz: NIA - will ich für die CDU-Fraktion zunächst sagen: Es ist unübersehbar, dass viele Gebäude des Landes in keinem guten Zustand sind. Die Aufgabe, die Liegenschaften des Landes zu sanieren und zu erneuern, wird ein finanzieller und organisatorischer Kraftakt. Das ist uns sehr bewusst.

Allerdings löst die rot-grüne Landesregierung mit dieser Anstalt, die sie heute errichten möchte, dieses Problem eben nicht. Im Gegenteil: Rot-Grün läuft mit der NIA direkt in eine Sackgasse. Denn erstens ist die NIA eine unwirtschaftliche Konstruktion. Zweitens bleibt die Reform der niedersächsischen Bauverwaltung halbherzig. Drittens werden die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments deutlich eingeschränkt. Und viertens plant Rot-Grün mit diesem Gesetz zur Errichtung der NIA einen Verfassungsbruch mit Ansage.

Meine Damen, meine Herren, diese Kreditanstalt ist ein rot-grüner Irrweg. Und diesen Irrweg gehen wir nicht mit, den lehnen wir ab.

(Beifall bei der CDU)

Die Landesregierung behauptet, die von ihr geplante Anstalt könne Bau und Sanierung von Liegenschaften wirtschaftlicher betreiben als die Landesverwaltung selbst. Mehrere Gutachter und der Landesrechnungshof widersprechen dem allerdings vehement.

Der Landesrechnungshof kommt in seiner abschließenden Stellungnahme zu einem wirklich vernichtenden Urteil. Er kritisiert, die NIA wird Baumaßnahmen weder schneller noch wirtschaftlicher realisie-

ren als das Staatliche Baumanagement. Mithilfe der NIA wird das Land nicht mehr Bauvolumen umsetzen. Stattdessen wird die Steuerung komplizierter. Die Kernprobleme der Bauverwaltung und der Liegenschaftsverwaltung werden durch die NIA nicht gelöst. Und auch der Landesrechnungshof sieht das erhebliche Risiko eines drohenden Verfassungsverstoßes wegen einer Umgehung der Schuldenbremse.

Meine Damen, meine Herren, die von Rot-Grün geplante Anstalt taugt nicht, um für ein besseres Bau- und Liegenschaftsmanagement zu sorgen.

(Beifall bei der CDU)

Das haben Landesrechnungshof und Gutachter eindringlich nachgewiesen. Dass die Landesregierung unsere Argumente in den Wind schlägt, das kennen wir. Dass aber Minister Heere und Rot-Grün die Warnungen und Ratschläge dieser externen Experten ignorieren, das ist ein unverzeihlicher Fehler.

Warum klammert Rot-Grün sich trotz all der Warnungen so sehr an dieses Projekt? Der Grund dafür wiegt besonders schwer. Rot-Grün schöpft mit dem Nachtragshaushalt 2025, dem Haushalt 2026 und der mittelfristigen Finanzplanung die verfassungsrechtlich möglichen Kreditaufnahmen maximal aus. Trotzdem und trotz der zusätzlichen Milliarden aus dem Sondervermögen Infrastruktur des Bundes kommt die Landesregierung mit dem Geld nicht hin. Sie schafft es nicht, eine neue JVA in Hannover oder einen Gerichtssaal für Staatsschutzverfahren zu finanzieren. Den dafür notwendigen Sparwillen und die Kraft, Prioritäten zu setzen, hat Rot-Grün nicht - und Sie wollen das auch nicht. Daher soll jetzt neben der maximalen Kreditaufnahme im Haushalt und der MiPla diese Anstalt mit einer einzigen Funktion errichtet werden: Diese Anstalt soll für Rot-Grün zusätzliche Kredite organisieren. Die NIA ist keine Liegenschaftsanstalt; sie ist konstruiert als eine Kreditanstalt.

(Beifall bei der CDU)

Alle vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen angehörten juristischen Sachverständigen - auch diejenigen, die von den Fraktionen SPD und Grünen benannt wurden, und auch der unabhängige Gesetzgebungs- und Beratungsdienst dieses Hohen Hauses - kommen zu demselben Schluss: Die im Gesetz vorgesehenen Regelungen zur Kreditaufnahme stellen eine unzulässige Umgehung der Regelungen zur Schuldenbremse dar. Sie alle erklären, dass die Kredite der Anstalt dem Land direkt zuzurechnen sind.

Das bedeutet, dass dann, wenn Rot-Grün den Landeshaushalt mit maximal möglicher Kreditaufnahme beschließt, die *erste* Kreditaufnahme der NIA automatisch einen Verfassungsbruch auslöst. Der Verfassungsbruch ist in diesem Gesetz also von vornherein angelegt. Herr Minister Heere, das ist mit Ihrem Amtseid nicht vereinbar!

(Beifall bei der CDU)

Das ist nicht akzeptabel.

Um die Liegenschaften des Landes, die Polizeigebäude, Gerichte, Finanzämter, Katasterämter, und, und, und - wir kennen sie alle - baulich, funktional und energetisch in Ordnung zu bringen, ist hingegen konsequentes Handeln erforderlich, statt der Irrweg dieser rot-grünen Kreditanstalt.

Schritt 1 müsste eine umfassende Aufgabenkritik und Prozessoptimierung der Landesverwaltung und, darauf aufsetzend, eine realistische Raumbedarfsplanung sein, Schritt 2 eine Prozessoptimierung und unabhängige Prozesssteuerung in der Bau- und Liegenschaftsverwaltung, Schritt 3 die vom Landesrechnungshof auch vorgeschlagene Integration der Liegenschaften in einen neu aufzubauenden Landesbetrieb, und zwar *innerhalb* der Haushaltsführung mit einem Vermieter-Mieter-Modell, Schritt 4 ein konsequenter Wirtschaftlichkeitsvergleich jedes Projektes zwischen Landesbetrieb, Marktmiete und PPP-Projektierung und Schritt 5 - und das hat jeder Finanzminister selbst in der Hand - eine ehrliche Haushaltsführung, ehrliche Haushaltsansätze für die Gebäudeunterhaltung.

Meine Damen, meine Herren, ein solches Vorgehen der Landesregierung in diesen fünf Schritten wäre erfolgversprechend. Die rot-grüne Kreditanstalt NIA hingegen ist unwirtschaftlich. Sie erhöht unkontrolliert die Schuldenaufnahme, und sie führt direkt in die Sackgasse eines Verfassungsbruchs.

Daher lehnen wir dieses Errichtungsgesetz ab, und wir bereiten uns darauf vor, das Land demnächst, nach einem Regierungswechsel, aus dieser rot-grünen Sackgasse wieder herauszumanövrieren.

Denn eine bessere Finanzpolitik ist machbar.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Die nächste Wortmeldung kommt von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Herr Dr. Hoffmann, bitte!

Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Mit diesem Gesetzentwurf gründen wir die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben, die NIA. Wir schaffen eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, eine Landes-tochter, wie wir sie bereits in anderen Bereichen erfolgreich nutzen. Der Auftrag der NIA ist klar: staatliches Bauen endlich schneller, effizienter und transparenter zu machen.

Der Landtag wird auch künftig frühzeitig eingebunden und nicht erst dann, wenn die Planungen bereits abgeschlossen sind und jede Änderung teurer wird. Die NIA übernimmt dabei die Rolle der Bauherrin, Eigentümerin und Vermieterin. Ja, sie kann Projekte über Kredite finanzieren, die später über Mieten refinanziert werden.

(Reinhold Hilbers [CDU]: Einziges Ziel!)

Das ist ein Modell, was wir übrigens von PPP-Projekten schon lange kennen, nur mit einem entscheidenden Unterschied: Hier verdient kein privater Investor mit, nein, hier agiert eine Anstalt öffentlichen Rechts, die eng mit dem Staatlichen Baumanagement verzahnt ist. Das ist effizient, das ist sauber, das ist im Sinne der Einwohner Niedersachsens.

(Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU] - Glocke der Präsidentin)

- Nein, danke.

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Gut. Ich brauchte nicht zu fragen. Herr Hilbers, Sie haben es gesehen. - Bitte, fahren Sie fort!

(Reinhold Hilbers [CDU]: Schade!)

Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE):

Damit ergänzen wir das bisherige haushaltsabhängige Verfahren, das zu langen Bauzeiten, zu Unterfinanzierung und leider auch manchmal zu Intransparenz geführt hat. Genau deshalb ist die NIA ein gutes Mittel, um den gewaltigen Sanierungsstau im Land anzugehen bzw. Investitionen zu beschleunigen.

Der Landesrechnungshof mahnt seit Jahren Reformen an; das wurde heute auch schon mehrfach erwähnt. Der Handlungsdruck - darin sind wir uns alle einig - ist enorm. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst - heute auch schon zitiert - hat umfangreich festgestellt, dass die Errichtung der NIA völlig gesetzeskonform ist.

(Ulf Thiele [CDU]: Was? - Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU])

Selbst die Dringliche Anfrage der Opposition im Oktober hat daran nichts geändert.

(Ulf Thiele [CDU]: Das ist jetzt eine mutige Variante! - Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU])

Die Errichtung der NIA ist gesetzeskonform. Das steht - - -

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herr Dr. Hoffmann, warten Sie mal einen Moment! - Herr Hilbers, Sie wissen, welche Möglichkeiten Sie haben, wenn Sie zu Wort kommen wollen. Ich glaube, Sie sind lange genug Abgeordneter. - Ansonsten hat jetzt das Wort: Herr Dr. Hoffmann. Bitte!

Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE):

Vielen Dank, Frau Präsidentin.

(Ulf Thiele [CDU]: Da haben Sie jetzt aber ganz viel weggelassen! - Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU])

Das erste Großprojekt wird die überfällige Modernisierung und Erweiterung der JVA Hannover sein. Hier reden wir von gammelnden Zellen. Wir reden darüber, dass wir die JVA nicht überbelegen können, und darüber, dass wir nicht warten wollen, bis etwas einstürzt.

Die CDU behauptet, man könne alles aus dem Haushalt bezahlen. Ich frage mich, warum gerade frühere CDU-geführte Regierungen diese Projekte über Jahre nicht angegangen sind, wenn das wirklich so einfach ist. Wer heute so tut, als wäre alles kein Problem, muss erklären, warum er gestern nichts getan hat.

Statt sich dem offensichtlichen Handlungsbedarf zu stellen, hat die Opposition in den Beratungen versucht, die Kreditaufnahme zu skandalisieren und die Rechtsform infrage zu stellen. Über den eigentlichen Sinn - schnelleres staatliches Bauen - wurde kaum gesprochen. Alternativen? Fehlanzeige! Ideologische Reflexe? Jede Menge!

(Ulf Thiele [CDU]: Stimmt doch nicht!)

Es ging hier am Ende nicht um Sachfragen. Es ging darum, dass Sie das Wort „Kredit“ hören und reflexartig „Skandal“ rufen.

(Ulf Thiele [CDU]: Stimmt doch nicht!)

Das ist keine Finanzpolitik, das ist politische Konditionierung.

(Vereinzelt Beifall bei den GRÜNEN)

Die Wahrheit ist: Wir haben gammelnde Zellen, marode Gebäude sowie bröckelnde Infrastruktur - und die Opposition diskutiert darüber, ob die Kreditaufnahmeform elegant genug ist.

Niedersachsen braucht Lösungen und keine Prinzipienreiterei. Die NIA ist ein Werkzeug, um schneller zu bauen, transparenter zu arbeiten und endlich aufzuräumen. Wer wirklich Verantwortung übernimmt -

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herr Dr. Hoffmann, lassen Sie eine Zwischenfrage von Herrn Hilbers zu?

Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE):

Nein, das tue ich immer noch nicht.

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Gut.

Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE):

- der kennt die anderen Mittel.

Die Opposition hat, wie auch eben, bereits Klage angedroht. Dabei ist noch völlig unklar, ob die Kredite der NIA überhaupt dem Land zuzurechnen sind.

Der GBD hat übrigens auch festgestellt: Eine Klage ist erst dann möglich, wenn die NIA existiert - das machen wir hoffentlich gleich -, sie überhaupt Kredite aufgenommen hat - auch das ist noch nicht klar - und diese dann gemeinsam mit den Landesdarlehen die zulässige Obergrenze überschreiten. Also frühestens mit dem Jahresabschluss 2027,

(Ulf Thiele [CDU]: Nein, nein, nein! Das ist falsch!)

und auch nur dann, wenn es, anders als in den vergangenen Jahren, nicht wieder zu Haushaltsüberschüssen kommt - die Sie ja sonst immer kritisieren.

Ganz ehrlich, ich lasse mich gerne überraschen. Das Risiko gehe ich ein. Denn eines wissen wir alle: Der Handlungsdruck ist riesig.

Die NIA ist ein gangbarer, rechtssicherer, wirksamer Weg. Lassen Sie uns den nicht aus ideologischen Gründen blockieren!

Vielen Dank.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herr Dr. Hoffmann, auf Ihre Rede gibt es eine Kurzintervention des Abgeordneten Thiele. - Bitte schön! Sie haben das Wort.

Ulf Thiele (CDU):

Vielen Dank, Frau Präsidentin. - Das war jetzt dann doch so viel, dass meine Wortmeldung unvermeidlich war, lieber Andreas Hoffmann.

Das war die aus der Perspektive dieses Finanzministers maximal schwierigste - sagen wir mal: freundlichste - Auslegung dessen, was der GBD im Ausschuss gesagt hat.

Sie wissen ganz genau, dass der GBD gesagt hat, dass die Errichtung so möglich ist. Aber - und deswegen habe ich mich gemeldet - wir haben doch in der letzten Haushaltsausschusssitzung extra noch mal miteinander besprochen, dass in dem Moment, in dem das Haushaltsgesetz, das Sie im Dezember beschließen wollen, eine maximale Kreditaufnahme an der Verfassungsgrenze vorsieht und dann die NIA einen Kredit aufnimmt, die Verfassung gebrochen ist.

Das heißt, so, wie sie konstruiert ist, und so, wie Sie den Haushalt und die MiPla anlegen, ist sie von Anfang an auf einen Verfassungsbruch ausgelegt.

(Evrin Camuz [GRÜNE]: Das stimmt nicht!)

Und das ist nicht in Ordnung. Das wissen Sie.

(Beifall bei der CDU)

Mit Verlaub, Herr Dr. Hoffmann, ich habe selber in meiner Rede - das ist übrigens auch in den Ausschussberatungen hinreichend deutlich geworden, glaube ich - immer wieder gesagt, dass wir einen Handlungsbedarf haben, dass wir ihn erkennen und dass wir den gerne auch gemeinsam angehen wollen - nur dass der Weg, den Sie gehen, ein völlig falscher ist.

Und es ist nicht trivial und keine Nebensache, ob der Haushalt des Landes Niedersachsen und die Konstruktion der Unternehmen und der Anstalten des Landes Niedersachsen verfassungskonform

aufgestellt sind oder ob Sie dabei einen Verfassungsbruch begehen. Ich hoffe, da sind wir uns einig.

Vielen Dank.

(Beifall bei der CDU - Reinhold Hilbers
[CDU]: Dazu gibt es Gerichtsurteile!)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herr Dr. Hoffmann, möchten Sie antworten? - Sie möchten nicht antworten.

(Zurufe von der CDU)

Dann kommen wir jetzt zur nächsten Rednerin: von der SPD-Fraktion Frau Dr. Liebetruth. Bitte schön!

(Beifall bei der SPD - Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU])

Dr. Dörte Liebetruth (SPD):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrter Herr Thiele, wenn Sie es über Jahrzehnte nicht geschafft haben, die Gebäude ausreichend zu unterhalten, wenn sich leider ein Sanierungsstau aufgebaut hat,

(Detlev Schulz-Hendel [GRÜNE]:
Sparminister Hilbers!)

wollen Sie dann wirklich verkrampt weiter bei dem bleiben, was Sie schon immer gemacht haben?

(Ulf Thiele [CDU]: Ich glaube, die SPD ist jetzt in der vierten Landesregierung in Folge, kann das sein?)

Oder wollen Sie nicht doch den Mut aufbringen, etwas Neues zu wagen, damit der Sanierungsstau eingegrenzt und angegangen wird?

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Wir als SPD-Fraktion sind fest entschlossen,

(Ulf Thiele [CDU]: Sie sind in der dritten Landesregierung in Folge!)

unsere Landesliegenschaften Schritt für Schritt zu sanieren und diesen Sanierungsstau anzugehen.

(Beifall von Jan-Philipp Beck [SPD])

Der eine oder andere versucht, hier den Eindruck zu erwecken, unser Land bräuchte keine Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben,

(Zurufe von der CDU: Genau! - Richtig!
- Stimmt!)

nur weil sie selbstverständlich nicht alle Probleme des Staatlichen Baumanagements in Niedersachsen wird lösen können.

Natürlich ist die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben keine eierlegende Wollmilchsau,

(Zurufe von der CDU: Oh!)

aber sie bringt uns in ganz entscheidenden Punkten voran.

(Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU])

Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben birgt fünf Vorteile für unser Land, die wir dringend nutzen wollen:

Der aus Sicht der SPD-Fraktion ganz entscheidende, erste Vorteil liegt in der besseren, konsequenteren Bauunterhaltung.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN - Ulf Thiele [CDU]: Das können Sie auch mit einem Landeshaushalt machen, das wissen Sie!)

Wir alle kennen sanierungsbedürftige Landesliegenschaften. Egal, wer in den vergangenen Jahrzehnten an der Landesregierung beteiligt war - es ist leider nicht gelungen, über die Jahre genügend Mittel für die Bauunterhaltung bereitzustellen.

Verehrter Kollege Hilbers, Sie können - wie in den Ausschussberatungen geschehen - noch so viel davon reden, dass Prioritäten zugunsten der Unterhaltung von Landesimmobilien gesetzt werden müssen.

(Reinhold Hilbers [CDU]: Genau! Dazu sind Sie nicht in der Lage!)

Zu der Zeit, als Sie Finanzminister in diesem Land waren, sind leider *nicht* in ausreichendem Maße Prioritäten zugunsten des Erhalts von Landesgebäuden gesetzt worden.

(Ulf Thiele [CDU]: Doch, hat er gemacht! - Zuruf von der SPD: So ist es nämlich!)

Was Sie gemacht haben, Herr Hilbers, war Bauunterhaltung nach Kassenlage - und das reicht nicht aus.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN - Ulf Thiele [CDU]: Das ist einfach zu kurz!)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Frau Dr. Liebetruth, lassen Sie eine Zwischenfrage von Herrn Hilbers zu?

Dr. Dörte Liebetruth (SPD):

Nein, es gab genügend Gelegenheiten in zwei Plenarberatungen und vielen Ausschussberatungen,

(Veronika Bode [CDU]: Dann brauchen wir hier ja auch gar nicht darüber zu sprechen!)

und heute sind wir mit dem Thema zum dritten Mal hier im Plenum.

(Unruhe bei der CDU)

Ich möchte damit fortfahren, wie die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben hier Abhilfe schafft.

(Zuruf von Reinhold Hilbers [CDU] -
Gegenruf von Ulrich Watermann [SPD]
- Glocke der Präsidentin)

Denn die Vorteile mit Blick auf die Immobilienunterhaltung haben der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Mitgliedsgewerkschaften in ihrer schriftlichen Stellungnahme im Rahmen unserer Anhörung auf den Punkt gebracht:

„Zum Erhalt der Liegenschafts- und Immobilienwerte im öffentlichen Besitz trägt die NIA positiv bei, da die Bauunterhaltung in die Kostenmiete eingepreist wird.

(Ulf Thiele [CDU]: Das setzt dann auch voraus, dass da einer ist, der die Arbeit macht! Das ist aber nicht der Fall!)

Dieses Prinzip macht auch unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit Sinn, zumal so der reale Ressourcenverbrauch transparent und vergleichbar im Haushalt abgebildet und abgesichert wird. Die Struktur der NIA erlaubt folglich eine verlässliche, überjährige Bau- und Sanierungstätigkeit bei öffentlichen Liegenschaften. Gleichzeitig hat die NIA damit auch das Potenzial, zu einer Modernisierung des öffentlichen Dienstes beizutragen, indem die Beschäftigten zukünftig in Dienststellen arbeiten, die durch die NIA besser ausgestattet und unterhalten werden können.“

(Reinhold Hilbers [CDU]: Das glauben Sie doch selbst nicht!)

Ich halte fest: Bei der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben wird mit echten Mieten und der damit korrespondierenden anfänglichen Verpflichtungsermächtigung im Kernhaushalt gearbeitet. Das wird erstmals und unmittelbar zu einem bedarfsgerechteren und wirtschaftlicheren Umgang mit Gebäudeflächen führen. Und dieser Ansatz im Gesetzentwurf der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben wird vom Landesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung „Aufgaben und Organisation der Landesliegenschaftsverwaltung“ vom 26. August 2025 ausdrücklich begrüßt.

(Ulf Thiele [CDU]: Nur hat das mit der NIA gar nichts zu tun!)

Ich komme zum zweiten Vorteil der Anstalt Niedersächsischen Immobilienaufgaben: Sie ist wirtschaftlicher. Der nicht nachvollziehbare Vorwurf des Landesrechnungshofs in seiner mündlichen Stellungnahme, dass die Beschaffung über die NIA im Vergleich zur privaten Anmietung zehnfach teurer werden könnte, ist durch das Finanzministerium - dafür herzlichen Dank an dieser Stelle - in allen Aspekten als vollständig fehlerhaft widerlegt worden.

(Zurufe von der CDU)

Festzuhalten ist, dass durch die vollständige Fremdfinanzierung in der NIA und die Einbeziehung der Fremdfinanzierungskosten in die Kostenmiete für private Beschaffungsalternativen überhaupt erstmals die faire Chance eines echten Preiswettbewerbs eröffnet wird. Jede künftige Bestellung der NIA muss sich nach der Landeshaushaltsordnung einem solchen Vergleich stellen, wenn absehbar ist, dass eine alternative private Beschaffung erreichbar und wirtschaftlicher sein könnte.

Der dritte Vorteil liegt in einer besseren Haushaltsklarheit und -wahrheit. Gerade weil die erforderlichen Bauunterhaltungsmittel bei großen Neubaumaßnahmen in der Vergangenheit nicht hinreichend berücksichtigt worden sind, ist es zu einem Sanierungsstau bei den Landesliegenschaften gekommen. Der öffentliche Mietbestellbau des Landes bei der NIA erfordert in jedem Fall eine vorhergehende Verpflichtungsermächtigung im Kernhaushalt.

Der vierte Vorteil der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben ist, dass wir als Landtag unser Budgetrecht besser wahrnehmen können.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Der Haushaltsgesetzgeber steuert durch die Verpflichtungsermächtigung umfassend den Umfang und den Schwerpunkt der Tätigkeit der NIA. Das Budgetrecht des Landtags wird auf diese Weise hinreichend gewährleistet und geschützt.

(Ulf Thiele [CDU]: Wenn denen die Kosten weglaufen, bekommen wir das nur noch berichtet! Eingreifen können wir dann nicht mehr!)

Hilfreich - wenn auch nicht auf große NIA-Baumaßnahmen beschränkt - wird in Zukunft der Umstand sein, dass uns als Abgeordneten künftig zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen - also früher als bisher - umfassende Unterlagen zur Verfügung stehen werden - also bevor wir darüber entscheiden, welche Ressourcen wir mit dem Haushalt zur Verfügung stellen.

Der fünfte Vorteil liegt darin, dass die künftige Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben außenwirksamer Rechtsverpflichtungen des Landes eingehen kann, als es ein Landesbetrieb tun könnte. Das Finanzministerium hat das umfassend dargelegt.

Ich möchte noch ein Wort in Richtung all derer richten, die mit der Errichtung der Anstalt die Einhaltung der Schuldenbremse in Gefahr sehen. In diesem Zusammenhang teilen wir die Auffassung des Finanzministeriums und des Gutachters Thiele. Gleichzeitig bleibt festzuhalten: Wenn wir heute beschließen, die Anstalt zu gründen - wozu ich alle nur herzlich auffordern kann -, dann gibt es keinerlei Veränderung beim Schuldenstand des Landes.

Wir betreten mit der Gründung der Anstalt Neuland,

(Ulf Thiele [CDU]: Was ist denn das für eine Nebelbombe?)

und das ist natürlich immer auch mit Risiken verbunden. Angesichts des erheblichen Sanierungsstaus bei Landesliegenschaften halten wir diesen Mut aber für dringend erforderlich.

(Ulf Thiele [CDU]: Wenn die Anstalt Kredite aufnimmt, dann läuft das in Schulden!)

Wir brauchen ein handlungsfähiges Land Niedersachsen, das sich um seine Gebäude kümmert. Lassen Sie uns deswegen gemeinsam mutig sein und unser Land weiter voranbringen!

Niedersachsen kann Zukunft!

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Die nächste Wortmeldung kommt von unserem Finanzminister. Herr Heere, bitte! Sie haben das Wort.

Gerald Heere, Finanzminister:

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - kurz: NIA - soll zukünftig Neubauprojekte und große Sanierungsprojekte des Landes durchführen und die Gebäude gegen eine kostendeckende Miete den nutzenden Landesbehörden zur Verfügung stellen. Teil dieser kostendeckenden Miete sind insbesondere der Wertverzehr der Gebäude und ein angemessener Beitrag für die Bauunterhaltung. Darum geht es im Kern.

Durch dieses System werden im Vergleich zum aktuellen Vorgehen erstens Kostentransparenz und Kostenbewusstsein deutlich verbessert. Zweitens wird ein langfristig guter Zustand der Gebäude finanziell abgesichert. Dies sind die beiden wichtigsten Zwecke des Gesetzentwurfs. Allein dafür lohnt es sich bereits, dieses Gesetz heute zu beschließen.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Sehr geehrte Damen und Herren, in den letzten Wochen konnte gelegentlich der Eindruck aufkommen, manche Wortmeldungen setzten sich weniger mit unserem konkreten Gesetzentwurf auseinander als mit den Debatten aus dem letzten Landtagswahlkampf.

Worum geht es? Zur Finanzierung ihrer Projekte soll die NIA Kredite aufnehmen dürfen. Vor allem hieran entzündet sich die Diskussion. Dass Bauprojekte zunächst durch Kredite finanziert werden, stellt in der Wirtschaft, bei öffentlichen und kommunalen Gesellschaften und bei vielen von uns auch im Privaten den Normalfall dar. In allen diesen Fällen werden die Kredite im Laufe der Nutzungsdauer zurückgezahlt, und genau dies ist auch bei der NIA vorgesehen.

(Dr. Andreas Hoffmann [GRÜNE]: Eben!)

Ein Aufbau struktureller, dauerhafter Verschuldung findet mit der NIA ausdrücklich nicht statt. Herr Thiele, mit meinem Amtseid ist das ganz hervorragend vereinbar.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD - Ulf Thiele [CDU]: Nein, wirklich nicht!)

Wenn Sie die Stellungnahme des GBD richtig gelesen haben, bleibt von Ihrem großen Vorwurf des Verfassungsbruchs durch das Gesetz nichts übrig.

(Ulf Thiele [CDU]: Die habe ich mehrfach gelesen, keine Sorge! Und Sie haben sie sehr selektiv gelesen!)

Offen geblieben ist die Frage, ob die Kredite der NIA in Zukunft dem Land zuzurechnen sein werden oder nicht. Aber inwieweit ein mögliches Kreditvolumen der NIA überhaupt außerhalb der neuen strukturellen Kreditmöglichkeiten des Landes liegen würde, bleibt offen.

(Ulf Thiele [CDU]: Die Frage ist nicht offen geblieben, sondern wurde mit Ja beantwortet!)

Auch der Vorwurf mangelnder Wirtschaftlichkeit ist bis heute nicht nachvollziehbar begründet worden. Im Gegenteil: Die Landesregierung hat dargestellt, dass eine Eigenerrichtung über die NIA auch in einem Worst Case mit privaten Anmietungen mithalten kann.

Auch die hier geäußerte Kritik, dass sich die Anstalt zur Erledigung ihrer Aufgaben des Staatlichen Baumanagements bedienen soll, ist im Laufe der Beratung nicht plausibler geworden. Kritik wäre doch nur dann angemessen, wenn wir anlässlich dieser Gründung jetzt eine große Struktur parallel zum Baumanagement aufbauen würden. Das haben wir ausdrücklich nicht vor, sondern wir werden an dieser Stelle die Effizienz des Baumanagements nutzen.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herr Heere, lassen Sie eine Zwischenfrage von Herrn Hilbers zu?

Gerald Heere, Finanzminister:

Sehr gerne.

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herr Hilbers, bitte schön!

(Unruhe)

- Ich bitte noch einmal um ein bisschen mehr Aufmerksamkeit und darum, die Gespräche ein bisschen leiser zu führen oder hinauszugehen.

Herr Hilbers, jetzt das Salz in der Suppe!

Reinhold Hilbers (CDU):

Vielen Dank, Herr Minister, für die Möglichkeit, Ihnen eine Frage zu stellen.

Wenn Sie das alles mit den Krediten hier schon sauber herausarbeiten - vor dem Hintergrund, dass Sie sagen, dass Sie da Kredite aufnehmen wollen -, frage ich Sie: Warum schreiben Sie dann nicht gleich in das Gesetz, dass Kredite, die die NIA aufnimmt, dem Land zuzurechnen sind, wenn es um die Einhaltung der Schuldenbremse geht? Das wäre ein sauberes Verfahren.

(Beifall bei der CDU)

Gerald Heere, Finanzminister:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Sehr geehrter Herr Hilbers, wir haben den Gutachter extra beauftragt, uns aufzuschreiben, inwieweit das ein sauberes Verfahren ist oder nicht. Es gibt hier eine klare Antwort, nämlich dass wir nicht gezwungen sind, Kredite der NIA auf die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes anzurechnen. Weil sich die Rahmenbedingungen geändert haben, bleibt die Frage offen, ob das am Ende erfolgen wird oder nicht.

Einmal ganz grundsätzlich: Wir haben einen über Jahrzehnte aufgelaufenen Investitions- und Sanierungsstau in Milliardenhöhe. Wir haben tropfende Decken in Finanzämtern und Schimmel in Polizeidienststellen. Sie kennen alle diese Hinweise. Wir haben auch Prozesse, die zu lange dauern und zu hohen Kostensteigerungen führen.

Das ist eben nicht die Schuld der hoch engagierten Kolleginnen und Kollegen in der staatlichen Hochbauverwaltung, sondern zum einen Teil die Folge von Strukturen und Prozessen, die an vielen Stellen nicht passen, und zum anderen Teil die Folge von viel zu geringen Investitions- und Unterhaltungsmitteln in der Vergangenheit, die wir alle - auch Sie - mitzuverantworten haben. Insofern haben wir hier ein strukturelles Problem.

Wir fragen auch viel zu selten, ob wir ein Gebäude wirklich brauchen und in welchem Umfang wir Gebäude brauchen.

Insofern müssen wir hier neue Antworten geben, und das tut die Landesregierung:

Erstens haben wir erhebliche zusätzliche Mittel für Bauunterhaltung und Gebäudesanierung zur Verfügung gestellt.

Zweitens haben wir einen sehr ambitionierten Prozess zur Optimierung von Strukturen und Prozessen im Staatlichen Baumanagement angestoßen.

Drittens haben wir mit diesem Gesetzentwurf ein Modell für die Veranschlagung von Neubaubedarfen vorgelegt, das das Kostenbewusstsein bei den nutzenden Ressorts fördern und einen dauerhaft guten Gebäudezustand sicherstellen wird.

Das ist genau die richtige Maßgabe in dieser Zeit, um mit diesen Herausforderungen umzugehen.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Die Tatsache, dass das lange nicht gelungen ist, zeigt, dass wir einen neuen Ansatz brauchen, um endlich sehr dringliche, große Projekte wie die JVA Hannover anzugehen. Deren schlechter Zustand war doch eigentlich auch schon in Ihrer Regierungszeit bekannt, liebe CDU. Aber wo waren denn eigentlich Ihre Ansätze, um das Problem anzugehen? Ich sage Ihnen: Ich habe da nichts vorgefunden. Mit der NIA geht Rot-Grün diese Probleme jetzt endlich an.

Deshalb darf ich mich bei Ihnen ganz herzlich für die Beratungen im Ausschuss bedanken. Ganz besonders danke ich dem GBD, der wichtige Hinweise gegeben hat. Ich habe mich gefreut, dass der Haushaltsausschuss diesen Hinweisen gefolgt ist.

Ich bitte um Zustimmung zu diesem Gesetzentwurf.

Herzlichen Dank.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD - Ulf Thiele [CDU]: Das müssen wir nachher alles wieder wegräumen!)

Vizepräsidentin Sabine Tippelt:

Herzlichen Dank, Herr Minister.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir kommen jetzt zur Abstimmung.

Wer der Beschlussempfehlung folgen und damit den Gesetzentwurf der Landesregierung in der Schlussabstimmung mit den in der Beschlussempfehlung empfohlenen Änderungen annehmen will, den bitte ich, soweit möglich, aufzustehen. - Das sind die SPD-Fraktion und die Fraktion Bündnis 90/

Die Grünen. Wer ist dagegen? - Die CDU-Fraktion, die AfD-Fraktion und das fraktionslose Mitglied. Damit wurde der Beschlussempfehlung gefolgt.



Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

79. Jahrgang

Hannover, den 19. November 2025

Nummer 88

G e s e t z **über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben** **(AnstNIAG)**

Vom 18. November 2025

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Errichtung, Zweck, Sitz

(1) ¹Mit Wirkung vom 1. Januar 2026 wird die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (im Folgenden: „NIA“) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. ²Träger der NIA ist das Land.

(2) ¹Die NIA soll im Wege des Mietbestellbaus dazu beitragen, den Bedarf des Landes an Gebäuden, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, zu decken. ²Dabei soll der für das jeweilige Gebäude entstehende Finanzbedarf durch die Ausweisung einer entsprechenden Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan des Landes einmalig vorab vollständig, vergleichbar, transparent sowie perioden- und verursachergerecht abgebildet werden. ³Zugleich soll die bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzausstattung für die Bauunterhaltung der Gebäude insbesondere durch die Begründung von Rechtsverpflichtungen des Landes, die gegenüber der NIA zu erfüllen sind, langfristig gewährleistet werden. ⁴Damit soll insgesamt wirtschaftliches und sparsames Handeln in der Landesverwaltung gefördert werden.

(3) Die NIA hat ihren Sitz in Hannover.

§ 2

Trägerkapital

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

§ 3

Anstaltslast und Haftung des Landes

(1) Das Land trägt die Anstaltslast.

(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 Satz 2 unmittelbar für die von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen.

§ 4

Aufgaben

Aufgabe der NIA ist

1. die Errichtung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten,
2. die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen in ausgewählten Fällen sowie
3. die Verwaltung und die bauliche Unterhaltung der von ihr errichteten, sanierten oder ertüchtigten Gebäude

für alle Behörden und Einrichtungen des Landes, die nicht selbst die Bauherrenverantwortung tragen.

§ 5

Durchführung der Aufgaben

(1) ¹Die NIA führt ihre Aufgaben nach § 4 auf Grundlage von Infrastrukturvereinbarungen mit dem Land durch. ²In der jeweiligen Infrastrukturvereinbarung sind bezogen auf die betreffenden Gebäude insbesondere zu regeln

1. die Beauftragung der NIA mit der Durchführung einer in § 4 Nr. 1 oder 2 genannten Baumaßnahme durch das Land sowie
2. die Pflicht zum Abschluss eines Mietvertrags zwischen der NIA und dem Land nach Maßgabe der Sätze 3 und 4.

³Die zu vereinbarende Laufzeit des Mietvertrags beträgt 33 Jahre; ist die betriebsübliche Nutzungsdauer kürzer, so kann eine entsprechende kürzere Laufzeit vereinbart werden. ⁴Die zu vereinbarende Miete ist der Höhe nach so zu bemessen, dass sie über die Laufzeit des Mietvertrags die Kosten der NIA für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 4 einschließlich der Kosten für die Finanzierung nach § 6 und den an das Land zu zahlenden Erbbauzins deckt. ⁵Der Abschluss einer Infrastrukturvereinbarung nach den Sätzen 1 und 2 setzt voraus, dass das Land in seinem Haushaltsplan eine Verpflichtungsermächtigung ausgewiesen hat, in der alle zum Zeitpunkt der Ausweisung absehbaren Rechtsverpflichtungen des Landes aus der Infrastrukturvereinbarung und dem abzuschließenden Mietvertrag nach Satz 2 Nr. 2, die zu Ausgaben des Landes führen, abgebildet sind. ⁶Für die Zeit nach Ablauf der Laufzeit des Mietvertrags nach Satz 3 kann ein weiterer Mietvertrag geschlossen werden, aufgrund dessen dem Land weiterhin der Gebrauch des Gebäudes gegen Zahlung einer die Kosten deckenden Miete gewährt wird.

(2) ¹Die NIA führt ihre Aufgaben grundsätzlich auf Grundstücken aus, die ihr vom Land durch Bestellung eines Erbbaurechts zur Verfügung gestellt werden. ²Bei der Erbbaurechtsbestellung ist zu vereinbaren, dass die NIA dem Land

1. für aufstehende Baulichkeiten keine Entschädigung zu leisten, aber
 2. mit Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund des Mietvertrags einen Erbbauzins zu zahlen
- hat.

(3) 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.

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

§ 6

Finanzierung

(1) Die NIA ist ermächtigt, Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen auszugeben, soweit dies erforderlich ist, um ihre Investitionsausgaben zu decken, und die Summe der sich daraus ergebenden Verbindlichkeiten der NIA die Summe der in Verpflichtungsermächtigungen nach § 5 Abs. 1 Satz 5 abgebildeten Verpflichtungen des Landes zur Zahlung einer die Kosten der NIA deckenden Miete nicht übersteigt.

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

§ 7

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 Anteil der Miete, der der Rückerwirtschaftung der Investitionskosten dient, ist zur Rückführung von Darlehen und Schuldverschreibungen nach § 6 Abs. 1 zu verwenden.

(3) Die NIA hat für ihre Gebäude jeweils zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund des Mietvertrags eine angemessene Sach- und Haftpflichtversicherung abzuschließen.

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

§ 8

Organe

Die Organe der NIA sind der Vorstand und der Verwaltungsrat.

§ 9

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.

§ 10

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, bestellt und abberufen.

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

§ 11

Aufgaben des Verwaltungsrats

(1) ¹Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und berät diesen bei der Erfüllung seiner Aufgaben. ²Er kann vom Vorstand jederzeit Auskunft 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, Beauftragung und Abberufung der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers,

5. die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresüberschusses und
6. die Entlastung des Vorstands.

(4) Der Verwaltungsrat kann beschließen, dass weitere bestimmte Entscheidungen, Geschäfte oder Maßnahmen, die für die NIA von besonderer Bedeutung sind, seiner vorherigen Zustimmung bedürfen.

§ 12

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 Anteil der Miete, der der Erwirtschaftung der Kosten der Bauunterhaltung dient, 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.

§ 13

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 ihre Änderungen sind im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

§ 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 dem Gerichts- und Notarkostengesetz, dem Gerichtsvollzieherkostengesetz und dem Gerichtskostengesetz.

§ 16

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Hannover, den 18. November 2025

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages

Hanna N a b e r

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Olaf L i e s

N i e d e r s c h r i f t
über die 111. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
am 20. August 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Antrag auf Unterrichtung durch die Landesregierung zu Verhandlungen des Landes über die Veräußerung von Liegenschaften des Staatsbades Nenndorf**
Unterrichtung 5
Aussprache 8
2. **Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)
Beginn der Beratung 12
Stellungnahme des Landesrechnungshofs 21
Verfahrensfragen 32
3. **Sinnvoll und zielgerichtet fördern - Landeszuwendungen evaluieren und reformieren!**
Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/3643](#)
Fortsetzung der Beratung 34
Beschluss 36

4. Die Einführung eines Landesbaukindergelds prüfenAntrag der Fraktion der AfD - [Drs. 19/7483](#)*Beginn der Beratung* 37*Verfahrensfragen* 37**5. Künftiges Verfahren im Hinblick auf den Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung der Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz (SBK) sowie den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses für den Allgemeinen Hannoverschen Klosterfonds (AHK)***Beratung* 39*Beschluss* 39**6. Antrag auf Unterrichtung durch die Landesregierung zu Sachstand und Fortschritten bei der Errichtung zweier Produktionsküchen***Beratung* 40*Beschluss* 40**7. Antrag auf Unterrichtung durch die Landesregierung zu Rückzahlungspflichten im Zusammenhang mit Corona-Hilfen für Schweinehalter***Unterrichtung* 41*Aussprache* 47

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
4. Abg. René Kopka (SPD)
5. Abg. Björn Meyer (SPD)
6. Abg. Andrea Prell (i. V. d. Abg. Dr. Dörte Liebetruth) (SPD)
7. Abg. Alexander Saade (i. V. d. Abg. Philipp Raulfs) (SPD)
8. Abg. Melanie Reinecke (CDU)
9. Abg. Jörn Schepelmann (zeitw. vertr. d. d. Abg. Reinhold Hilbers) (CDU)
10. Abg. Claus Seebeck (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Pippa Schneider (zeitw. vertr. d. d. Abg. Dr.in Tanja Meyer u. d. Abg. Marie Kollenrott) (GRÜNE)
14. Abg. Peer Lilienthal (AfD)

Von der Landesregierung:

Minister Heere (MF).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Ministerialrätin Dr. Kresse (TOP 1),
Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:15 Uhr bis 13:43 Uhr.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF

mitberatend: AfRuV

Beginn der Beratung

MDgt **Meißner** (MF) führt einleitend Folgendes zur **Vorstellung des Gesetzentwurfs** aus:

Die Landesregierung verfolgt mit dem Gesetzentwurf drei Kernziele: Erstens sollen Bauaufgaben und insbesondere der daraus resultierende Ressourcenverbrauch vollständig, transparent, periodengerecht - das heißt im Lebenszyklus abgebildet - und verursachergerecht abgebildet werden, inklusive aller daraus resultierenden Kosten. Zweitens geht es darum, den Baubedarf der Ressorts durch die Zuordnung dieser Kosten zu den verursachenden Ressorts zu verdeutlichen und die Abwägung in die Ressorts zu bringen - und den Bedarf dadurch auch zu begrenzen. Drittens sollen die Finanzierungsmöglichkeiten für entsprechende Projekte nach der Abwägung von Kosten und Nutzen erweitert werden.

Zusammenfassend ist das Ziel für die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA), nur die Bauprojekte zu realisieren, die dem strengen Maßstab von Bedarfswunsch einerseits und den Finanzierungsfolgen und -möglichkeiten für das Ressort andererseits genügen können, und diese Finanzierungsfolgen entsprechend haushalterisch abzubilden. Das findet momentan im kameralen System nicht statt.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Was veranlasst die Landesregierung zu der Annahme, dass man diese Zielsetzung nur mit einer ausgegliederten Gesellschaft und nicht auch beispielsweise durch Nebenrechnungen erreichen kann, die innerhalb des Staatlichen Baumanagements (SBN) projektbezogen in der bisherigen, dem Haushalt eingegliederten Struktur erfolgen?

MDgt **Meißner** (MF): Das ist eher eine finanzpolitische Diskussion. Seit 1994 begleite ich den Abwägungsprozess beim Staatlichen Baumanagement von Bedarfen und haushalterischen Möglichkeiten. Über das Ergebnis möchte ich nicht urteilen, aber jeder kann sich selbst ein Bild machen.

Wir unternehmen den Versuch, mit dem Instrumentarium zu einer anderen Form von Abwägung der staatlichen Stellen zu gelangen. In der bisherigen Logik ist es nicht hinreichend gelungen, diesen Prozess herbeizuführen, denn sonst wäre die Situation nicht so, wie wir sie heute vorfinden.

MR **Brase** (MF) gibt folgenden **Überblick über die Grundstruktur des Gesetzentwurfs**:

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Wirkung zum 1. Januar 2026 und Sitz

in Hannover. Die Aufgaben der NIA sind - so steht es im Gesetzentwurf - „die Errichtung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ sowie „die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsbauten mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen in ausgewählten Fällen“. Das Ziel ist, sie in Nutzung durch Behörden und Einrichtungen des Landes zu bringen.

Mit der NIA wird nur eine weitere Möglichkeit der Unterbringungsbeschaffung durch das Land geschaffen. Hiermit ist kein Zwang verbunden. Die Inanspruchnahme ist nur möglich, wenn künftig der Haushaltsgesetzgeber zum Zeitpunkt einer verbindlichen Bestellung eines Mietbestellbaus für diese Zwecke eine ausreichende Verpflichtungsermächtigung über den gesamten Zeitraum der Mindestmietlaufzeit im Haushalt bereitstellt. An dieser Stelle bleibt immer der unmittelbare Bezug zum Haushaltsgesetzgeber - zur Legislative - gewahrt.

Zur Grundstruktur: Das Land bestellt große Hochbauvorhaben bei der NIA - wir haben das hier als Mietbestellbau in öffentlich-öffentlicher Partnerschaft zur langfristigen, entgeltlichen Nutzung, also im Rahmen eines echten Vermieter-Mieter-Verhältnisses, zusammengefasst. Bisher ist die Überlassung von sogenanntem Überlassungsgrundvermögen an Nutzer ein ausschließlich verwaltungsinterner Vorgang, der kein echtes Mietverhältnis darstellt. Die Überlassungsentgelte, die im Haushalt abgebildet sind, dienen ausschließlich der Transparenzherstellung, um einen relativen Überblick zu erhalten, wer was verbraucht. Anreizeffekte sind damit jedoch nicht verbunden.

Die Anstalt ist Bauherrin und wird - über das Erbbaurecht; darauf komme ich später noch zu sprechen - Gebäudeeigentümerin. Die Verwaltung des Gebäudeeigentums, also insbesondere die Übernahme der Pflichten aus dem Mietvertrag und die Bauunterhaltung, erfolgt durch die NIA. Die Gebrauchsüberlassung erfolgt ausschließlich an Behörden und Einrichtungen des Landes. Die NIA ist also ein rein landesinterner Dienstleister und nicht wettbewerblich am Markt aktiv. Die Anstalt erhebt eine ihre Kosten deckende Miete. Das heißt, die tatsächlichen Investitions- und Finanzierungskosten werden umgelegt; kalkulatorische Verwaltungs- und Bauunterhaltungskosten fallen zusätzlich an.

Die Mindestmietzeit muss zur Amortisation der Investitionskosten führen und orientiert sich an der voraussichtlichen Nutzungsdauer des Gebäudes, dauert aber nicht länger als 33 Jahre. Dahinter steht die Idee, an dieser Stelle eine Art Generationengerechtigkeit abzubilden - 33 Jahre entsprechen etwa einer Generation. In dieser Nutzungszeit soll die Belastung aus der Umlegung der Investitions- und Finanzierungskosten den nutzenden Verwaltungen und den Haushalten anheimfallen. Darüber hinaus ist eine Ausweitung durch unabsehbares Verschieben ausgeschlossen. Nicht verwendete Bauunterhaltungsmittel als Bestandteil der Kostenmiete verbleiben für diesen Zweck ausschüttungsfest in der Anstalt. Das ist ein großer Unterschied zum derzeitigen Verfahren des Landes. Auf diese Art und Weise stehen Finanzmittel für die Gebäude zur Verfügung.

Im Anschluss an die Mindestmietzeit ist eine Weitervermietung möglich, nach unserer jetzigen Einschätzung auch erwünscht, soweit Bedarf bei den Landesnutzern vorhanden ist und Mietmittel dafür zur Verfügung gestellt werden. Die Mietkosten werden dann natürlich zwangsläufig deutlich geringer, denn der Mietzins - es ist eine Kostenmiete - besteht dann nur noch aus Verwaltungs- und Bauunterhaltungskosten.

Wie wird die Gebäudeerrichtung durchgeführt? Gebäude beginnen mit dem Grund und Boden. Der Grundstücksbedarf wird weiterhin durch das Land über die bestehende Struktur des Landesliegenschaftsfonds gesichert, und der Anstalt wird ein lang laufendes Erbbaurecht eingeräumt, das ab Beginn eines Mietverhältnisses - nach derzeitigen Vorgaben auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beschränkt - dauerhaft mit 4 % des Bodenwerts verzinst wird. Der zentrale Ansatz in der Liegenschaftsverwaltung des Landes bleibt so unberührt. Das Land sichert sich zudem den zivilrechtlichen Zugriff auf das Gebäude nach Ablauf des Erbbaurechts - und für alle anderen Eventualitäten auch. Die bestehenden Verwaltungsressourcen können unmittelbar und unverändert in der vorhandenen Struktur in Anspruch genommen werden.

Die Baudurchführung selbst erfolgt im Wege der Organleihe durch das Staatliche Baumanagement. Hauptgrund hierfür ist zum einen die sofortige Einsatzmöglichkeit: Die NIA ist auf diese Art und Weise sofort handlungsfähig und muss nicht erst langwierig einen eigenen Apparat aufbauen. Zum anderen vermeidet das Land, dass eine Parallelstruktur im Bauwesen des Landes aufgebaut wird.

Zwangsläufig gibt es natürlich auch Landeseinrichtungen, die ihren Unterbringungsbedarf nicht über die NIA decken können. Das betrifft die Bereiche mit eigener Bauherrenverantwortung und mittelbare Landesverwaltungen, also beispielsweise Stiftungen und andere Anstalten.

Die NIA wird mit einer Kreditermächtigung zur langfristigen Finanzierung aller Investitionskosten ausgestattet. Ich hatte schon in Zusammenhang mit der Haushaltsveranschlagung darauf hingewiesen, dass Konnexität zum Haushaltsgesetzgeber weiterhin gewahrt bleibt. Diese Kreditermächtigung wird durch eine unmittelbare gesetzliche Gewährträgerhaftung abgesichert, die landesnahe Finanzierungsbedingungen ermöglicht, und ist - übertragen auf private Bestellbauten - mit der Variante der Sicherungsabtretung unter Verzicht der Einrede der Vorausklage vergleichbar.

Investitionskostenanteile der Mieten sind während der Mindestmietlaufzeit verpflichtend zur Tilgung bzw. - weil in der NIA keine Projekt-, sondern eine Unternehmensfinanzierung erfolgt - zur Reduzierung des fundiert einzudeckenden Kreditbedarfs der Anstalt einzusetzen. Zudem sieht der Gesetzentwurf vor, dass die NIA verpflichtend und grundsätzlich entgeltlich am Kontenclearing des Landes zur Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit - und auch als Instrument der Bauzeitfinanzierung - teilnimmt.

Die NIA wird anfänglich mit einem Trägerkapital von 10 Mio. Euro ausgestattet. Die Erträge dieses Trägerkapitals sollen dazu dienen, die ersten Anlaufjahre, in denen der Anstalt noch keine Mieterträge zufließen, möglichst verlustfrei überbrücken zu können.

Die Organisation der Anstalt ist mit zwei Vorstandsmitgliedern und gegebenenfalls weiteren Mitarbeitenden schlank gehalten. Die Zielrichtung ist im Augenblick, die Ausstattung so schlank wie möglich zu halten, um so wenig Kosten wie möglich auszulösen. Der Verwaltungsrat als Aufsichtsorgan besteht aus drei Mitgliedern, die, wie es bei Anstalten üblich ist, von der Exekutive - in diesem Fall vom MF - bestimmt und bestellt werden. Die Rechtsaufsicht obliegt dem Finanzministerium.

Die NIA ist nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Die Tätigkeit der NIA ist aber ausdrücklich nicht auf eine Gewinnerzielungsabsicht ausgerichtet.

Das hat wiederum Wechselwirkungen mit der Kostenmiete, in der keine Gewinnmargen enthalten sind. Es wird perspektivisch auch keine Gewinnkasse in der NIA gefüllt, die als Schattenhaushalt oder als schwarze Kasse in Betracht kommen könnte.

Darüber hinaus obliegt es der Geschäftsführung, verpflichtend eine angemessene Sach- und Haftpflichtversicherung des eigenen Gebäudebestands ab Mietbeginn abzuschließen. Auf diese Art und Weise soll die Anstalt - und damit auch der Vermögensbestand der Anstalt - hinreichend vor den finanziellen Auswirkungen etwaiger Schadensereignisse abgesichert werden.

Im weiteren Verfahren haben wir den Aspekt der Kreditaufnahmeermächtigung einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen und einen externen Gutachter herangezogen. Herr Professor Dr. Alexander Thiele ist in einem Kurzgutachten zu dem Schluss gekommen, dass bei formaler Betrachtung kein Verstoß gegen die Schuldenbremse festzustellen ist, weil sie rechtlich selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die NIA ausnimmt. Aber auch die generelle Zielsetzung der NIA zieht keinen Verfassungsverstoß nach sich; es liegt keine rechtsmissbräuchliche Gestaltung vor.

Wie in der Begründung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der Finanzfolgenabschätzung erwähnt wird, ist ein Business Case erstellt worden, der ein anfängliches Investitionsvolumen der NIA in Höhe von 100 Mio. Euro, eine jährliche Steigerung des Investitionsvolumens in Höhe einer angenommenen Inflation von 2 % und eine Dauer von 33 Jahren annimmt. Über einen Gesamtbeurachtungszeitraum von 38 Jahren sind die Auswirkungen, die das Kostenmietmodell an dieser Stelle im Kernhaushalt mit allen individuellen Auswirkungen nach sich zieht, komplett abgebildet worden, um einmal transparent mögliche Auswirkungen in diesem recht komplexen Zusammenspiel darzustellen. Dieser Business Case ist von der PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH überprüft worden und als inhaltlich und rechnerisch richtig und insgesamt plausibel erachtet worden. Darüber hinaus hat eine interne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergeben, dass der Mietbestellbau über die NIA im Vergleich zur konventionellen Eigenerrichtung - selbst im Falle etwas schlechterer Zinskonditionen im Vergleich zum Land selbst - bei barwertiger Betrachtung langfristig nicht monetär nachteilig sein muss, sondern gegebenenfalls sogar einen Mehrwert generieren kann. Das liegt insbesondere darin begründet, dass voraussichtlich eine deutliche Verfahrensbeschleunigung und dadurch entsprechend geringere Baupreissteigerungen den Landesinvestitionen zugutekommen.

Ich komme zu den Vorteilen der Unterbringungsbeschaffung über die NIA. Über den Mietbestellbau - insbesondere das Vermieter-Mieter-Verhältnis - wird erstmals ein struktureller Anreiz für einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den für die Unterbringung der Behörden und Einrichtungen des Landes erforderlichen Haushaltsmitteln im Kernhaushalt angelegt. Der entsprechende Ressourcenverbrauch wird somit erstmals vollständig, transparent sowie vor allen Dingen perioden- und verursachergerecht über die Kostenmiete im kamerale Haushalt dargestellt und kann zudem besser mit alternativen Beschaffungen im Wege des privaten Mietbestellbaus oder der Anmietung von Bestandsgebäuden - zumindest dem Grunde nach - verglichen werden.

Darüber hinaus wird für die Landesnutzer durch das entsprechend strukturierte Vermieter-Mieter-Verhältnis die qualifizierte Bauunterhaltung für ein Gebäude künftig vertraglich durchgehend gewährleistet und finanziell über die entsprechenden kalkulatorischen Bestandteile der

Kostenmiete dauerhaft und auskömmlich ausgestattet sowie in der NIA abgesichert. Das Verfahren wird sich nach unserer Einschätzung im Vergleich mit dem konventionellen Landesbau deutlich vereinfachen und bietet an dieser Stelle Vorteile.

Zudem wird der Kernhaushalt von geballten Investitionsbedarfen in einzelnen Haushaltsjahren entlastet. Stattdessen werden die Investitionskosten mit dem Kostenmietmodell über die Laufzeit von maximal 33 Jahren gestreckt - insofern entsteht eine gewisse Generationengerechtigkeit. Nach Ablauf der Mietzeit entfallen die Investitions- und Finanzierungskosten, wenn weitervermietet wird, wodurch es für den Kernhaushalt deutlich günstiger wird.

Zu guter Letzt führt die strukturelle Gewähr der vollständigen Rückführung aller Investitionskredite der NIA dazu, dass die Anstalt keine „Ewigkeitsschulden“ aufbaut. Wenn die Anstalt ihre Tätigkeit beendet, würde mit der letzten Mietzahlung 33 Jahre später ausreichend Geld vorhanden sein, um den letzten für die Investitionen aufgenommenen Kredit vollständig zurückführen zu können.

Abg. **Peer Lilienthal** (AfD): Verbleiben betreffende Gebäude nach der von Ihnen angenommenen Nutzungsdauer in der Gesellschaft, oder werden sie in den Kernhaushalt zurückgeführt?

MR **Brase** (MF): Die NIA hat ein lang laufendes Erbbaurecht - mindestens 33 Jahre für die Mindestmietlaufzeit. Ob es letztlich 50, 75 oder 99 Jahre sind, ist eine Frage der langfristigen Organisation zwischen Land und NIA. Für diese Zeit ist die NIA Gebäudeeigentümerin und hat dieses Gebäude in ihrer Bilanz, das irgendwann natürlich abgeschrieben ist - das ist völlig klar. Weil sie Gebäudeeigentümerin ist, ist sie diejenige, die dieses Gebäude vermieten kann.

Abg. **Peer Lilienthal** (AfD) Ich habe drei weitere Fragen.

Erstens. Kosten und Nutzen transparenter darzustellen, ist natürlich wünschenswert, aber der Sinn des Ganzen erschließt sich mir nicht ganz. Wenn ich Kosten und Nutzen transparent darstelle, dann in der Regel, um etwa Kosten zu senken, oder um einen anderen Aspekt vergleichen zu können. Sie sagten eingangs, dass man bisher im kameralen System nicht über die Lebensdauer des Gebäudes darstellen kann, wie teuer es war. Das bedeutet auch, dass man das nicht mit dem System, das Sie in der NIA etablieren möchten, vergleichen kann. Daher meine Frage: Womit wollen Sie das dann vergleichen? Am Ende haben Sie die Feststellung, dass das Errichten eines Gebäudes oder mehrerer Gebäude folgende Kosten verursacht und über die gesamte Lebensdauer folgende Ressourcen verbraucht hat. Aber was machen Sie mit diesen Erkenntnissen? Ihr Vorgehen impliziert, dass das Bauen entweder günstiger wird oder ein anderer Benefit daraus erwächst, der mir noch nicht ganz klar geworden ist.

Zweitens. Sie haben mehrfach die Darstellung des Ressourcenverbrauchs angesprochen. Meinen Sie damit die Kosten, oder reden Sie auch von anderen Ressourcen? Es gab mal die Idee, im Haushalt den Verbrauch von Lebensgrundlagen etc. beim Bauen abzubilden. Gehen Ihre Vorstellungen über die monetären Kosten hinaus, oder ist „Ressource“ nur eine Chiffre dafür?

Drittens. Woraus erwächst die von Ihnen angesprochene Verfahrensbeschleunigung genau? Den Aspekt der Transparenz für das einzelne Gebäude kann ich nachvollziehen. Inwieweit das hilfreich ist, insgesamt einen besseren Überblick zu erhalten, weiß ich nicht - woraus erwächst die Verfahrensbeschleunigung?

MDgt **Meißner** (MF): Zu Ihrer ersten Frage: Der wesentliche Benefit ist, dass man sich als stellauslösendes Ressort sehr gut überlegen muss, wie groß dieser Bedarf tatsächlich in Bezug auf die Gesamtzeit ist und welche Kosten man damit vertreten will, weil man das im jeweiligen Ressorthaushalt gegen andere Anforderungen abbilden muss. Diese Situation haben wir momentan nicht, weil die Baumaßnahmen dezentral im Einzelplan 20 abgebildet sind und die Verknüpfung zur Finanzierbarkeit des Fachhaushaltes insgesamt nicht hergestellt wird. Das wäre aus unserer Sicht eine neue erforderliche Abwägung: Lohnt es sich aus Sicht des Ressorts, die Mittel für den Nutzen, den man sich damit verspricht, in die Hand zu nehmen?

Abg. **Peer Lilienthal** (AfD): Ist das quasi handlungsleitend? Wird das bei den Überlegungen, ob ein Gebäude gebaut wird oder nicht, berücksichtigt? Das würde einen anderen Sinn ergeben, den ich bisher nicht erkannt habe. Sie haben es gerade so dargestellt, dass man sich vorher überlegt, ob es tragfähig ist, das Gebäude in dieser Weise zu errichten.

MR **Brase** (MF): In der Tat ist das so. Noch als Ergänzung dazu: In diesem Zuge wird natürlich auch die Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigung mit allen Mietkosten des Mindestmietzeitraums als Grundlage genommen, um überhaupt verbindlich bestellen zu können. Damit erhält man einen Überblick, was über maximal 33 Jahre individuell an Belastungen auf künftige Kernhaushalte zukommen kann und langfristig für den Landeshaushalt verkraftbar ist.

Zu Ihrer Frage zur Ressourcendarstellung: Im Kernhaushalt können nur Kosten dargestellt werden. Nur das, was als Kosten bezifferbar ist, wird auf diese Art und Weise abgebildet.

Ihre dritte Frage bezog sich auf die Verfahrensbeschleunigung, die insbesondere im Vergleich mit dem überkommenen Verfahren im Landesbau deutlich wird. Bei der Errichtung von Bauwerken gibt es die Leistungsphasen 1 bis 9, und zum Zeitpunkt der Leistungsphase 2 und/oder 4 erfolgt sozusagen die Übertragung in das bisherige Verfahren - die Haushaltsunterlage Bau. Das erfordert einen gewissen Zeitaufwand. Wir haben im Rahmen einer internen überschlägigen Erhebung für diesen Akt grob vier Monate ermittelt. Die folgenden Schritte mit der Abstimmung mit den eingebundenen Gremien - Landesrechnungshof und Haushaltsausschuss - hängen natürlich von den individuellen Umständen und der Komplexität etwaiger Bauprojekte ab. Wie eine Betrachtung der letzten Jahre gezeigt hat, bewegen wir uns diesbezüglich in einer Range von weiteren vier bis zu acht, neun oder mehr Monaten. In Summe können wir nach unseren Erhebungen im Mittel - hoffentlich - zu einer Verfahrensverkürzung von elf Monaten kommen.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Bevor ich meine Fragen stelle, habe ich vier Vorbemerkungen.

Erstens. Das zuletzt Gesagte konterkariert aus meiner Sicht den Anspruch einer größeren Transparenz, denn das bisherige Verfahren gewährleistet, dass insbesondere der Haushaltsausschuss in dieses Verfahren - auch in Kostensteigerungsprozesse und Ähnliches - sehr eng eingebunden ist. Der gerade von Ihnen dargestellte Zeitgewinn erwächst jedoch wenigstens in Teilen daraus, dass dies in Zukunft entfallen soll. Zumindest für das Parlament - und auch die Organe, die in diesem Ausschuss vertreten sind - bedeutet das weniger Transparenz und keinen Zugewinn an Transparenz. Wenn wir das beibehalten wollen, müssen wir neue Mechanismen beschließen, die Ihren Zeitgewinn wiederum zunichtemachen würden.

Zweitens. Die Bauvorlage mag nicht mehr im Rahmen eines Haushaltsjahres notwendig sein, aber sie wird ja im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens notwendig sein - und zwar im

gleichen Umfang und mit gleichem Zeitfaktor. Ansonsten würde der Haushaltsgesetzgeber gar nicht in der Lage sein, die entsprechenden Vorkehrungen im Haushalt inklusive der zu erreichenden VEs einzustellen.

Drittens. Eine Kostenleistungsrechnung mit einer echten Budgetverantwortung und einem wirtschaftlichen Handeln würde voraussetzen, dass der Besteller am Ende einen wirtschaftlichen Nachteil hätte, wenn er unwirtschaftlich handelt. Wenn aber der Haushaltsgesetzgeber zu Beginn des Prozesses für alle entstehenden Kosten eine VE in den Haushalt schreiben muss, damit all das abgedeckt ist, dann entsteht diese Situation nicht, weil der Besteller - das jeweilige Ministerium - über den zeitlich ersten Haushaltsplanentwurf - also in dem Jahr, in dem bestellt und mit der Finanzierung des Baus begonnen werden muss - sofort den gesamten Kostenblock mit den VEs in den Haushalt einstellt. Die wirtschaftlichen Folgen eines Neubaus für den Besteller werden überhaupt nicht abgewogen, weil der Besteller gar keinen wirtschaftlichen Nachteil haben kann. Der Prozess ist also nicht darauf ausgelegt, dass er über die Jahre wirtschaftliches Handeln veranlasst; der Haushaltsgesetzgeber stellt den gesamten Kostenblock gleich über eine VE gleich dar. Das entspricht dem, was wir jetzt machen, nur eben nicht mehr innerhalb des Haushaltes, sondern außerhalb des Haushaltes. Zudem müssen wir die Finanzierung im Vorfeld und nicht über die Haushaltsjahre hinweg absichern.

Viertens. Sie haben gerade zu meiner Überraschung gesagt, es handele sich nicht um ein Mietverhältnis, sondern um eine Überlassung. Dass die gesamte Zeit aber von Mietzahlungen gesprochen worden ist und diese Mietzahlungen auch zumindest in der Gesetzesbegründung enthalten sind, ist nach dem Mietrecht ein klarer Hinweis darauf, dass es sich doch um ein Mietverhältnis und nicht um eine Überlassung handelt. Im Mietrecht verhält es sich so, dass aus einer Überlassung sofort ein Mietverhältnis mit allen rechtlichen Konsequenzen wird, wenn Sie auch nur ein einziges Mal das Wort „Miete“ verwenden - diese Rechtssituation dürfte schon allein durch den Vortrag entstanden sein.

Nun komme ich zu meinen Fragen.

Erstens. Was veranlasst Sie zu der Annahme, dass die gewählte Konstruktion eine Konstruktion ist, die als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt werden kann? Was sind aus Ihrer Sicht die Kerncharakteristika einer Anstalt des öffentlichen Rechts, und warum werden sie aus Ihrer Sicht mit dieser Gesellschaft erfüllt?

Zweitens. Warum glauben Sie, dass Sie mit dieser Konstruktion - mit der Übertragung der Grundstücke in ein Erbbaurecht und mit dieser Rechtsform - einer Grunderwerbsteuerzahlung entgegen können?

Drittens, eine zweite steuerrechtliche Frage: Hat das Finanzministerium geprüft, ob in Bezug auf EU-Recht ein Risiko entsteht, wenn § 2b Umsatzsteuergesetz Anwendung findet? Würde die NIA in diesem Fall im laufenden Betrieb umsatzsteuerpflichtig?

Viertens. Die Landeshaushaltsordnung schreibt der Landesregierung wirtschaftliches Handeln vor. Wie kann eine Anstalt, die die gleichen Aufgaben wie bisher die Landesregierung innerhalb des Haushaltes übernimmt, wirtschaftlicher sein, wenn sie bei gleicher Aufgabe zusätzlich die Zinsbelastung tragen muss?

Fünftens. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Erbbauzins erst bei Aufnahme der Mietzahlung fällig wird. Das steht nach meiner Auffassung § 34 Abs. 1 LHO entgegen, weil die Landeshaushaltsordnung voraussetzt, dass Einnahmen frühzeitig zu generieren sind. Die NIA ist eine externe Anstalt. Die Landesregierung plant, Grundstücke - möglicherweise auch Grundstücke mit Gebäuden - im Rahmen des Erbbaurechts auf die NIA zu übertragen, will aber nicht am Tag der Übertragung der Immobilie die Mietzahlung einfordern, sondern erst zu einem - möglicherweise sogar deutlich - späteren Zeitpunkt, nämlich dann, wenn zum ersten Mal eine Mietzahlung für das in Auftrag gegebene Projekt fällig wird. Da ist eine zeitliche Differenz, die nach meiner Auffassung nach § 34 Abs. 1 LHO nicht zulässig ist. Wenn Sie einer externen Anstalt - auch wenn es eine landeseigene ist - etwas übertragen, dann muss die vom ersten Tag an Miete zahlen, oder nicht? Form und Höhe sind dann im Einzelfall zu klären.

MDgt **Meißner** (MF): Wie Herr Brase beschrieben hat, haben wir einen Planungsprozess für alle Projekte, der unabhängig von haushalterischen Verfahrensfragen ist. Ein Projekt muss von der ersten Idee bis zum Ende durchgeplant werden. Das ist sozusagen die fachliche Komponente. Beim öffentlichen Hochbau ist es aber so, dass zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich in der Leistungsphase 4, mit einer sehr aufwendigen Planung der Haushaltsunterlage in das haushalterische Verfahren gegangen wird. Bislang haben wir einen großen Umfang an Unterlagen erarbeitet und dann die Zustimmung des Haushaltsausschusses zur Zusammenfassung der Haushaltsunterlage erbeten.

In Zukunft wäre das Konzept ein anderes: Im Haushaltsaufstellungsverfahren - beraten durch den Haushaltsgesetzgeber - werden mit einer flächenquantitäts- und -qualitätsbezogenen Bedarfsforderung Kosten ermittelt und die Risiken entsprechend adäquat angesetzt, um dann mit hinreichend abgesicherten Kostengrößenordnungen über die entsprechende Laufzeit zu starten. Dieses Modell haben wir im Grunde für den Bereich der Hochschulmedizin konzipiert. Am Anfang gibt es eine - noch ungenaue - Planungsebene, die auf Flächen basiert und nicht im Detail schon bis zum Stromlaufplan reicht. Diese Planungen werden dann entsprechend mit Blick auf Risiken abgesichert. Aktuell sind das 50 %, weil das die Erfahrungswerte für einen Prozess sind, die sich etwa aus Risiken durch Preissteigerungen, aus Bedarfsforderungen oder dem Bestand ergeben. Diese Risiken treten fast immer auch ein - wie man immer wieder schmerzhaft feststellen muss.

Den Anfang macht zukünftig die Haushaltsaufstellung mit einer nach unserer Auffassung haushaltsverfahrenskonformen Zahl für eine Verpflichtungsermächtigung für das jeweilige Ressort, die über die Laufzeit die tatsächlichen Kosten abbildet und deswegen auch vom Haushaltsgesetzgeber beschlossen werden kann.

Worin liegt der Steuerungseffekt? Das Ressort muss sich zu diesem Zeitpunkt genau überlegen, womit diese durch das Ressort ausgelöste Bedarfsforderung innerhalb des Ressorthaushaltes sozusagen konkurriert. Die derzeit in zwei Bereichen erfolgende Diskussion findet dann innerhalb des Ressorts statt - so der Ansatz unserer Konzeption.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ohne VE hätten Sie recht. Aber der Entwurf sieht eine VE über die gesamte Laufzeit vor.

MDgt **Meißner** (MF): Aber auch diese VE muss vertreten werden. Die ist ja nicht nichts.

MR **Brase** (MF): Herr Thiele, zu Ihrer Bewertung der Zeitspanne: Sie haben völlig recht: Die kürzere Zeitspanne ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass die Einbindung der Gremien - Landesrechnungshof und Haushaltsausschuss - nicht mehr wie bisher im konventionellen Landesbau stattfindet. Das ist vergleichbar mit Stiftungshochschulen, NPorts oder anderen selbstständigen Rechtspersonen in der mittelbaren Landesverwaltung. Auch für sie gelten die §§ 24 und 54 LHO nicht. Es bedarf an dieser Stelle nicht dieser Verfahrensschritte, womit es nicht zu einem Zeitverzug kommt. Am Ende ist das eine politische Frage, ob man auf dieser Art von Beteiligung beharrt und sie beibehalten will oder nicht. Diesbezüglich ist die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchaus förderlich, weil dadurch einmal die Kosten offengelegt werden. Das ist dann eine Abwägungsfrage.

Falls ich zwischendurch „Überlassung“ statt „Miete“ gesagt habe: Wie ich vorhin kurz ausgeführt habe, arbeiten wir schon seit vielen Jahrzehnten - seit 2000 - in unserem bisherigen System verwaltungsintern mit Überlassungen gegenüber den Nutzern. Der Gesetzentwurf bezieht sich auf Miete, ein echtes Mietverhältnis mit echtem Geld. Deswegen gibt es auch die Verpflichtungsermächtigung und dann später, wenn das Mietverhältnis beginnt, eine echte Belastung in künftigen Kernhaushalten.

Ich komme zu Ihrer Frage nach der Umsatzsteuer. Grundsätzlich ist jede Vermietung erst einmal steuerbar, ganz gleich, ob sie privat oder etwa durch die NIA erfolgt. Die langfristige Vermietung von Grundstücken ist gemäß § 4 Nr. 12 Buchst. a des Umsatzsteuergesetzes steuerbefreit. Das ist völlig unabhängig von § 2b UStG - sofern er denn in Deutschland in Geltung tritt.

Andere Themen bezüglich der Umsatzsteuer betreffen die Baudienstleistungen im Rahmen der Organleihe. Durch die Organleihe wird das SBN sozusagen Bestandteil der NIA. An dieser Stelle liegt ein Innenumsatz vor, der nicht zur Steuerbarkeit führt. Er ist vergleichbar mit der Organleihe beim Bundesbau. Auch dort gibt es - selbst bei Geltung des § 2b UStG - kein umsatzsteuerliches Problem. Die Bestellung von Erbbaurechten gemäß § 4 Nr. 12 Buchst. c UStG ist ebenfalls ausdrücklich steuerbefreit.

Zu Ihrer zweiten Frage: Die Steuerbefreiung im Hinblick auf die Grunderwerbsteuer tritt nach § 4 Nr. 1 Grunderwerbsteuergesetz ein, da die Bestellung eines Erbbaurechts zugunsten der NIA nicht überwiegend einem Betrieb gewerblicher Art dient - die Begrifflichkeit „Betrieb gewerblicher Art“ im Grunderwerbsteuergesetz rekurriert eins zu eins auf die ertragssteuerliche Definition. Das haben wir im Hinblick auf die Ertragssteuer intensiv geprüft. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die NIA in der geplanten Konstruktion reine Vermögensverwaltung betreibt und kein Betrieb gewerblicher Art ist und dass der genannte Steuerbefreiungstatbestand einschlägig ist.

Das - gerade auch die skizzierte ertragssteuerliche Auswirkung - ist auch ein Grund, warum bei unseren Überlegungen die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts in den Fokus gerückt ist und Eingang in den Gesetzentwurf gefunden hat. Wir haben natürlich betrachtet, welche anderen Organisationsformen möglicherweise auch in Betracht kommen könnten - Kapitalgesellschaften, Stiftungen etc. Alle anderen Varianten führen insbesondere auch unter steuerlichen Aspekten immer zu deutlichen Nachteilen im Vergleich zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts, sodass wir diese Organisationsform präferieren.

Zu Ihrer vierten Frage: Bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen stellt sich immer die Frage, welche Aspekte man miteinander vergleicht. Natürlich ist jede Umsetzung mit geschenktem Geld ohne Zinsbelastung günstiger als eine mit aufgenommenem Geld - das ist eine Binsenweisheit. Daher kann man an dieser Stelle auch nur das Bauen in der NIA mit Kreditaufnahme und Zinsbelastung mit dem Bauen im Landesbau mit Kreditaufnahme und Zinsbelastung vergleichen. Alles andere wäre ein Vergleich von Äpfel und Birnen.

Noch eine Anmerkung zu Ihren Ausführungen zu § 34 Abs. 1 LHO - Beginn der Erbbauverzinsung: Herr Thiele, Sie haben vollkommen recht: Grundsätzlich wäre die Erbbauverzinsung mit Bestellung des Erbbaurechts in Gang zu setzen. Deswegen haben wir im Gesetzentwurf ausdrücklich diese Ausnahme als *Lex specialis* formuliert. Der Hintergrund ist, dass die NIA in der Anlaufphase nicht mit diesen zusätzlichen Kosten belastet werden soll, die im Zweifel wiederum durch Trägerkapitalzuschüsse oder Ähnliches auszugleichen wären. Um diesen Rechte-Tasche-linke-Tasche-Effekt zu vermeiden, haben wir für die Zeit bis zum Beginn eines Mietverhältnisses ganz bewusst auf die Erbbauverzinsung verzichtet. Generell ist aber festzuhalten, dass bei einer Laufzeit von 33 Jahren und einer Verzinsung in Höhe von 4 % der Mittelrückfluss an das Land höher ist, als die Grundstückskosten insgesamt betragen haben. Daher kommt das Land bei einer monetären Gesamtbetrachtung noch auf ein leichtes Plus.

MDgt'in **Breusing** (LRH) trägt die folgende **Stellungnahme des Landesrechnungshofs** vor:

Ich danke für die Gelegenheit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf für den Landesrechnungshof Stellung zu nehmen.

Das Thema, um das es heute geht, ist auch für uns als Finanzkontrolle des Landes von hoher Bedeutung. Es beschäftigt den Baubereich meiner Abteilung bereits seit vielen Jahren. Mehrfach haben wir bestehende Mängel - auch in diesem Ausschuss - angesprochen und Veränderungen gefordert. Insofern begrüßen wir, dass die Landesregierung nun nach Wegen sucht, die dringend erforderliche Sanierung und Modernisierung des Gebäudebestands des Landes zu beschleunigen. Aber nach unserer Überzeugung wird das mit der NIA nicht gelingen.

Wir möchten Ihnen daher gleich zu Beginn Ihrer Beratungen unsere Einschätzung erläutern. Sie basiert auf den Informationen, die wir dem Gesetzentwurf entnehmen konnten, verschiedenen Gesprächen mit dem Finanzministerium und der Sichtung weiterer Unterlagen, insbesondere des Business Case der NIA und der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Finanzministeriums.

Bevor ich unsere Gründe erläutere, möchte ich auf die von der Landesregierung aufgestellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur NIA eingehen. Hierzu haben wir einige Fragen.

Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO geben vor, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Aussagen zu relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten enthalten müssen. Eine Aussonderung, also Nichtbetrachtung von Handlungsalternativen, ist entsprechend zu begründen und zu dokumentieren.

Wir haben uns die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesehen und möchten Sie hier auf zwei aus unserer Sicht entscheidungsrelevante Punkte hinweisen:

Erstens halten wir fest, dass die Landesregierung die Rechtsform des Landesbetriebs als Alternative nicht betrachtete. Das ist aus unserer Sicht nicht nachzuvollziehen, da andere Bundesländer diese bereits als Rechtsform für ihre Bau- und Liegenschaftsgesellschaften gewählt haben. Nach unserer Einschätzung würde der Landesbetrieb viele der gewünschten Merkmale erfüllen und darüber hinaus auch viele der zu umschiffenden Probleme nicht verursachen. Hierzu gehören die steuerlichen Probleme und die Einräumung von Erbbaurechten. Auf der anderen Seite könnte der Landesbetrieb doppisch buchen und damit die gewünschte Transparenz ermöglichen. Ein Blick nach Brandenburg zeigt, dass auch die Umsetzung eines Mieter-Vermieter-Modells für einen Landesbetrieb möglich wäre.

Natürlich könnte man beim Landesbetrieb auch Nachteile sehen: Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständig und unterliegen damit genau wie das Land der Schuldenbremse. Die NIA als Landesbetrieb könnte somit keine Kredite zur Finanzierung ihrer Aufgaben aufnehmen. Aus unserer Sicht wäre dieses Argument allerdings in Anbetracht der grundgesetzlichen Lockerungen der Schuldenbremse nicht mehr stichhaltig.

Aber wie gesagt - das ist der Kern der Kritik -: Wir können hier nur spekulieren, weil die Landesregierung sich zum Landesbetrieb nicht positioniert hat. Wir halten es aber für erforderlich - gerade auch in Anbetracht der Bedeutung des Vorhabens -, alle Alternativen zu betrachten.

Zweitens. Die Landesregierung hat in der Wirtschaftlichkeitsberechnung lediglich den Ist-Zustand und die Variante NIA gegenübergestellt. Der einzige Unterschied ist eine Verkürzung der Bauzeit um elf Monate. Diese Zahl begründete das MF mit Erfahrungswerten. Die gibt es sicherlich auch, allerdings werden dabei aktuelle Entwicklungen außer Acht gelassen.

So hat die Landesregierung am 17. Juni mit der Geschäftsprozessoptimierung im SBN beschlossen, Baumaßnahmen zukünftig im zweistufigen Verfahren durchzuführen. Damit würden die langen Abstimmungs- und Prüfzeiten mit dem NLBL entfallen. Das MF preist somit als einzigen monetären Vorteil eine Zeitersparnis ein, die es nach dem Willen der Landesregierung zukünftig auch im klassischen Verfahren geben wird.

Zudem würde diese vermeintliche Zeitersparnis lediglich bei Maßnahmen für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten greifen. Bei den Sanierungsmaßnahmen gibt es diese Abstimmungs- und Prüfungsprozesse nicht. Dieser Aspekt wurde in der Wirtschaftlichkeitsberechnung jedoch nicht berücksichtigt.

Aus Sicht der Finanzkontrolle vertreten wir zusammenfassend die Auffassung, dass die NIA auf dieser Basis nicht entscheidungsreif ist, weil die Wirtschaftlichkeit des Gesetzgebungsvorhabens nicht hinreichend belegt ist. Die Annahmen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind überholt und müssen überarbeitet werden.

Wir sind uns einig, dass die Planungs- und Bauprozesse im Land verschlankt und beschleunigt werden müssen; dies haben wir hier im Ausschuss schon hinreichend diskutiert. Daher treibt uns neben den Wirtschaftlichkeitsaspekten vor allem die Frage um, ob die NIA in ihrer Ausgestaltung geeignet wäre, die Probleme in der Bau- und Liegenschaftsverwaltung zu lösen. Wir sehen dies kritisch, auch wenn es durchaus positive Ansätze gibt:

So soll mit der NIA ein Mieter-Vermieter-Modell installiert werden, bei dem Teile der Mieten zweckgebunden für die Bauunterhaltung zur Verfügung stehen sollen. Des Weiteren soll es für

die Baumaßnahmen der NIA eine einfachere Veranschlagung im Haushalt geben und auf die Vorlage jeder einzelnen Baumaßnahme hier im Ausschuss verzichtet werden. Beide Punkte haben wir in den vergangenen Jahren bereits im Rahmen unserer Prüfungen gefordert. Insofern sehen wir durchaus gute Ansätze im Gesetzentwurf.

Aber die Hauptprobleme - nämlich die mangelnde Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Bauverwaltung, Liegenschaftsverwaltung und den nutzenden Verwaltungen - werden mit dem Konstrukt NIA nicht beseitigt. Wir werden morgen im Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnungen“ genau diese Themen in unseren Beiträgen zum Hochschulneubau der HAWK und zur Landesliegenschaftsfondsverwaltung erörtern. Es geht um Steuerungs- und Entscheidungsprobleme im Vorfeld der Bauanmeldung bei der Abstimmung der Bedarfe, die eine wirtschaftliche und effektive Planung fast unmöglich machen.

Unstrittig ist, dass es hier dringend Reformen bedarf. Die NIA wird diese aber nicht lösen. Sie erhält ja den Bauauftrag erst dann, nachdem genau diese Schnittstellenprobleme durchlaufen sind, nämlich wenn ein Baubedarf definiert und genehmigt ist. Auch mit der NIA haben wir weiterhin die klassische Bauverwaltung und daneben die Liegenschaftsverwaltung. Beide arbeiten genau so wie bisher auch. Uns ist insofern nicht klar, wie sich unter diesen Vorzeichen etwas verbessern sollte. Die dringend notwendige Reform wird allein mit der NIA nicht gelingen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass sich die NIA durch ihre Mieteinnahmen selbst trägt - ein Ansatz, den wir positiv bewerten. Doch aktuell sind die Mittel für die Mieten im Haushalt nicht vorhanden und würden somit zu zusätzlichen Belastungen führen. Die Landesregierung beabsichtigt, als Kompensationsmaßnahme die Baumittel um 100 Mio. Euro zu kürzen. Das hat aber negative Folgen für den Erhalt des landeseigenen Gebäudebestands.

Dazu ein konkretes Beispiel: Im aktuellen Haushalt stehen im Einzelplan 20 lediglich rund 250 Mio. Euro für Baumaßnahmen zur Verfügung. Für die Bauunterhaltung sind davon 120 Mio. Euro vorgesehen. Mit Blick auf den Sanierungsstau von rund 1,2 Mrd. Euro ist das nur ein Bruchteil der benötigten Summe, sozusagen der Tropfen auf den heißen Stein. Und an dieser Stelle beabsichtigt die Landesregierung, noch um 100 Mio. Euro zu kürzen.

Zudem wären die Mieten, die die NIA zur Kostendeckung erzielen müsste, im Vergleich zum freien Markt um ein Vielfaches höher. Wir haben das einmal über den Daumen hochgerechnet: Für ein Verwaltungsgebäude sind wir dabei auf eine Monatsmiete von rund 150 Euro/m² im Vergleich zu aktuellen Mieten in Hannover von rund 15 Euro/m² gekommen. Das könnte also eine teure Lösung sein.

Unser Resümee bis hierhin lautet, dass die Wirtschaftlichkeit der NIA nicht ausreichend belegt ist und dass die NIA die eigentlichen Probleme der Bauverwaltung nicht lösen kann.

Ein dritter Punkt kommt hinzu: Wir sehen die Ausgestaltung der NIA auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse kritisch. Klar ist, dass die Schuldenbremse für die NIA als Anstalt des öffentlichen Rechts zunächst einmal nicht gilt. Die Schuldenbremse bindet nur das Land einschließlich seiner rechtlich unselbstständigen Sondervermögen und Landesbetriebe. Dies schließt jedoch eine Umgehung der Schuldenbremse nicht aus. Da Umgehungstatbestände gesetzlich nicht geregelt sind, müssen wir eine Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls vornehmen. Da-

bei ist die Frage zu beantworten, ob sich das Land die Schulden der eigenen Ausgliederung zu rechnen lassen muss, weil das Land, wirtschaftlich betrachtet, für Zins und Tilgung selbst aufkommt.

Bei dieser wirtschaftlichen Betrachtung der Ausgestaltung der NIA spielt naturgemäß zunächst die Frage eine Rolle, ob eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt, die die Wirtschaftlichkeit der NIA für das Land bestätigt. Hier haben wir also den ersten Stolperstein, da das, wie bereits erwähnt, aus unserer Sicht nicht der Fall ist.

Hinzu kommen weitere Aspekte, die die besondere wirtschaftliche Verflechtung zwischen NIA und Land deutlich machen: Das Land ist einziger Vertragspartner der NIA. Über die Mietzahlungen kommt das Land für alle Aufwendungen der NIA auf, also auch für die Kreditverbindlichkeiten. Zudem übernimmt das Land für die NIA umfangreiche Garantien und vor allem die Gewährträgerhaftung. Das bedeutet, dass das Land im Ergebnis für alle Verbindlichkeiten der NIA, also auch die Kreditverbindlichkeiten, haftet.

Das erklärte Ziel der Landesregierung, für mehr Transparenz des Ressourcenverbrauchs und der Bauunterhaltungsbedarfe zu sorgen, begrüßen wir ausdrücklich. Als ausschlaggebenden Grund für die Errichtung der NIA halten wir dieses Motiv jedoch nicht für ausreichend. Außerdem verstehen wir nicht, warum die Landesregierung dieses Ziel nur für die NIA verfolgt. Wir halten auch für alle anderen Liegenschaften des Landes eine höhere Transparenz für sinnvoll.

Im Übrigen meinen wir, dass das Land hier zwar die richtigen Probleme angehen will, allerdings nicht mit den richtigen Maßnahmen. Ursache für die mangelhafte Bauunterhaltung ist nicht eine fehlende Transparenz. Es ist schlicht die Tatsache, dass in den vergangenen Jahren zu wenig Bauunterhaltungsmittel zur Verfügung gestellt wurden. Das hätte man auch anders entscheiden können. Die daneben ursächlichen Umsetzungsprobleme in der Bau- und Liegenschaftsverwaltung werden durch die NIA gar nicht angegangen. Darüber hinaus ist aus unserer Sicht äußerst zweifelhaft, dass ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verhalten der Nutzer allein durch mehr Transparenz des Ressourcenverbrauchs erreicht werden kann. Auch hier wäre eine konsequente Steuerung durch die Landesregierung deutlich vielversprechender.

Für uns schlägt die Waage im Ergebnis zu Ungunsten des Landes aus. Übrig bleibt nur ein Grund für die Errichtung der NIA, und das ist die Kreditaufnahme. Aus unserer Sicht reicht das aber nicht und ist in Anbetracht der Spielräume, die sich aus der grundgesetzlichen Lockerung der Schuldenbremse ergeben, auch gar nicht nötig. Wir sehen hier somit ein deutliches Risiko einer Umgehung der Schuldenbremse. Wir raten Ihnen dringend, dieses Risiko nicht einzugehen.

Vor dem Hintergrund des soeben Gesagten können wir Ihnen nach aktuellem Stand nicht empfehlen, die NIA, wie von der Landesregierung vorgeschlagen, zu beschließen. Sie wird dem Land nicht helfen, bedarfsgerechter, schneller und wirtschaftlicher zu bauen. Stattdessen könnte sie zur Folge haben, dass das Land unterm Strich draufzahlt, Risiken und Nebenwirkungen inklusive.

Mindestens halten wir es für erforderlich, dass die Landesregierung Ihnen für eine Beschlussfassung das Ergebnis einer aktualisierten und ergänzten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur NIA vorlegt. Aber wie ich bereits ausgeführt habe, wird auch die Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsberechnung nichts an den bestehenden Problemen im Planungs- und Bauprozess ändern.

Daher möchten wir Ihnen empfehlen, vorrangig einen anderen Weg weiterzuverfolgen, den die Landesregierung bereits begonnen hat: die Geschäftsprozessoptimierung des SBN. Diese hat das Kabinett eine Woche nach dem Beschluss zur NIA auf den Weg gebracht. Wie bereits erläutert, beabsichtigt das Land dabei die Einführung der Zweistufigkeit und damit den Wegfall der internen Abstimmungs- und Prüfprozesse im SBN. Wir raten dringend an, dass die Landesregierung diesen Weg konsequent zu Ende geht und dabei folgende zusätzliche Aspekte betrachtet:

- die systematische Zusammenarbeit der Bauverwaltung mit der Liegenschaftsverwaltung, um das komplette Unterbringungsmanagement in gemeinsamer Verantwortung zu begleiten,
- die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells für alle Gebäude des Landes und damit die Generierung von zweckgebundenen Mieteinnahmen für die Gebäude und schlussendlich
- die Vorlage eines Investitionsplans, der im Zuge der Haushaltsplanberatungen von Ihnen beschlossen wird und der alle Baumaßnahmen enthält: die neu geplanten, die laufenden und die abgerechneten Maßnahmen mit dem jeweiligen Kosten- und Leistungsstand. Damit hätten Sie das erste Mal einen tatsächlichen und umfassenden Überblick über die Bautätigkeiten des Landes.

Wir sind optimistisch, dass sich damit etwas sichtbar im Land bewegen würde, und zwar einfacher, schneller und günstiger, als es über die NIA möglich wäre.

So viel zu unserer ersten Einschätzung zu Beginn Ihrer Beratungen. Wir sind auf den weiteren Verlauf der Beratungen gespannt und werden diese gern weiter konstruktiv begleiten.

Abg. **Reinhold Hilbers** (CDU): Auch wenn man die rechtliche Frage ausgeklammert - man kann mit Blick auf das Gutachten darüber streiten, ob man es wie der Landesrechnungshof so beurteilt, dass es sich hierbei um einen Umgehungstatbestand mit Blick auf die Schuldenbremse handelt -, muss man schon faktisch feststellen, dass sich die Landesregierung mit der NIA eine zusätzliche Möglichkeit schafft, Kredite aufzunehmen. Bisher mussten Sie alle Hochbaumaßnahmen aus dem Hochbautitel des Landeshaushaltes unter den Kautelen der Schuldenbremse finanzieren - das gilt auch für die jetzt veränderten Regelungen - und sich entsprechende strukturelle Verschuldung anrechnen lassen. Das unterlag insofern also einer Begrenzung. Wenn Sie diesen Bereich jetzt herauslösen und durch Mieten finanzieren, dann verschaffen Sie sich damit zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen des „Konzerns Land“ - um es einmal so zu nennen -, zu dem auch diese Anstalt gehören würde.

Im Haushalt soll eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung ausgebracht werden. Daran wird deutlich, dass Sie damit ein schuldrechtliches Verhältnis eingehen, das bedient werden muss. Die Anstalt ist nicht allein auf dieses Bedienen angewiesen, ansonsten würden Sie die VE nicht ausbringen. Somit ist klar, dass die Anstalt ohne eine dauerhafte schuldrechtliche Verpflichtung des Landes, die Verbindlichkeiten in Form von Mieten zu bedienen, nicht funktionieren würde.

Im kommunalen Bereich werden ÖPP-Projekte - die ähnlich funktionieren, aber keine eigenen Anstalten der Kommunen sind - in der Doppik als schuldrechtliche Verhältnisse mit ausgewiesen, was auch richtig ist.

Ich stelle fest: Egal, ob das Ganze rechtlich zulässig ist oder nicht - Sie schaffen sich zunächst einmal zusätzliche Möglichkeiten zur Neuverschuldung, obwohl Sie schon von allen Möglichkeiten, die die Lockerung der grundgesetzlichen Schuldenbremsenregelung bereitstellt, Gebrauch machen und eine zusätzliche strukturelle Neuverschuldung in Höhe von 1,4 Mrd. Euro eingehen.

In der Frage, ob das einen Steuerungseffekt haben wird, bin ich ganz beim Kollegen Thiele. Wenn Sie wirklich einen Steuerungseffekt erzielen wollten, sollten Sie zunächst einmal die Mieten für all die Räumlichkeiten erheben, die der Landesliegenschaftsfonds den Nutzern überlässt. Diese Mittel könnten Sie - zumindest budgetiert - in den Haushalt einstellen. Eine Budgetierung würde funktionieren, wenn man jährlich darüber entscheiden könnte, ob Gebäude, die man nicht mehr benötigt, vermietet. Seien wir mal ehrlich: Wenn ein Gefängnis gebaut werden soll, werden die entsprechenden künftigen Monatsmieten nicht im Justizetat eingespart, sondern im Rahmen der Haushaltsaufstellung wird eine Verpflichtungsermächtigung verhandelt und in den Haushaltsplan geschrieben. Diese wird in den nächsten 30 Jahren auch nicht wieder thematisiert, weil sie mit einem Ablaufgitter etatisiert und damit verankert ist und somit für jeden künftigen Ressortminister natürlich erst einmal als gesetzt gilt.

Es handelt sich hierbei, wie gesagt, um ein Modell zur Generierung zusätzlicher Schulden. Im Übrigen glaube ich nicht, dass Sie die wirtschaftlichen Effekte, die Sie glauben, mit diesem Steuerungsmechanismus erzielen zu können, erreichen werden.

Ich möchte abschließend zu einem bestimmten Aspekt nachfragen. Im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen stand einmal im Raum, dass Gebäudeflächen in den nächsten Jahren reduziert werden sollen. Wie verhält sich das in Bezug auf die vorliegende Möglichkeit, Gebäudeflächen zu schaffen und auf einem anderen Weg als bisher zu finanzieren? Inwiefern soll die NIA in diesen Steuerungsprozess eingebunden werden?

MDgt **Meißner** (MF): In der Tat gibt es einen Beschluss der Landesregierung zum Abbau von Büroflächen in einer Größenordnung von 10 %, auch aufgrund veränderter Arbeitsmodelle und der faktischen Flächennutzung in den Landesliegenschaften insgesamt. Dieser Beschluss umfasst letztendlich alle Nutzungen des Landes und ist natürlich auch bei Projekten, für die neue Flächen benötigt werden, weil nicht alles in Bestandsliegenschaften abgebildet werden kann, zu berücksichtigen. Gegebenenfalls muss ressortintern nachgewiesen werden, dass entsprechende Flächenreduzierungen über den gesamten Ressortbereich hinweg abgebildet werden.

Abg. **Björn Meyer** (SPD): Ich möchte den Landesrechnungshof fragen, wie sich die genannte Hochrechnung von 150 Euro/m² im Verhältnis zu 15 Euro/m² ergibt. Das ist ja eine doch erhebliche Diskrepanz. Dieser Wert ergibt sich aus einer Hochrechnung auf 33 Jahre?

MDgt'in **Breusing** (LRH): Wie ausgeführt, handelt es sich dabei um einen Überschlag. Ausgegangen sind wir von einem Verwaltungsgebäude mit 1 200 m² Nutzfläche, Investitionskosten von 20 Mio. Euro und 1,2 % Bauunterhaltung pro Jahr. Somit kommt man - wie gesagt, grob überschlägig gerechnet - auf eine Monatsmiete von 147,22 Euro.

ORnR'in **Hayek-Fischer** (LRH): Um das zu ergänzen: Wir haben die Zinsen berücksichtigt und sind von 33 Jahren ausgegangen, nach denen sich laut Gesetzentwurf die komplette Investition, die Verwaltungskosten und die Bauunterhaltungskosten amortisiert haben müssen. Die 15 Euro/m²

für Hannover ergeben sich aus dem aktuellen Mietspiegel der Stadt. Das entspricht den durchschnittlichen Preisen, die hier für ein Verwaltungsgebäude erzielt werden.

Abg. **Björn Meyer** (SPD): Wie kommen Sie auf 20 Mio. Euro Baukosten?

ORnR'in **Hayek-Fischer** (LRH): Das ist eine gegriffene, aber realistische Zahl. Bei einem Verwaltungsgebäude mit einer Nutzfläche von 1 200 m² kann man von 20 Mio. Euro ausgehen. Es könnten natürlich auch 21 Mio. Euro oder etwas weniger sein. Es ist eine Annahme, um überhaupt eine Größenordnung für die entsprechenden Mietpreise errechnen zu können.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Danke an den Landesrechnungshof für seine Stellungnahme.

Ich möchte an den Punkt der Wirtschaftlichkeit einer solchen Vorgehensweise anknüpfen, die offensichtlich nicht vollumfänglich geprüft wurde - das hat der Landesrechnungshof ausgeführt -, sondern nur bezogen auf den Status quo im Vergleich zu einer möglichen Variante.

Ich habe gestern mit dem Vertreter einer großen deutschen Versicherung gesprochen, die momentan prüft, hier in Hannover neu zu bauen. Die Neubauvariante hat einen - weil Neubau in exponierter Lage - etwas höheren Quadratmetermietzins von 17,50 Euro/m². Wir sind also, wenn es um ein Bauträgerprojekt ginge, weit entfernt von dem, was hier zu errechnen wäre.

Das zeigt - das ist, glaube ich, ein entscheidender Punkt -, dass die Begründung der Landesregierung für das jetzt angestrebte Vorgehen, dass es nämlich darum geht, wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen, nicht trägt. Denn wirtschaftliches Handeln würde bedeuten, dass man alle Alternativen in die Prüfung einbezieht - neben der adressierten Landesgesellschaft beispielsweise auch eine Bauträgervariante -, was aber nicht erfolgt ist.

Das legt zumindest nahe, dass die Begründung der Landesregierung, dass es bei diesem Gesetz im Kern um eine Verbesserung des wirtschaftlichen Handelns geht, am Ende des Tages nicht trägt, was wiederum verfassungsrechtlich problematisch wäre. Denn die Kreditfinanzierung der NIA kann verfassungsrechtlich nur dann tragfähig sein, wenn die Begründung für ihre Errichtung trägt und nicht die Kreditfinanzierung ist.

Mein persönlicher Eindruck ist erstens, dass Sie bei der Begründung der Errichtung mit einer Vergleichsvariante des Status quo gerechnet haben, die überholt ist; das wurde eben ausgeführt. Zweitens haben Sie keine umfassende Alternativenprüfung vorgenommen, sondern nur eine sehr punktuelle, gezielte, nämlich mit Blick auf die politisch gewollte Errichtung einer solchen Liegenschaftsgesellschaft. Dabei haben Sie gar nicht den Nachweis wirtschaftlichen Handelns geführt, dieses aber zur Begründung herangezogen, um eine Gesellschaft zu errichten, die das tut, was der Kollege Hilbers schon ausgeführt hat: den Landeshaushalt entlasten, um zusätzliche Kreditfinanzierung zu ermöglichen. Um nichts anderes geht es.

Das kann man auch schon daraus ersehen, dass auch das im vergangenen Jahr beauftragte Rechtsgutachten ausschließlich diese Frage adressiert und die Gesellschaftsformen, die in Frage kämen, und Ähnliches völlig außen vor gelassen hat. Es wurde nur die Frage adressiert: Wie kann man eine solche Gesellschaft errichten - mit der Zielsetzung, sie kreditzufinanzieren, ohne die Verfassung zu brechen? Es steht sogar in der Einleitung des Gutachters, dass das die Fragestellung ist und andere Aspekte - Wirtschaftlichkeit usw. - gar nicht an ihn gerichtet und insofern auch nicht betrachtet wurden.

Wenn das so ist, müssen sich die Landesregierung - der Minister ist leider zu Beginn dieses Tagesordnungspunktes gegangen -, aber auch die sie tragenden Fraktionen den Vorwurf gefallen lassen, dass sie hiermit einen Umgehungstatbestand schaffen, um sich neben den neuen und bisher schon über die Konjunkturkomponente bestehenden Möglichkeiten weitere Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung zu geben, und damit dem Landeshaushalt mittel- und langfristig Schaden zufügen. Denn diese Kredite schaffen neben den ohnehin schon zu tragenden Zinsbelastungen zusätzliche, die dann „Miete“ genannt werden, aber in Wahrheit nichts anders sind als Zinsen.

MDgt Soppe (MF): Damit keine Missverständnisse entstehen: Herr Thiele, Sie haben argumentiert, dass das in Auftrag gegebene Gutachten von vornherein die Zielsetzung hatte, auf dieser Grundlage die Schuldenbremse zu umgehen. Die Landesregierung lässt natürlich nur solche Fragestellungen extern begutachten, bei denen sie der Auffassung ist, sie nicht in eigener Verantwortung verbindlich und abschließend klären zu können.

Den Umstand, dass der externe Gutachter nicht beauftragt wurde, weitergehende Szenarien zu untersuchen, dahin gehend umzudeuten, dass das Gutachten von vornherein tendenziös ist, halte ich für problematisch. Vielmehr hat die Landesregierung eine Konzeption entwickelt, was sie sozusagen mit Bordmitteln konnte. Natürlich ist dabei - das ist nicht zu bestreiten - auch die Fragestellung aufgekommen, wie es sich hier mit der Schuldenbremse verhält. Deswegen ist die erarbeitete Konstruktion in genau diesem Punkt noch einer externen Begutachtung unterzogen worden. Dass keine Begutachtung von Alternativszenarien in Auftrag gegeben wurde, hat vielmehr etwas mit § 7 LHO zu tun, demgemäß sozusagen nicht für alles Mögliche externe Begutachtungen beauftragt werden dürfen.

Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE): Ich danke dem MF und dem Landesrechnungshof für ihre Ausführungen.

Gerade der Landesrechnungshof hat in den letzten Jahren auf die Bedarfe für Bauunterhaltung, Sanierung usw. hingewiesen, die bei Weitem nicht abgedeckt sind - auch nicht durch die Reform der Schuldenbremse und das Sondervermögen auf Bundesebene. Der Finanzbedarf ist deutlich höher. Insofern handelt es sich hier um eine politische Entscheidung. Für meine Fraktion kann ich sagen, dass wir da etwas entspannter sind. Es geht hier, wenn ich es richtig sehe, nicht um einen kompletten Systemwechsel, sondern es wird ein neues Instrument hinzugefügt, das wir ausprobieren können - zunächst am Beispiel einer JVA, das im Plenum schon vorgestellt wurde. Wir sind insofern deutlich offener dafür, diesen Weg genau so einzuschlagen.

Grundsätzlich möchte ich unserem MF in dieser Sache mein Vertrauen aussprechen. Es ist nicht dafür bekannt, spontane und ungeprüfte Vorschläge zu machen, sondern hat einen anderen Ruf. Unnötige Risiken einzugehen, gehört eher nicht dazu. Vielleicht kann heute oder später noch ausgeführt werden, wie genau die Prüfung anderer Modelle ablief. Ich glaube, wie gesagt, nicht, dass dieser Vorschlag spontan gemacht wurde. Das würde meinem bisherigen Bild von dem Ministerium widersprechen.

Formale Verstöße kann ich nicht erkennen; dazu wurde auch schon vorgetragen.

Was die errechneten Mieten angeht - der Faktor der Abweichung ist ziemlich hoch -, wäre eine Aufklärung über die Berechnungsgrundlage durchaus wünschenswert. Auch für mich gibt es da

noch Fragezeichen. Ich frage mich, ehrlich gesagt, wie im privaten Bereich unter diesen Bedingungen überhaupt Gebäude wirtschaftlich errichtet werden können, wenn die Mieten dort nur ein Zehntel betragen. Das erschließt sich mir nicht.

Insgesamt halte ich dieses Vorhaben, wie gesagt, für ein gutes Instrument. Ich sehe es als eine Chance, die wir parallel ergreifen sollten, um die angesprochenen Probleme - ich habe den Finanzbedarf angesprochen; ich habe da eine andere Einschätzung als der Landesrechnungshof - lösen zu können.

MDgt **Soppe** (MF): Frau Breusing, Sie sprachen von einer Kürzung um 100 Mio. Euro, was ich nicht nachvollziehen kann. Der Haushaltsplanentwurf und die MiPla sind zwar noch nicht veröffentlicht - insofern ist es schwierig ist, darüber zu spekulieren -, aber ich kann bereits vorwegnehmen, dass mir eine solche Kürzung nicht bekannt ist. Daher stellt sich mir die Frage, wie diese Annahme begründet ist.

MDgt'in **Breusing** (LRH): Dabei handelt es sich laut Gesetzesbegründung um eine Annahme im Rahmen des Business Case. Darin ist von „100 Millionen Euro voll und langfristig kreditfinanziertem Investitionsvolumen“ die Rede, „die Bauinvestitionen im Kernhaushalt in entsprechender Höhe ersetzen“.

MDgt **Meißner** (MF): Dabei handelt es sich nur um eine systematische Verlagerung der Investitionen. Wenn man unterstellt, dass 100 Mio. Euro im Kernhaushalt des Landes veranschlagt sind und in diesem Umfang Projekte im Rahmen der NIA wahrgenommen werden sollen, dann ist klar, dass diese 100 Mio. Euro nicht an beiden Stellen benötigt werden. Das hat mit haushalterischer Konkretisierung, also der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2026 usw., erst einmal nichts zu tun. Es geht lediglich um die logische Systematik: Man muss sozusagen nicht an zwei Stellen dasselbe tun. Das ist der Hintergrund für die in der Gesetzesbegründung genannte Summe von 100 Mio. Euro.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Diesen und Herrn Soppes obigen Ausführungen entnehme ich, dass im Haushaltsplanentwurf 2026 keine Reduzierung der Baumittel um 100 Mio. Euro vorgesehen ist. Das bedeutet, dass diese Mittel zusätzlich im Haushalt zur Verfügung gestellt werden, was wiederum den Eindruck verstärkt, dass es hier nicht darum geht, die Ministerien der Landesregierung zu wirtschaftlichem Handeln mit Blick auf ihre Einzelpläne anzuhalten, sondern dass die erforderlichen Mittel zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Und zwar werden sie mit Verpflichtungsermächtigungen quasi im Vorgriff auf die Zukunft zusätzlich zur Verfügung gestellt. Daraus ergibt sich kein wirtschaftlicher Handlungsdruck. Ein solcher ergäbe sich nur aus der Kenntnisnahme von Zahlen in der Hoffnung, dass das irgendjemanden beeindrucken könnte, ohne dass ein wirtschaftlicher oder haushalterischer Zwang entstünde.

Eine Budgetierung wäre also an dieser Stelle das geeignetere Instrument im Vergleich zu dem gewählten. Das verstärkt den Eindruck, dass die Begründung der Landesregierung - das ist eine politische Bewertung meinerseits - vorgeschoben ist. Das eigentliche Handlungsziel, nämlich die Aufnahme zusätzlicher Kredite, wird in der Hoffnung begründet, dass das Ganze am Ende verfassungsrechtlich trägt.

Ich habe vier konkrete Prüfbitten an den GBD mit Blick auf die weitere Gesetzesberatung.

Erstens gehe ich davon aus, dass auch der GBD die Verfassungskonformität der Kreditaufnahme

der Gesellschaft prüfen wird, auch mit Blick auf die Fragestellung, unter welchen Kautelen man zu einem Umgehungstatbestand käme und wie groß die Gefahr ist, dass ein solcher mit diesem Gesetz möglicherweise erfüllt ist.

Zweitens bitte ich den GBD um eine steuerliche Prüfung der von mir schon adressierten Risiken mit Blick auf eine mögliche Umsatzsteuerpflicht. Ich hätte neben der Bewertung der Landesregierung gern die Meinung des GBD dazu.

Gleiches gilt - drittens - für die Frage, ob es sich hierbei um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handelt. Die NIA soll als solche gegründet werden, aber ist es sie eigentlich auch? Denn zumindest aus unserer Perspektive soll die Gesellschaft nichts zu tun, was nicht jede private Bauträgergesellschaft auch tun könnte. Der Charakter dieser Gesellschaft ist inhaltlich exakt der eines privatwirtschaftlichen, marktgängigen Unternehmens. Alle Dienstleistungen, die von der Gesellschaft angeboten werden sollen, werden auch im privaten Bereich angeboten. Ich bitte darum, zu betrachten, ob sich allein aus der gesetzlichen Beschränkung, dass es lediglich ein Binnenverhältnis zwischen der Gesellschaft und dem Land Niedersachsen gibt, der Charakter einer Anstalt des öffentlichen Rechts herleiten lässt. Denn davon hängt wiederum ab, ob es zu einer Grunderwerbsteuerpflicht kommen könnte.

Der vierte Punkt ist die Frage der Komptabilität dieses Gesetzes mit § 34 Abs. 1 LHO. Zwar soll hiermit eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, aber diese würde ja nicht die Landeshaushaltsordnung außer Kraft setzen, sondern neben dieser gelten. Ich möchte sichergehen - das sollte unser aller Anspruch sein -, dass hiermit nicht nebeneinander stehendes, Streitiges Landesrecht geschaffen wird.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD): Die Frage einer möglichen Umgehung der Regelungen der Schuldenbremse mit Blick auf die Kreditaufnahmemöglichkeit haben wir bereits intensiv geprüft und uns mit unseren Vorüberlegungen dazu an das MF gewandt. Über diesen Punkt werden wir sicherlich noch diskutieren. Ich kann aber bereits vorwegnehmen, dass wir hierin tendenziell ähnlicher Auffassung sind wie der Landesrechnungshof.

Zu einer steuerlichen Prüfung zum Thema der Umsatzsteuerpflicht führen wir gerne im Rahmen unserer schriftlichen Vorlage zu dem Gesetzentwurf aus.

Was den Status einer Anstalt des öffentlichen Rechts angeht, kann der Landesgesetzgeber gesetzlich regeln, dass eine bestimmte Einrichtung eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist. Es gibt in dieser Hinsicht keine Umgehungs- oder Formmissbrauchstatbestände. In § 89 BGB ist ein Kanon von juristischen Personen des öffentlichen Rechts aufgeführt, der dem Gesetzgeber zur Verfügung steht. Wir werden uns dazu in unserer Vorlage aber noch detaillierter äußern.

Zu § 34 Abs. 1 LHO hat Herr Brase bereits ausgeführt, dass der Gesetzestext insoweit eine Lex specialis gegenüber der LHO sein soll. Grundsätzlich ist dazu zu sagen, dass nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen tatsächlich das speziellere dem allgemeineren Gesetz vorgeht. Zu prüfen wäre aber unter anderem, ob die Regelung des § 34 Abs. 1 LHO möglicherweise durch das Haushaltsgrundsätzegesetz vorgegeben ist und insoweit eine Bindung besteht. Wir werden auch diesen Punkt näher prüfen.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Dass die Gesellschaft eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist, wenn sie von der Landesregierung als solche deklariert wird, ist klar. Von Interesse ist vielmehr die Frage,

ob sich daraus eine Grunderwerbsteuerbefreiung ergibt, da die Anstalt auch ihrer Tätigkeit nach einen entsprechenden Charakter haben müsste - also nicht marktgängig sein dürfte usw. -, woran zumindest gezweifelt werden kann. „Steuerliche Prüfung“ meint also eine Prüfung der Konsequenzen aus der vorgesehenen konkreten Ausgestaltung der Anstalt des öffentlichen Rechts mit Blick auf die Umsatz- und Grunderwerbsteuerpflicht.

MDgt **Dr. Lantz** (LRH): Ergänzend zu der Stellungnahme, die meine Kollegin Frau Breusing vorgetragen hat, möchte ich auf einen Wortbeitrag von Herrn Brase eingehen. Sie haben einen sehr wichtigen Punkt angesprochen, nämlich die Generationengerechtigkeit als eine der Motivationen des Gesetzentwurfs. Das ist natürlich sehr zu unterstützen. Wenn Abschreibungen und Unterhaltungskosten in einem Bereich gepoolt bleiben - so habe ich es verstanden -, dann ist das aus einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise in jedem Fall eine begrüßenswerte Entwicklung.

Allerdings haben Sie auch gesagt, mit diesem Modell würde Generationengerechtigkeit hergestellt, indem die Kosten gestreckt werden. Hierzu möchte ich auf eines hinweisen: Wenn Ersatzinvestitionen getätigt oder Sanierungen durchgeführt werden, wird etwas geschaffen, das innerhalb der Nutzungsdauer gegebenenfalls auch von zukünftigen Generationen, die einen Nutzen davon haben, bezahlt wird; das ist durchaus richtig. Aber mit Blick etwa auf abgängige Justizvollzugsanstalten oder andere vorhandene Gebäude, für die vergangene oder aktuelle Generationen keinen Grundstock für Ersatzinvestitionen geschaffen haben, zu sagen: „Wir strecken die Kosten dafür, und das ist generationengerecht“, halte ich für problematisch. Ich bitte, für die zukünftige Diskussion darüber nachzudenken, ob man diese Position aufrechterhält.

Abg. **Björn Meyer** (SPD): Worin wir uns, wie ich glaube, alle einig sind, ist, dass wir - der Landesrechnungshof hat es dargestellt - einen Sanierungsstau in Höhe von 1,2 Mrd. Euro vor der Brust haben. Das sind letzten Endes Schulden, die zukünftige Generationen irgendwann tragen müssen. Es gibt Landesgebäude, die in diesem Sanierungsstau stecken, und dieser muss irgendwann aufgelöst werden.

Ein weiterer Punkt ist, dass das Land auch Arbeitgeber ist. Ich habe mich erst vorgestern mit Beschäftigten unterhalten, die sagten: Wir befinden uns hier in unhaltbaren Zuständen. Es ist schwierig, Mitarbeitende für das Land zu gewinnen, wenn es beispielsweise in den Dienstgebäuden stinkt. Insofern ist dieser Aspekt auch für die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber wichtig.

Wir sind uns, denke ich, auch alle darin einig, dass wir in der Frage, wie wir den Gebäudebestand auf den Stand der Zeit bekommen, handeln müssen.

Ein Punkt, der als positiv herausgestellt wurde, ist, dass wir ein zweistufiges Verfahren in der Bauverwaltung einführen werden - ein Aspekt, der uns in diesem Bereich voranbringen wird. Wir müssen meines Erachtens darüber hinaus aber auch weitere Ideen in Betracht ziehen, um die genannten Probleme anzugehen.

Eine dieser Ideen ist die NIA. Sie ist eine Möglichkeit, Gebäude schnell und effektiv zu sanieren und zu errichten. Ein Beleg dafür, dass das funktioniert, sind konkrete Vorhaben wie die Sanierung der JVA Hannover und die Errichtung eines Hochsicherheitssaals auf dem Gelände der JVA, die ohne die NIA zunächst so nicht stattfinden würden. Ich glaube, das ist positiv und zeigt, dass tatsächlich etwas passiert: Ein marodes Gebäude wird durch ein neues, zeitgemäßes ersetzt.

Ein weiterer Punkt ist, dass wir nicht vorhaben, den kompletten Gebäudebestand des Landes in die NIA zu überführen, weil das eine Aufgabe wäre, die möglicherweise mit einigen unvorhersehbaren Risiken behaftet wäre. Aber, wie ausgeführt, mit einem Gebäude anzufangen, ist meines Erachtens der richtige Weg. So können wir das Ganze Jahr für Jahr aufstocken und die NIA gewissermaßen zu einem Tanker entwickeln, der wirklich etwas voranbringt.

Als positive Aspekte wurden außerdem die höhere Transparenz in den Einzelplänen genannt und dass die Nutzerressorts berücksichtigen müssen, dass Kosten für einen Neubau in ihrem jeweiligen Haushalt und nicht mehr im Einzelplan 20 abgebildet werden. Auch das halte ich für wichtig.

Die NIA ist letztlich eine Private Partnership. Es wurde schon gesagt, dass Private das, was die NIA tun soll, auch leisten könnten. Aber Private zielen immer auf eine Gewinnmarge ab. Wenn wir aber eine Private Partnership öffentlich betreiben, gibt es keine Gewinnmarge. Das ist ein Vorteil, den ich sehe.

Vor diesem Hintergrund würde ich mir mit Blick auf die genannte Differenz von 15 Euro/m² zu 150 Euro/m² nicht nur eine überschlägige Berechnung, sondern eine etwas konkretere Berechnung vom Landesrechnungshof wünschen. Ein entsprechender Vergleich der Anmietung von Büroflächen sollte valide dargestellt werden.

MDgt'in **Breusing** (LRH): Wir stellen eine entsprechende Berechnung gern zur Verfügung.¹

Verfahrensfragen

Abg. **Björn Meyer** (SPD) erklärt, da aus Sicht seiner Fraktion dringender Handlungsbedarf bestehe, sollte das September-Plenum für eine abschließende Beratung ins Auge gefasst werden.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU) erwidert, bei einer solchen zeitlichen Zielsetzung sei kein ordnungsgemäßes Beratungsverfahren möglich, um die aufgeworfenen Fragen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Kreditaufnahmen, der vom Landesrechnungshof adressierten Wirtschaftlichkeitsprüfung und der möglichen Grunderwerb- und Umsatzsteuerpflicht der NIA zu erörtern. Wenn die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen so vorgehen, wäre klar, dass es nur darum gehe, schnellstmöglich eine Gesellschaft zu errichten, um zusätzliche Schulden aufzunehmen. Dies wäre eine Zumutung für die Opposition und das gesamte Parlament, so Abg. Thiele.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) teilt mit, der GBD habe seine Vorüberlegungen zu dem Gesetzentwurf in der vergangenen Woche ans MF übersandt und einen ersten Erörterungstermin mit dem Ministerium für den 4. September 2025 vereinbart. Wenn eine Beschlussfassung im September-Plenum angestrebt werden sollte, wäre eine Beschlussempfehlung bis zur Sitzung des Ältestenrates am 3. September notwendig, sodass der GBD nicht ausreichend Zeit hätte, um eine Vorlage zu dem Gesetzentwurf anzufertigen. Der Erörterungstermin am 4. September könne zwar gegebenenfalls auch vorgezogen werden, allerdings habe das MF signalisiert, dass

¹ Der Landesrechnungshof hat die erbetenen Informationen mit Schreiben vom 26. August 2025 übersandt (verteilt als **Vorlage 236** des Ausschusses und **Vorlage 2** zur Drucksache 19/7498).

es keine sachlich zwingenden Gründe gebe, eine Beschlussfassung bereits im September-Plenum herbeizuführen. Der GBD werde eine Vorlage zum Gesetzentwurf in jedem Fall wie üblich in der gebotenen Gründlichkeit anfertigen und so schnell wie möglich herausgeben.

Abg. **Björn Meyer** (SPD) sagt, dass die Koalitionsfraktionen, auch wenn sie das Parlament in der Pflicht sähen, Lösungsansätze in entsprechender Geschwindigkeit vorzulegen, den notwendigen parlamentarischen Prozess gleichwohl nicht konterkarieren würden.

Vors. Abg. **Dr. h. c. Björn Thümler** (CDU) führt aus, der Ausschuss könne mit Blick auf die für den 4. September terminierte Erörterung des GBD mit dem Finanzministerium frühestens in der für den 17. September vorgesehenen Ausschusssitzung auf Grundlage einer GBD-Vorlage beraten. Eine mündliche Anhörung, so eine solche beschlossen werden sollte, müsste am 24. September stattfinden und hätte vermutlich eine ergänzende GBD-Vorlage zur Folge, auf deren Grundlage weiterberaten werden müsste, sodass eine abschließende Beratung im Oktober-Plenum ausgeschlossen wäre. Vor diesem Hintergrund schlage er vor, das November-Plenum ins Auge zu fassen.

Im Übrigen sei auf ein einschlägiges Urteil des Staatsgerichtshofs hinzuweisen, in dem dieser darauf hingewiesen habe, dass der Haushaltsausschuss ausreichend Zeit für eine ordnungsgemäße Beratung haben müsse.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU) und Abg. **Markus Brinkmann** (SPD) erklären sich einverstanden, eine Beschlussempfehlung für das November-Plenum in Aussicht zu nehmen.

Ferner plädiert Abg. **Ulf Thiele** (CDU) dafür, eine mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen, und schlägt vor, dass sich die Fraktionen bis zur nächsten, für den 27. August 2025 vorgesehenen Sitzung über die Anzahl der vorzuschlagenden Anzuhörenden verständigen sollten.

Abg. **Dr. Andreas Hoffmann** (GRÜNE) macht den Gegenvorschlag, zunächst die Vorlage des GBD abzuwarten und danach zu entscheiden, ob eine Anhörung noch notwendig sei.

*

Der - federführende - **Ausschuss** kommt überein, in seiner für den 27. August 2025 vorgesehenen Sitzung über die Durchführung einer Anhörung zu entscheiden, und nimmt in Aussicht, eine abschließende Beratung im November-Plenum zu ermöglichen.

N i e d e r s c h r i f t
über die 112. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
am 27. August 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Niedersächsische Landesbeauftragte oder den Niedersächsischen Landesbeauftragten für Opferschutz**
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/5318](#)
Mitberatung 4
Beschluss..... 4
2. **Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)
Verfahrensfragen..... 5
Fortsetzung der Beratung..... 6
3. **Unterrichtung durch die Landesregierung zu Sachstand und Fortschritten bei der Errichtung zweier Produktionsküchen**
Unterrichtung 15
Aussprache 17

4. Die Einführung eines Landesbaukindergelds prüfenAntrag der Fraktion der AfD - [Drs. 19/7483](#)*Fortsetzung der Beratung* 21*Beschluss* 22**5. Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans**Unterrichtung - [Drs. 19/7515](#)*Mitberatung* 23**6. Die Potenziale der Energiewende als Chance nutzen - Niedersachsens Seehäfen jetzt beim Hafenausbau unterstützen!**Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/3985](#)*Mitberatung* 24*Beschluss* 24**7. Eine starke maritime Wirtschaft braucht eine leistungsfähige Anbindung des Hafen-hinterlandes!**Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/5072](#)*Mitberatung* 25*Beschluss* 25**8. Sicherstellung der Finanzierung und Modernisierung der Hafeninfrastruktur in Nie-dersachsen**Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/5979](#)*Mitberatung* 26*Beschluss* 26**9. Die deutsche Einheit endlich auch in Niedersachsen vollenden! Räumliche Trennung von Darchau und Neu-Darchau durch einen Brückenbau überwinden.**Antrag der Fraktion der AfD - [Drs. 19/5613](#)*(abgesetzt)* 27

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
4. Abg. René Kopka (SPD)
5. Abg. Dr. Silke Lesemann (i. V. d. Abg. Philipp Raulfs) (SPD)
6. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
7. Abg. Björn Meyer (SPD)
8. Abg. Melanie Reinecke (CDU)
9. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
10. Abg. Ulf Thiele (CDU)
11. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
12. Abg. Pippa Schneider (GRÜNE)
13. Abg. Peer Lilienthal (zeitw. vertr. d. d. Abg. Jürgen Pastewsky) (AfD)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Ministerialrätin Dr. Kresse (TOP 3),
Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:15 Uhr bis 11:42 Uhr.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF

mitberatend: AfRuV

zuletzt beraten: 111. Sitzung am 20.08.2025 (Beginn der Beratung, Verfahrensfragen)

Verfahrensfragen

Abg. **Dr. Dörte Liebetruhl** (SPD) erklärt, ihre Fraktion wolle den Gesetzgebungsprozess im Oktober-Plenum abschließen, was eine Abstimmung über eine Beschlussempfehlung in einer der für den 1. Oktober 2025 vorgesehenen Ausschusssitzungen erforderlich machen würde.

Vor dem Hintergrund, dass die Kapazitäten der Ausschussmitglieder nach dem September-Plenum in erheblichem Maße durch die Beratung des Nachtragshaushaltsentwurfs 2025 und des Haushaltsentwurfs 2026 in Anspruch genommen würden, beantrage die SPD-Fraktion, zu diesem Gesetzentwurf eine schriftliche Anhörung durchzuführen. Die Fraktionen sollten die Anzuhörenden bis zum 29. August 2025 nach dem Schlüssel 3/3/1/1 gegenüber der Landtagsverwaltung benennen. So könnten hinreichend viele Perspektiven auf den Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Den Anzuhörenden solle eine Frist bis zum 15. September 2025 zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gesetzt werden.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU) erwidert, dieses Verfahren sei aus Sicht der CDU-Fraktion für die vollumfängliche Beratung eines Gesetzentwurfs, der sich insbesondere hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Fragen mit Blick auf die Schuldenbremse, aber auch bezüglich der im Entwurf adressierten Organisationsstrukturen als sehr komplex darstelle, ungemessen. Der Haushaltsausschuss benötige dafür mehr Beratungszeit, auch um externe Expertise nicht nur in einer schriftlichen, sondern in einer mündlichen Anhörung einzuholen.

Die CDU-Fraktion beantrage daher, in einer der für den 24. September 2025 vorgesehenen Sitzungen eine mündliche Anhörung durchzuführen und eine Beratungsfolge zu wählen, die es ermögliche, mit einer Beschlussempfehlung das November-Plenum zu erreichen. Dieser Zeitplan gebe nicht nur dem Ausschuss, sondern auch dem GBD ausreichend Zeit, um die Ergebnisse der Anhörung zu reflektieren, und ermögliche es den Fraktionen, zu fundierten Änderungsvorschlägen zu dem Gesetzentwurf bzw. zu einer begründeten Ablehnung desselben zu kommen.

Abg. **Dr. Andreas Hoffmann** (GRÜNE) schließt sich namens seiner Fraktion dem Antrag der SPD-Fraktion an und weist darauf hin, dass es bei weitergehendem Beratungsbedarf noch terminliche Rückfalloptionen gebe.

MR'in **Dr. Schröder** (GBD) bestätigt, dass, wenn das Oktober-Plenum erreicht werden solle, am 1. Oktober 2025 die abschließenden Ausschussberatungen sowohl im federführenden Haushalts- als auch im mitberatenden Rechtsausschuss stattfinden müssten. Wenn eine schriftliche

Anhörung mit Fristsetzung zum 15. September 2025 beschlossen würde, könnte der GBD eine Vorlage zu dem Gesetzentwurf, die auch die Ergebnisse der Anhörung sowie gegebenenfalls erforderliche Abstimmungen mit dem MF berücksichtige, erst vergleichsweise kurzfristig vor dem 24. September 2025 herausgeben.

Sodann lässt Vors. Abg. **Dr. h. c. Björn Thümmler** (CDU) über den Antrag der Fraktion der CDU auf eine mündliche Anhörung am 24. September 2025 und eine Beratungsfolge, die auf eine Beschlussempfehlung für das November-Plenum abzielt, abstimmen. - Diesen Antrag lehnt der **Ausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und der AfD ab.

*

Der **Ausschuss** beschließt mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und der AfD, eine schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen. Den Anzuhörenden, die von den Fraktionen bis zum 29. August 2025 gegenüber der Landtagsverwaltung nach dem Schlüssel 3/3/1/1 benannt werden sollen, soll zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme eine Frist bis zum 15. September 2025 gesetzt werden. Der Ausschuss nimmt ferner in Aussicht, in einer seiner für den 1. Oktober 2025 vorgesehenen Sitzungen über eine Beschlussempfehlung für das Oktober-Plenum abzustimmen.

*

Abg. **Dr. Dörte Liebetruth** (SPD) schlägt vor, dem MF in der heutigen Sitzung Gelegenheit zur Erwidern auf die Stellungnahme des Landesrechnungshofs, die dieser in der 111. Sitzung abgegeben habe, und zu generellen Ausführungen zum Gesetzentwurf zu geben.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU) entgegnet, die heutige Tagesordnung sehe lediglich die Klärung von Verfahrensfragen, nicht aber eine Fortsetzung der Beratung vor. Die Landesregierung hätte in der letzten Sitzung umfassend auf die Stellungnahme des Landesrechnungshofs erwidern können, habe dies aber nicht getan. Die inhaltliche Beratung ohne Vorankündigung fortzusetzen, sei kein freundliches Verhalten der regierungstragenden gegenüber den Oppositionsfraktionen. Dies bitte er, Thiele, zukünftig anders zu handhaben.

Vors. Abg. **Dr. h. c. Björn Thümmler** (CDU) weist darauf hin, dass es der Landesregierung freistehe, sich jederzeit dem Parlament gegenüber zu äußern. Insofern sei es dem MF gestattet, in der heutigen Sitzung vorzutragen.

Fortsetzung der Beratung

MR **Brase** (MF): Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, für das MF dezidiert auf die Stellungnahme des Landesrechnungshofes in der letzten Woche einzugehen. Meine Ausführungen sind in Themenblöcke gegliedert, die in etwa denen von Frau Breusings Stellungnahme in der letzten Woche entsprechen.

Anfangen möchte ich mit dem Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Landesrechnungshof moniert, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die das MF vor der Beschlussfassung des

Gesetzesentwurf durch das Kabinett vorgenommen hat, zum einen unvollständig und zum anderen nicht aktuell sei.

Zum Vorwurf der Unvollständigkeit: Die rechtlichen Grundlagen für die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind § 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsatzgesetz und § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Ich möchte betonen: „angemessen“, nicht uferlos. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind dem Ziel und der Zweckbestimmung der beabsichtigten Maßnahme anzupassen und können natürlich nur Varianten, die auch realistisch umsetzbar sind, vergleichbar abbilden. Vor diesem Hintergrund obliegt die Beurteilung der vom Landesrechnungshof angesprochenen Relevanz einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Erstellern, hier also der Landesregierung.

Da Herr Meißner letzte Woche dezidiert zu Ziel und Zweckbestimmung vorgetragen hat, fasse ich nur noch einmal kurz zusammen: Der zukünftige Nutzer soll insbesondere verursacher- und periodengerecht mit den Vollkosten für den gewünschten bzw. geplanten Unterbringungsbedarf belastet werden, um schon bei der anfänglichen Bedarfsermittlung ein wirtschaftlicheres und damit sparsameres Bestell- und Umsetzungsverhalten als bisher zu implementieren. Darüber hinaus sollen mit der NIA künftig für Neubauten, die über sie bestellt und abgewickelt werden, auskömmliche Finanzmittel für die qualifizierte Bauunterhaltung außerhalb des Kernhaushalts für den gesamten Lebenszyklus dieser Gebäude gesichert werden und zur Verfügung stehen. Das ist anders, als es jahrzehntelang in der konventionellen Beschaffungsvariante der Fall war.

Die Beschränkung auf große Neubauvorhaben ist insbesondere deshalb vorgenommen worden, weil „eine große Lösung“ - also die Überführung des gesamten Liegenschafts- und Gebäudebestands des Landes in eine ausgegliederte Struktur im Rahmen eines echten Mieter-Vermieter-Verhältnisses - aufgrund des absoluten anfänglichen Mietvolumens jeden Kernhaushalt überfordern würde. Das angesprochene Lenkungsziel wäre bei einer einfachen Überführung überhaupt nicht abzubilden. Die Masse der dann rechtlich einforderbaren Bauunterhaltungsverpflichtungen wäre für eine solche ausgelagerte Struktur schlichtweg nicht erfüllbar. Vor diesem Hintergrund hat sich die Landesregierung auf ein evolutionäres Vorgehen beschränkt, nämlich auf eine sukzessive Überführung von Landesbauten neuer Natur über die Jahre in die neue Struktur.

Für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verbleiben dann aber auch nur die beiden Organisationsstrukturen „öffentlicher Mietbestellbau bei der NIA“ und „konventionelle öffentliche Eigenerrichtung“ als Varianten, die in Anbetracht der Zielsetzung miteinander zu vergleichen sind. Der Vergleich mit privaten Beschaffungsalternativen hätte auf einer ganz anderen Ebene zu erfolgen. Eine private Beschaffung ist überhaupt nicht ausgeschlossen, sondern auf der Ebene einer zukünftigen Einzelmaßnahme individuell abzuprüfen - darauf gehe ich später noch detaillierter ein.

Die Variante „Landesbetrieb“ war in Anbetracht der Zielsetzung bereits von vornherein auszuschließen, weil es sich bei einem Landesbetrieb nach § 26 LHO um eine unselbstständige Organisationsform innerhalb der Landesverwaltung handelt und hierdurch gerade keine rechtlich verbindlichen gegenseitigen Rechte und Pflichten begründet werden können.

Ein kleiner Exkurs zum Hinweis des Landesrechnungshofs auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB): Der BLB ist ein Landesbetrieb, der als Aufgaben den Bundesbau, den dortigen Landesbau und seit einiger Zeit auch das sogenannte Facility Management hat. In Brandenburg sind die Liegenschafts- und Unterbringungsaufgaben im Rahmen des Facility Managements im dortigen Landesbetrieb zentralisiert worden. Laut Internetauftritt verfügt der BLB insgesamt über knapp mehr als 620 Beschäftigte, von denen 300 Personen im Facility Management beschäftigt sind, die ein Anlagevermögen von 290 Mio. Euro verwalten.

Diese Zahlen lassen sich auf die Verhältnisse des Landes Niedersachsen hochrechnen: Das Staatliche Baumanagement und der LFN - Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen - hatten Ende des letzten Jahres laut Jahresbericht 2024 zusammen 1 549 Beschäftigte. Davon gehören 51 dem LFN an, für das Unterbringungsmanagement ist ein Bruchteil davon zuständig. Der Landesbestand hat einen Seebauer-Gebäudewert in Höhe von 2,15 Mrd. Euro. Setze ich die Zahlen miteinander ins Verhältnis, ergibt sich ein aufgerundeter Faktor von 7,5, mit dem für diesen ganzen Bereich mit über 2 200 Beschäftigten zu rechnen wäre. Zum Vergleich: Mit Bundesbau, Landesbau und Liegenschaftsbau haben wir - wie erwähnt - 1 549 Beschäftigte. Es ist ein interessanter Vorschlag des Landesrechnungshofes als oberster Finanzkontrolle des Landes, an dieser Stelle ernsthaft eine Aufblähung des Personalkörpers in den Raum zu stellen.

Der Landesrechnungshof hat ferner die Aktualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung moniert. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind dann durchzuführen, wenn Entscheidungen anstehen, in diesem Fall die Befassung des Kabinetts mit der Gesetzesvorlage. Zu diesem Zeitpunkt war die Organisation der Bauverwaltung so, wie sie auch immer noch ist: tradiert. Daher gab es zu dem Zeitpunkt keinen Anhaltspunkt, andere Maßstäbe zugrunde zu legen. Erst danach hat das Kabinett die Grundsätze der Geschäftsprozessoptimierung beschlossen. Es bleibt abzuwarten, bis wann und in welchem Umfang diese Grundsätze umgesetzt werden. Und natürlich - das ist selbstredend - verändern sich dann nachträglich grundsätzliche Annahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Aber auch dann ist die bestehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinreichend transparent, um daraus ohne Probleme Rückschlüsse ziehen und weitere Wertungen vornehmen zu können.

Entfiele zukünftig -wie es im Rahmen der Geschäftsprozessoptimierung beabsichtigt ist - die ablaufverzögernde Einbindung des Landesrechnungshofes und des Haushaltsausschusses bei Baumaßnahmen des Landes, fielen die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ausgewiesenen monetären Vorteile in der Tat weg. Das sind barwertig über einen Zeitraum von 38 Jahren 3,2 %. Wir erachten die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Nutzwerte - insbesondere die möglichen Einsparungen schon zu Beginn eines solchen Bestellvorgangs, aber auch die Werterhaltung der Gebäude in mittelbarer öffentlicher Hand - als so überragend vorteilhaft - auch wenn das nicht messbar ist -, dass wir diese 3,2 % als monetären Nachteil mehr als aufgewogen sehen.

Zur Aussage, Probleme der Bau- und Liegenschaftsverwaltung würden mit der NIA nicht gelöst: Das ist auch überhaupt nicht die Absicht dieses Gesetzentwurfs. Die übergeordneten Ziele und Zwecke der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben habe ich eben erwähnt. Es wird damit nicht beabsichtigt, etwaige Probleme in der Bau- und Liegenschaftsverwaltung fundamental anzugehen - das ist nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs und nicht das von Landesregierung damit beabsichtigte Ziel.

Ich greife noch einmal die Geschäftsprozessoptimierung in der Bauverwaltung auf. Weil sich die NIA im Rahmen der Organleihe des Staatlichen Baumanagements bedient, partizipiert die NIA natürlich eins zu eins an Effizienzsteigerungen, die im Rahmen dieses Reformvorhabens erzielt werden.

Es wurde kritisiert, die Sanierungsmittel im Kernhaushalt würden zugunsten von NIA-Neubauvorhaben um 100 Mio. Euro gekürzt. Wie Herr Meißner und Herr Soppe bereits letzte Woche ausgeführt haben, ist das mitnichten der Fall. Möglicherweise liegt dabei ein Fehlverständnis der Gesetzesvorlage und der erläuternden Finanzfolgenabschätzung vor.

Bemängelt wurde ferner, dass bereits jetzt private Anmietungen deutlich günstiger seien als eine Abwicklung im öffentlichen Mietbestellbau mit der NIA. Der Landesrechnungshof legt für den Vergleich eine marktangemessene Miete von anfänglich 15 Euro/m² und eine Kostenmiete von 150 Euro/m² über die NIA zugrunde. Als Beispiel wird ein Verwaltungsgebäude mit einer Größe von 1 200 m² gewählt. Dem Vernehmen nach ist die Berechnungsgrundlage mittlerweile übersandt worden¹, mich hat sie noch nicht erreicht, weshalb ich mich zu den Zahlen nicht dezidiert äußern kann. Aber im Zusammenhang mit der ebenfalls letzte Woche genannten Ausgangsgröße von 20 Mio. Euro Investitionskosten sind gewisse Zweifel aufgekommen; entspräche das doch 16 667 Euro/m². Dieser Wert liegt weit jenseits der Flächenkennwerte nach PLAKODA, aber auch der Investitionskosten des Landes für Verwaltungsgebäude in der jüngeren Zeit.

Plausibilisierungsberechnungen des MF haben ergeben, dass wir uns selbst bei einer Anfangsmiete von 15 Euro/m² - wie auch immer dieser Betrag zustande kommt - am privaten Markt über den Betrachtungszeitraum von 33 Jahren - dem Mindestmietzeitraum - perspektivisch nicht zu verstecken brauchen. Das gilt erst recht nicht bei einem längeren Zeitraum. Klar ist, dass bei einer solchen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die anfängliche Vollkostenmiete bei der NIA in der Regel etwas höher liegen wird als die bei einem privaten Mietanbieter. Aber diese Kostenmiete wird im Laufe der Mindestmietzeit sukzessive sinken. Das ist dem Umstand geschuldet, dass in der NIA aufgrund der angelegten Tilgungsstruktur die Fremdfinanzierung und damit natürlich auch der Kostenanteil der Fremdfinanzierungskosten allmählich abnehmen. Die Kostenmiete sinkt also bis zum letzten Jahr der Mindestmietzeit sukzessive. Wird das Mietverhältnis verlängert, reduziert sich die Kostenmiete noch einmal, weil dann die auf 33 Jahre verteilten Investitionskostenkomplett wegfallen. Demgegenüber wird die private Anfangsmiete von 15 Euro/m² natürlich einer Preisindizierung unterliegen. In aller Regel erfolgt in regelmäßigen Zyklen eine Preisanpassung entsprechend dem Verbraucherpreisindex, sodass die Miete in diesem Fall über den Betrachtungszeitraum sukzessive ansteigen wird.

An dieser Stelle greife ich den Faden von vorhin auf: Natürlich kann es zukünftig bei jeder Einzelmaßnahmenbeschaffung durchaus angezeigt sein, einen Vergleich mit dem privaten Anbietermarkt vorzunehmen. Der Problemaufriss des Landesrechnungshofes zeigt, dass mit der NIA die Vergleichbarkeit über den Betrachtungszeitraum deutlich einfacher herzustellen ist als bei konventioneller Eigenerrichtung. Ob dann im Einzelfall einmal eine private Anmietung bzw. ein

¹ Die angesprochenen Unterlagen hat der Landesrechnungshof mit Schreiben vom 26. August 2025 übersandt (verteilt als **Vorlage 236** des Ausschusses und **Vorlage 2** zur Drucksache 19/7498).

privater Mietbestellbau erfolgen kann, ist individuell zu entscheiden. Durch eine veränderte Veranschlagungspraxis ist aber an dieser Stelle keine Doppelveranschlagung erforderlich. Man hätte dann die Möglichkeit einer privaten Beschaffung - wenn sie sich als wirtschaftlicher darstellen sollte.

Zum möglichen Verstoß gegen die Regelungen der Schuldenbremse: Hierzu will ich keine große juristische Abhandlung zum Besten geben; das ist an der Stelle aber auch gar nicht notwendig. Der Landesrechnungshof moniert, aufgrund der vielfältigen Verflechtungen zwischen Land und NIA sowie des Näheverhältnisses sei eine Kreditaufnahme der NIA für deren bauliche Investitionen dem Land zuzurechnen. Der Landesrechnungshof hat auch völlig zu Recht erwähnt, dass de jure nur das Land selbst - und keine mittelbaren juristischen Personen - Objekt der Schuldenbremsenregelung ist.

Die einschlägige Literatur besagt, dass eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung an dieser Stelle dazu führte, dass eine Zurechnung der Kreditaufnahme der NIA zum Land erfolgen müsste. Die Landesregierung geht davon aus, dass eine solche rechtsmissbräuchliche Umgehung nicht gegeben ist. Es gibt hierzu auch keine grundlegende verfassungsrechtliche Rechtsprechung. Der Landesrechnungshof hat zu Recht darauf hingewiesen, dass das einer Gesamtbewertung unterliegen muss. Wir sind der Auffassung, dass eine Gesamtbewertung aller subjektiven und objektiven Merkmale sowie die übergeordnete gesetzliche Zielrichtung hinreichend Anlass geben, hier keine rechtsmissbräuchliche Umgehung anzunehmen und an dieser Stelle daher keine Zurechnung erfolgen muss.

Ich komme zu der Aussage, es werde nicht Transparenz für alle Liegenschaften in gleicher Weise hergestellt. Seit dem Jahr 2000 ist über das System der Überlassungsentgelte - wie letzte Woche erwähnt - zumindest eine relative Transparenz im Landeshaushalt gegeben. Dass die Einführung eines echten Mieter-Vermieter-Verhältnisses im Rahmen einer ausgelagerten Struktur an dieser Stelle nicht ernsthaft in Betracht kommt, habe ich bereits erläutert. Daher ist der Einwand nicht vollständiger, gleichmäßiger Transparenz an dieser Stelle aus Sicht des MF zu vernachlässigen.

Der Rechnungshof monierte zudem, durch den öffentlichen Mietbestellbau bei der NIA werde nicht zu sparsamem und wirtschaftlichem Verhalten angeregt. Das sieht das Finanzministerium gänzlich anders: Wir gehen von spürbaren Auswirkungen durch entsprechende Implementierung in künftigen Haushaltsausstellungsverfahren schon bei der Bedarfsermittlung neuer Großvorhaben aus. Salopp formuliert: Ein Quadratmeter, der nicht gebaut wird, ist der günstigste und klimaneutralste. Wir gehen fest davon aus, dass dieser Effekt durch entsprechende Regularien künftig eintreten wird, auch wenn er im Zweifel nicht messbar ist.

Ich kommt zum letzten Kritikpunkt, die Ursache für mangelnde Bauunterhaltung liege darin, dass in der Vergangenheit zu wenig Mittel hierfür bereitgestellt worden seien. Das ist absolut zutreffend, da gibt es überhaupt kein Vertun. Dem stimmen wir voll und ganz zu. Die daraus für den Gesetzentwurf gezogene Konsequenz ist, dass bei großen Neubauvorhaben zukünftig vermieden werden soll, diese implizite Verschuldung folgenden Generationen aufzubürden. Bauunterhaltungsmittel stellen kalkulatorische Bestandteile der Vollkostenmiete dar, die in der NIA abseits vom Kernhaushalt ausschüttungsfest zur Verfügung stehen, und zwar nur für diese Aufgabe. Damit wird gewährleistet, dass der Vermögenswert anders als in der Vergangenheit zukünftig erhalten bleibt, und damit auch der Nutzwert, den wir an dieser Stelle als überragend ansehen.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ich beginne mit Ihrem Hinweis auf Brandenburg: Ich finde das Argument, das Sie bezüglich des Personalaufbaus, der erfolgen müsste, angebracht haben, aus zwei Gründen nicht stichhaltig: Erstens vernachlässigen Sie dabei, dass jedes Unternehmen und jede Struktur - insbesondere auch eine Bauverwaltungsstruktur - skalieren kann. Eine Interpolation des Personalbedarfs ist nicht nur nicht statthaft, sondern im Gegenteil: Man muss zwischen Overheadstrukturen und den bauausführenden Strukturen unterscheiden, man muss Gebäudetypen unterscheiden usw. Zweitens haben Sie einem Argument zugestimmt, das unsererseits schon mehrfach in die Diskussion eingebracht wurde, dass es nämlich auch insbesondere deshalb in der Bauunterhaltung und in der Bauverwaltung des Landes Niedersachsen ein Problem gibt, weil wir Expertenstellen reihenweise nicht besetzen können. Durch eine andere Organisationsstruktur wird das Problem - das haben Sie selbst zugegeben - nicht gelöst.

Ich finde im Übrigen interessant, dass die Landesregierung heute zugegeben hat, dass das Ziel der Errichtung der NIA ausdrücklich nicht ist, die Probleme des Staatlichen Baumanagements zu lösen. Eine so ehrliche Offenbarung hätte ich nicht erwartet, ich bin aber sehr dankbar dafür.

Zur Zielsetzung dieser Gesellschaft: Herr Brase, was Sie ausgeführt haben, führt zu einem Zirkelschluss: dass es im Wesentlichen darum geht, eine Beziehung mit einer Organisation herzustellen, die vertraglich verpflichtet werden kann, das einzuhalten, was die Landesregierung selbst in der Vergangenheit nach Ihren Worten nicht einhalten konnte, nämlich eine auskömmliche Finanzierung der Bauunterhaltung und der baulichen Tätigkeit des Landes Niedersachsen.

Es gibt nur einen einzigen Grund, aus dem die Landesregierung in der Lage sein könnte, eine Anstalt, die eine 100-prozentige Tochter des Landes ist, in die Situation zu bringen, liefern zu müssen: die Kreditierungsmöglichkeit, und zwar zu 100 % rückabgesichert durch das Land. Das macht deutlich, dass das von Ihnen formulierte Ziel ausschließlich durch externe Kreditierung erreichbar ist und damit das Ziel dieser Anstalt die Kreditierungsmöglichkeit jenseits der Schuldenbremse ist. Die Landesregierung hätte in jedem Jahr die Möglichkeit, dem Parlament einen Haushaltsplanentwurf vorzulegen, mit dem diese Aufgabe intern erfüllt wird. Das ist eine Frage der Prioritätensetzung und nicht der Kreditfinanzierung. Sie haben durch diesen Zirkelschluss offenbart, dass es um die Kreditierungsmöglichkeit geht, und das ist verfassungswidrig.

Sie stellen des Weiteren auf die erhöhte Transparenz ab, die sich der Landesregierung selbst durch eine solche Struktur böte. Dasselbe wäre der Fall bei Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und einer Budgetierung. Das könnten Sie jederzeit innerhalb des Staatlichen Baumanagements organisieren. Sie hätten das gleiche Zahlenmaterial zur Verfügung, das Sie sich durch eine solche Anstalt erhoffen. Das ist also kein inhaltlicher Grund. Vielmehr geht es um eine Veränderung des Verhaltens, die man jederzeit auch innerhalb der Landesstruktur implementieren könnte.

Dabei vernachlässigen Sie, dass diese Anstalt dazu führen wird, dass das hohe Maß an Transparenz gegenüber dem Parlament, das seitens der Bauverwaltung bisher bestanden hat, so nicht aufrechterhalten wird. Das Parlament hat dieses hohe Maß an Transparenz in der Vergangenheit aus gutem Grund eingeführt: weil regelmäßig und insbesondere bei größeren Bauvorhaben die realisierten Kosten nicht mit den ursprünglichen Planungen in Einklang standen. Im Gegenteil: Wir haben bei großen Projekten Kostensteigerungen von zum Teil über 100 % erlebt. Das hat dazu geführt, dass der Landtag entschieden hat, dass ihm regelmäßig Bauunterlagen und Kos-

tenrechnungen vorgelegt werden müssen, dass insbesondere für Großprojekte Puffer eingezo- gen wurden etc. Diesen Verpflichtungen entzieht sich die Landesregierung zukünftig.

Nun sagen Sie, die Gesellschaft habe eine Motivation, wirtschaftlicher zu handeln als die Ver- waltung. Nein, das ist nicht der Fall. Ich kann das auch mit Beispielen belegen. In der Vergangen- heit hatten wir im Universitätsbau, wo es Baugesellschaften gab, das gleiche Problem: dass auf- seiten der Baugesellschaften einfach bestellt wurde und das Land liefern musste, weil eine be- gonnene Baustelle nicht einfach stehen bleiben kann, insbesondere, wenn es sich um universi- täre Gebäude handelt, deren Betrieb aufrechterhalten werden muss. So wäre es in jedem ande- ren Bereich auch; wir müssten Zwischenlösungen finden und Ähnliches. Das haben wir bei den beiden Universitätskliniken nur in den Griff bekommen, indem wir eine Steuerungsgesellschaft geschaffen haben, die als zusätzliches Element zwischen der Bauverwaltung und den Baugesell- schaften dafür sorgt, dass Kostendisziplin herrscht.

Wenn es keine intrinsische Motivation gibt, die darauf fußt, dass das Geld endlich ist, dann ist das Geld nicht endlich. Wenn man jederzeit nachbestellen kann, dann bestellt man nach. Die von Ihnen gewählte Konstruktion mit einer Verpflichtung des Landes, die kreditfinanzierten Bau- kosten - egal, in welcher Höhe, und zu 100 % abgesichert - durch die Miete zurückzahlen zu müs- sen, wird dazu führen, dass diese Anstalt unwirtschaftlich handeln wird, weil es keine intrinsi- sche Motivation zur Kostendisziplin gibt. Das werden wir erleben, und zwar schon bei den ersten Maßnahmen. Dann werden Sie zugeben müssen, dass das alles ganz schwierig sei.

Deshalb bitte ich, wenn Sie diesen Weg schon gehen, inständig darum, noch einmal zu überprü- fen, wie Sie Kostendisziplin in dieses System bekommen, und nicht einfach das Problem nach außen zu verlagern, um im Zweifel jemanden dafür verantwortlich machen zu können, dass die Kosten explodieren. Das geht so, wie es jetzt angelegt ist, schief.

Langer Rede kurzer Sinn: Was die Landesregierung hier vorlegt, ist nicht wirtschaftlicher. Es ist wirtschaftlich nicht begründet. Es zielt nur auf zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten ab. Im Übrigen hat Herr Brase, hat die Landesregierung insgesamt auch heute nicht begründet, warum das außerhalb der Kreditierungsmöglichkeiten des Landes, also außerhalb der Schuldenbremse, stattfinden soll. Das muss inhaltlich begründet sein. Das kann man nicht mit dem Zirkelschluss, den Sie vorgetragen haben, begründen.

Außerdem nehmen Sie dem Landtag die Möglichkeit, Transparenz mit Blick auf die einzelnen Großprojekte zu erhalten und in die laufenden Verfahren einzugreifen, wenn es nottut. Denn die entsprechenden Vorhaben werden sämtlich in die Sphäre der Landesregierung und der Ge- schäftsführung der Anstalt übertragen, ohne jede Einflussmöglichkeit des Parlaments. Das halte ich beinahe für den größten Fehler in dieser Konstruktion.

Abg. Dr. Dörte Liebetruh (SPD): Vielen Dank für Ihre Stellungnahme, Herr Brase, die den viel- fältigen Nutzen, den die neue Anstalt haben kann, deutlich gemacht hat. Ich möchte heute nicht auf sämtliche angesprochenen Punkte eingehen; wir haben noch weitere Sitzungen zur Beratung und Bewertung der verschiedenen einzelnen Aspekte.

Da Sie, Herr Thiele, den Punkt Wirtschaftlichkeit adressiert haben, will ich aber zum einen darauf aufmerksam machen, dass Herr Brase auf die Wirtschaftlichkeitsberechnungen hingewiesen hat, die durchgeführt werden. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass derzeit vielerorts in der

Frage, wie gebaut werden soll, auch ein Investorenbau mit externen Vermietern in Betracht gezogen wird. Dabei ist, wie in Ihren Ausführungen, Herr Brase, deutlich geworden ist, häufig zum Ende bzw. mit weiterem Voranschreiten der Laufzeit mit steigenden Kosten zu rechnen.

Ich danke auch für Ihren Hinweis auf die Vorteile, die die neue Anstalt insbesondere im Hinblick auf die Bauunterhaltung haben kann, die für die Nutzerinnen und Nutzer von Landesliegenschaften wichtig ist. Wenn der Staat als funktionierender Staat erlebt werden soll, dann muss die Bauunterhaltung funktionieren.

Abg. **Jürgen Pastewsky** (AfD): Wie ich schon bei der ersten Beratung im Plenum ausgeführt habe, geht es hierbei einzig und alleine darum, die Schuldenbremse zu umgehen. Das ist durch die heutige Stellungnahme der Landesregierung deutlich geworden, und das sollten Sie auch klar so benennen. Besonders spektakulär werden Ihre Argumente, wenn Sie zur Zahl der eingesparten Quadratmeter sagen: Das ist zwar nicht messbar, aber wir gehen fest davon aus. - Das ist das Niveau der Landesregierung.

Abg. **Dr. Andreas Hoffmann** (GRÜNE): Zunächst einmal danke ich der Landesregierung für ihre Stellungnahme.

Zu dem Argument, dass die NIA die Probleme des Staatlichen Baumanagements nicht löst: Viele Gesetze, Landesbetriebe und Gesellschaften sind nicht dazu geeignet, sämtliche Probleme des Staatlichen Baumanagements zu lösen; dieser Gesetzentwurf stellt insofern keine Besonderheit dar. Herr Brase hat auf die Probleme hingewiesen, die eine komplette Umstellung verursachen würde, und die kaum darstellbare Höhe der Bauunterhaltungsverpflichtungen erwähnt. Sie haben in diesem Zusammenhang von einem „evolutionären Vorgehen“ gesprochen.

Was Sie mit Blick auf die Finanzbedarfe und die Schuldenbremse ausgeführt haben, steht so auch im Gutachten. Das Ziel jetzt ist, die versteckte Verschuldung infolge des Ausbleibens von Maßnahmen durch wirtschaftliche Kriterien inklusive einer Tilgung durch Mieten sichtbar zu machen.

Sie haben von „Prioritätensetzung“ gesprochen. Wir sind in der jetzigen Situation, weil bisher nicht priorisiert wurde. In der Vergangenheit waren Ihnen Bauunterhaltung, Sanierung und Neubau relativ egal oder wurden nachrangig betrachtet. Unter CDU-geführten Regierungen lag das Staatliche Baumanagement auch schon in Verantwortung von CDU-Ministern.

Wir sind nun einmal in dieser Lage und wissen, dass das, was auf Bundesebene möglich gemacht wird, nicht ausreichen wird. Der Landesrechnungshof hat die bestehenden Bedarfe erhoben. Wir kommen mit den jetzigen Spielräumen, die wir durch das Sondervermögen und die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen haben, nicht einmal annähernd dahin, die Probleme zu lösen. Wir müssen aber eine Lösung finden, und das ist eine. Insofern vielen Dank an die Landesregierung dafür, dass sie diesen Vorschlag gemacht hat.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Herr Dr. Hoffmann, es waren viele Landesregierungen und die sie tragenden Fraktionen über viele Legislaturperioden hinweg, die regelmäßig zu Haushaltsplanentwürfen und Haushaltsbeschlüssen gekommen sind, die am Ende dazu geführt haben, dass Baumaßnahmen oder die Bauunterhaltung nicht auskömmlich finanziert waren.

Zur Wahrheit gehört auch, dass ein Teil des Problems schon in der Vergangenheit war, dass die Bedarfe die im Haushaltsplanentwurf für einzelne Baumaßnahmen veranschlagten Mittel letzten Endes regelmäßig deutlich überschritten haben, was die Möglichkeiten der Landesregierung hinsichtlich der Bauunterhaltung wiederum deutlich eingeschränkt hat. Das hat dazu geführt, dass wir eine Systemumstellung vorgenommen haben, die eigentlich gerade erst greift, der Sie aber keine Zeit geben, um sich tatsächlich in der Struktur zu verfestigen, und die zu ehrlichen Zahlen mit Blick auf die Baukosten führt, und zwar über einen längeren Zeitraum, sodass wir entsprechend im Rahmen des Landeshaushalts handeln können.

Des Weiteren bin ich über das Argument des evolutionären Vorgehens überrascht. Denn dass die Summe der Mieten, die aufgerufen werden müssten, jeden Kernhaushalt überfordern würde - das wird hiermit im Kern ausgesagt -, ist am Ende der zeitlichen Strecke - in 10, 15, 20, möglicherweise 25 Jahren - genauso richtig wie jetzt. Sie geben damit zu, dass es dauerhaft zu einer erheblichen Kreditfinanzierung kommen muss, weil der Kernhaushalt das, was er leisten soll, nicht leisten kann, und zwar nicht nur jetzt, sondern auch in Zukunft. Das Problem ist, dass zu dem, was Sie, wie Sie sagen, im Rahmen des Kernhaushalts nicht leisten können, Zinszahlungen hinzukommen. Das muss zu einer vollständigen Überforderung des Kernhaushalts führen - egal, ob Sie die Rechnung im Haushaltsplanentwurf aufmachen müssen oder indirekt über Mietzahlungen, die Sie auch im Haushaltsplanentwurf abbilden müssen. Das ist und bleibt eine Milchmädchenrechnung, die kurzfristig dazu führen soll, Bauprojekte, die nicht im Haushaltsplanentwurf verankert werden sollen oder können, kreditfinanziert realisieren zu können.

Für das Justizzentrum sollte meines Wissens in diesem Jahr eigentlich schon die Grundsteinlegung erfolgen. Offenbar konnte die Landesregierung das nicht realisieren, weil sie es nicht im Haushalt abbilden konnte, und will es jetzt kreditfinanzieren - in dem Wissen, dass der Kernhaushalt das langfristig nicht wird leisten können, wenn er nicht eine grundlegende strukturelle Veränderung erfährt. Das, Herr Brase, ist das eigentliche Problem an diesem Vorhaben der Landesregierung: dass sie nicht die Kraft aufbringt, entsprechende Vorhaben im Haushaltsplan darzustellen, die Lösung deshalb auf die Zukunft vertagt und so künftige Kernhaushalte deutlich stärker mit Zinszahlungen belastet. Das ist ein politischer, aber auch ein administrativer Fehler.

MR Brase (MF): Herr Thiele, ein erläuternder Hinweis zu Ihrem letztgenannten Punkt: Wir reden hier über Beschaffungsvarianten. Der öffentliche Mietbestellbau über die NIA tritt hier in Konkurrenz zum konventionellen Landeseigenbau bzw. zu privaten Anmietungen oder privatem Mietbestellbau. Die haushalterische Veranschlagung und Abbildung von privaten Mietaufwendungen unterscheidet sich in nichts von denen, die die NIA künftig bei ihren Mietbestellbauten ansetzt. Insofern handelt es sich hier um „Doing as usual“. Es gibt an dieser Stelle keinen Unterschied.

MDgt'in Breusing (LRH): Da es sich hierbei um ein sehr komplexes Thema handelt, möchten wir als Landesrechnungshof in der nächsten Fortsetzung der Beratung auf die Themen eingehen, die Herr Brase heute angesprochen hat. Wir werden dann zu den aufgeworfenen Fragen Stellung nehmen.

N i e d e r s c h r i f t

über den öffentlichen Teil der 113. Sitzung

des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

am 3. September 2025

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Unterrichtung durch die Landesregierung über den aktuellen Stand der Garantieportfolien der NORD/LB**
Unterrichtung 5
Aussprache 5

2. **Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)
Fortsetzung der Beratung..... 7

3. **Teilflächen der Domäne Grohnde, Landkreis Hameln-Pyrmont; Abgabe/Tausch von rund 25 ha Ackerflächen der Domäne Grohnde gegen rund 36,5 ha Acker-, Grün- und Brachflächen mit dem Unternehmen TenneT TSO GmbH zur Errichtung eines zusätzlichen Umspannwerks in der Gemarkung Grohnde**
Antrag der Landesregierung - [Drs. 19/8125](#)
Beratung 21
Beschluss..... 21

4. Vorlagen

Vorlage 234 (MWK) Vorlage nach § 24 LHO | Neubau der LUH „Digital Innovation Campus“ 22

Vorlage 237 (MF) Wiederbesetzung von Stellen gemäß Nr. 4 der Allgemeinen Bestimmungen zu den Personalausgaben (03 20, 04 06, 09 01) 22

5. Vertrauen in den Rechtsstaat stärken - Strafjustiz entlasten! Möglichkeiten des beschleunigten Verfahrens nach §§ 417 ff. StPO besser nutzen

Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/5311](#)

Mitberatung 23

Beschluss..... 23

6. Die Gewaltexzesse gegen Einsatzkräfte dürfen nicht länger hingenommen werden: Silvester-Randalierer endlich stoppen!

Antrag der Fraktion der AfD - [Drs. 19/6799](#)

Mitberatung 24

Beschluss..... 24

7. Kinderschutz neu denken - Sicherheit für unsere Kleinsten an erste Stelle setzen

Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/5647](#)

Mitberatung 25

Beschluss..... 25

8. Die deutsche Einheit endlich auch in Niedersachsen vollenden! Räumliche Trennung von Darchau und Neu-Darchau durch einen Brückenbau überwinden.

Antrag der Fraktion der AfD - [Drs. 19/5613](#)

Verfahrensfragen..... 26

9. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023

Antrag der Landesregierung - [Drs. 19/6080](#)

dazu:

Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2023 -

Unterrichtung - [Drs. 19/7345](#)

(in nicht öffentlicher Sitzung)..... 27

10. **Beratung von Antworten der Landesregierung auf Beschlüsse des Landtages zu Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2022 (sog. Altfälle)**
(in nicht öffentlicher Sitzung)..... 28

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
4. Abg. René Kopka (SPD)
5. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
6. Abg. Björn Meyer (SPD)
7. Abg. Wiebke Osigus (i. V. d. Abg. Philipp Raulfs) (SPD)
8. Abg. Reinhold Hilbers (i. V. d. Abg. Claus Seebeck) (CDU)
9. Abg. Melanie Reinecke (CDU)
10. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Christian Schroeder (i. V. d. Abg. Pippa Schneider) (GRÜNE)
14. Abg. Peer Lilienthal (AfD)

Als Zuhörer (§ 94 GO LT):

Abg. Jürgen Pastewsky (AfD).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied).

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:15 Uhr bis 11:40 Uhr.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF

mitberatend: AfRuV

zuletzt beraten: 112. Sitzung am 27.08.2025 (Verfahrensfragen, Fortsetzung der Beratung)

Fortsetzung der Beratung

dazu: *Vorlage 2 Ergänzung zur Stellungnahme des Landesrechnungshofs in der 111. Sitzung des AfHuF am 20.08.2025; hier: Vorbemerkungen Rechenmodell Mietkosten NIA vom 26.08.2025*

Vorlage 3 Stellungnahme des Niedersächsischen Finanzministeriums zum Rechenmodell des Landesrechnungshofs vom 01.09.2025

MDgt'in **Breusing** (LRH): Wie letzte Woche angekündigt, möchte ich heute auf die Darstellung der Landesregierung eingehen und zur Unterstützung der weiteren Beratungen einige Aspekte klarstellen. Darüber hinaus haben sich für uns weitere Fragen ergeben, die wir heute gern adressieren wollen. Vorwegnehmen möchte ich, dass wir an unserer Einschätzung festhalten.

Zunächst möchte ich auf die Entwicklung der Mietkosten und auf die unterschiedlichen Modellrechnungen in den Vorlagen 2 und 3 eingehen. In der Frage der Mietkosten liegen MF und LRH rechnerisch auseinander. Warum? Weil wir unterschiedliche Investitionsvolumen zugrunde legen. Wir vermuten diese höher, das MF niedriger. Ansonsten liegen die Berechnungen dicht beieinander. Auch wir haben noch einmal Durchschnittswerte in PLAKODA, dem Kostenplanungsprogramm der öffentlichen Hand, ermittelt, und wie so oft liegt die Wahrheit in der Mitte. Da dies aber ohnehin alles nur Schätzungen sind, brauchen wir darüber nicht weiter zu streiten.

Wir wollen nur eines verdeutlichen: Es gibt hier ein wirtschaftliches Risiko, das weder vom Land noch von der NIA gesteuert werden kann. Die potenzielle Spannbreite dieses Risikos können Sie sehr gut anhand der unterschiedlichen Modellrechnungen erkennen. Es ist unsere Aufgabe, Sie vor Risiken zu warnen und darauf hinzuweisen, dass auch ein Worst-Case-Szenario eintreten kann. Die Frage der Entwicklung der Mietkosten ist für uns nur eine Folgewirkung der NIA, die Sie bei Beschlussfassung aus unserer Sicht im Auge behalten sollten.

Uns geht es vorrangig nach wie vor um die Frage, ob die NIA das Land wirklich voranbringen wird. Ein entscheidender Baustein bei der Beantwortung dieser Frage ist die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Landesregierung hat deutlich gemacht, dass es die NIA als wichtigen Baustein zur Bewältigung des Sanierungsstaus an den landeseigenen Gebäuden sieht. Es handelt sich also auch für die Landesregierung um ein wichtiges Vorhaben, das sorgfältig vorbereitet und bis zu Ende gedacht sein muss. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Die Landesregierung muss insbesondere die Frage beleuchten, welche Variante insgesamt die wirtschaftlichste und damit für das Land die beste Lösung ist. Auch nach der Stellungnahme des MF in der vergangenen Woche bleibt es bei unserer Kritik, dass die Option des Landesbetriebs gar nicht in die Vorüberlegungen zur geeigneten Rechtsform einbezogen wurde. Das MF vertritt die Auffassung, dass es im Ermessen des Erstellers der Wirtschaftlichkeitsberechnung liegt, welche Varianten realistisch und umsetzbar seien und dass auch nur diese in der Berechnung betrachtet werden müssten. Für die eigentliche Berechnung der Wirtschaftlichkeit trifft das auch weitgehend zu. Wir beziehen uns allerdings auf die im ersten Schritt vorzunehmende Betrachtung der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen.

Auffällig ist, dass in den internen Arbeitspapieren, die wir eingesehen haben, alle anderen Optionen - also private Gesellschaften, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und sogar Sondervermögen - betrachtet und mit einer kurzen Begründung abgelehnt wurden - alle, nur die Option Landesbetrieb eben nicht. Es wurde daher auch nicht abgewogen, welche Vorteile ein Landesbetrieb gegenüber einer Anstalt des öffentlichen Rechts hat. Nur eine Option bietet er nicht, nämlich die der Kreditaufnahme.

Überrascht waren wir auch deshalb, weil die Landesregierung in den von uns eingesehenen Unterlagen selbst feststellte, dass diese Rechtsform die häufigste in anderen Ländern ist, und zwar bei ähnlicher Zielsetzung. Zur Verdeutlichung diente unser Hinweis auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB). Dort besteht nämlich zwischen Land und Landesbetrieb das gewünschte Mieter-Vermieter-Modell. Ja, es ist unstrittig, dass der dortige Landesbetrieb im Vergleich zur NIA einen erweiterten Aufgabenzuschnitt hat. Wir haben nicht gefordert, dass die NIA exakt die gleichen Aufgaben übernehmen soll. Uns ging es im Grunde nur um das Beispiel für ein Mieter-Vermieter-Modell. Das MF hat vorgetragen, dass der Landesbetrieb von vornherein auszuschließen war, weil dieser keine rechtlich verbindlichen gegenseitigen Rechte und Pflichten begründen könne. Diese Begründung können wir nicht nachvollziehen und bitten das MF daher um nähere Erläuterung.

Kommen wir nun zur Aktualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das Argument des MF, diese sei stichtagsbezogen, ist unstrittig. Aber wenn entscheidungsrelevante Veränderungen zeitnah abzusehen sind, sollten diese Aspekte zwingend in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt werden. Die Landesregierung fasste den Beschluss, die Geschäftsprozessoptimierung des Staatlichen Baumanagements (SBN) umzusetzen, am 17. Juni dieses Jahres, also eine Woche nach dem Beschluss zur NIA. Die Geschäftsprozessoptimierung wurde aber bereits seit mehreren Monaten im MF durch eine Projektgruppe vorbereitet. Warum dennoch ein Gesetzesentwurf vorgelegt wird, bei dem klar ist, dass sich ein wesentlicher Baustein für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens in Kürze verändern wird, ist nicht nachvollziehbar. Warum die Eile? Das MF hat in der letzten Sitzung selbst eingeräumt, dass die monetären Vorteile der NIA entfallen, wenn die Umstrukturierung des Staatlichen Baumanagements wie geplant umgesetzt wird. Zudem wäre es nicht nur sinnvoll, sondern im Sinne der Wirtschaftlichkeit auch geboten, zunächst die Geschäftsprozessoptimierung abzuwarten.

Zu unserem Argument, dass die monetären Vorteile wegen der Verfahrensänderungen beim SBN nicht eintreten, erläuterte das MF in der letzten Sitzung, dass der monetäre Vorteil der NIA eigentlich untergeordnet sei, da er durch die Nutzwerte mehr als aufgewogen würde. Die Verwaltungsvorschriften des Landes zu § 7 LHO sehen vor, dass nicht monetäre Aspekte in Wirt-

schaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen werden sollen. Hierfür stehen Instrumente zur Verfügung. Diese wurden aber nicht genutzt. Wir fragen daher, auf welcher Basis das MF zu der Schlussfolgerung kommt, die nicht monetären Vorteile könnten die fehlenden monetären Vorteile aufwiegen. Das müsste aus unserer Sicht konkret belegt werden. Wir halten die vom MF vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Berücksichtigung der Bedeutung und der Auswirkungen des Gesetzesvorhabens zur Errichtung der NIA nicht für eine ausreichende Entscheidungsgrundlage.

Kommen wir zur Bauverwaltung. Wir sind erstaunt über die Aussage, dass es der Landesregierung nicht darum geht, mit der NIA die Probleme der Bau- und Liegenschaftsverwaltung zu lösen. Denn genau darum sollte es gehen: schneller, effektiver und vor allem wirtschaftlich zu bauen. Mit der NIA ändert sich am eigentlichen Bauen nichts.

Das MF vertritt die Auffassung, dass die Ressorts einen sparsameren Flächenverbrauch anstreben, wenn sie dafür Miete zahlen müssen. Das wird nach unserer Einschätzung nicht ausreichen. Um einen sparsameren Flächenverbrauch zu erreichen, bedarf es vielmehr einer umfangreichen Beratung der nutzenden Ressorts durch das SBN. Dort sind die Fachleute, die wissen, wie die Prozesse und Funktionen in Flächen umgesetzt werden können. Auch Herr Minister Heere hat in seiner Einbringungsrede darauf hingewiesen, dass eine kritische Bedarfsprüfung seit Jahren dringend benötigt würde. Für die Prozesse der Bedarfsberatung sind allerdings keine Änderungen vorgesehen. Daher unsere Frage an das MF: Wie soll sichergestellt werden, dass das nutzende Ressort wirtschaftlich mit den Flächen umgeht, wenn es doch die Miete in seinem Haushalt erstattet bekommt?

In der Frage der Umgehung der Schuldenbremse sehen wir nach wie vor ein verfassungsrechtliches Risiko. Die Wirtschaftlichkeit und damit Vorteilhaftigkeit der NIA für das Land ist nicht hinreichend belegt. Auch nach Auffassung des MF entfallen die monetären Vorteile der NIA, wenn die Strukturen des SBN wie geplant verändert werden. Es verbleiben nur die nicht monetären Vorteile, die das MF allerdings nicht in seine Wirtschaftlichkeitsberechnung einbezogen hat.

Wir verstehen nach wie vor nicht, warum die Landesregierung zum jetzigen Zeitpunkt meint, sie müsse sich weitere Finanzierungsmöglichkeiten über Kredite erschließen. Unabhängig davon, dass die grundgesetzlichen Lockerungen der Schuldenbremse dem Land ausreichend finanziellen Spielraum verschaffen, möchte ich folgenden Aspekt ergänzen: Die Landesregierung will über die Kreditaufnahme der NIA zusätzliche Investitionsmittel bereitstellen. Aber die Planungs- und Baukapazitäten des SBN sind begrenzt. Die NIA greift für ihre Projekte im Wege der Organiertelei auf genau diese zu. Das bedeutet, selbst wenn das Land noch mehr Geld für die Baumaßnahmen zur Verfügung stellen würde, würde nicht mehr gebaut werden, da beim SBN schon jetzt die Planungs- und Baukapazitäten fehlen - und nicht die Mittel. Die NIA wird keine zusätzlichen Baukapazitäten für das Land schaffen. Hier wird es entscheidend auf die angestoßene Geschäftsprozessoptimierung des SBN ankommen. Wir möchten die Landesregierung bestärken, zuerst diesen Prozess konzentriert und zügig zu Ende zu bringen.

MR Brase (MF): Ich möchte auf einige von Frau Breusing genannte Aspekte eingehen.

Zum Vergleich der Mietkosten für ein Standardbürogebäude: Es ist eine Milchmädchenrechnung, dass mit zunehmenden Kosten für ein Gebäude aufgrund der baulichen Anforderungen

auch die Mietkosten steigen. Es ist völlig klar, dass ein Staatsgerichtssaal spezielle Anforderungen und damit höhere, weil spezifische Baukosten hat und das auch höhere Mietkosten nach sich zieht. Das ist auch bei einer Mietbestellbaumaßnahme bei einem privaten Investor der Fall. Es ist insofern völlig irreführend, hier absolute Bauinvestitionen als Vergleichsmaßstab in den Raum zu stellen; es können natürlich nur flächenbezogene Baukosten als Grundlage herangezogen werden.

Zur Kritik, dass in den internen Papieren die Rechtsform des Landesbetriebs keine Erwähnung gefunden hat: Die Gesetzesvorlage sieht zukünftig die NIA als zentrale Dienstleisterin bei der Umsetzung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten vor. Das gilt auch für Sanierungsprojekte in ausgewählten Fällen, soweit das Volumen vergleichbar ist. Aber die NIA ist nicht zuvörderst ein Instrument, um den Sanierungstau zu beseitigen. Dieses Ziel verfolgt der Gesetzentwurf auch nicht.

Die Landesregierung hat bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Varianten „NIA“ und „konventioneller Eigenbau“ die Option eines Landesbetriebes ganz bewusst nicht ins Kalkül gezogen, weil ein Landesbetrieb keine selbstständige Rechtspersönlichkeit ist und keine rechtsverpflichtenden Mietkosten für den kameralen Haushalt auslösen kann. Deswegen konnte er als zu vergleichende Alternative nicht herangezogen werden und ist von vornherein ausgeschlossen worden. Ob und inwieweit ein Landesbetrieb eine zielführende Konstellation ist, um die Bau- und Liegenschaftsverwaltung alternativ zu organisieren, ist eine gänzlich andere Fragestellung. Wie gesagt, ein Landesbetrieb ist - ebenso wie der BLB - keine selbstständige Rechtspersönlichkeit. Was dort als Mieter-Vermieter-Verhältnis in den Verwaltungsvorschriften implementiert ist, wird im Haushalt abgebildet. Aber das sind keine Rechtsverpflichtungen in den Ausgaben, denn das ist eine rein landesinterne Abwicklung.

Der Hinweis, die Landesregierung hätte mit der NIA abwarten sollen, bis die Geschäftsprozessoptimierung in der Bauverwaltung vollumfänglich umgesetzt wurde, erschließt sich mir nicht. Wie ich in den letzten beiden Ausschusssitzungen vorgetragen habe, bedient sich die NIA der Bauverwaltung in dem Zustand, in dem sie ist. Wenn die Geschäftsprozessoptimierung umgesetzt wird, bedient sich die NIA bei der Bauverwaltung natürlich in dem Zustand, in dem sie dann ist - und genießt dann auch die entsprechenden Vorteile.

Noch einmal zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der beiden Varianten und der Frage, was passiert, wenn die Geschäftsprozessoptimierung umgesetzt wird: Ich habe letzte Woche darauf hingewiesen, dass sich dann die bisherige monetäre Betrachtung verändert und zu einem von uns berechneten monetären Nachteil von barwertig 3,2 % führen würde. Dieser sehr überschaubare Nachteil wird nach unserer jetzigen Einschätzung mehr als aufgewogen durch die von mir in der letzten Woche ebenfalls genannten grundsätzlichen, nicht monetär bewertbaren Vorteile: Wir erwarten, dass sich die nutzenden Landesdienststellen bei der Bestellung quantitativ und qualitativ auf das absolut Notwendige beschränken und - anders als beim privaten Mietbestellbau oder auch bei der konventionellen Eigenerrichtung - die Liegenschaften am Ende in einem guten Erhaltungszustand im mittelbaren Landesvermögen sicher vorhanden sind.

Meine Erläuterungen in der letzten Woche können meines Erachtens als Nachlieferung gelten, sodass nicht noch einmal Unmengen an Papier zusammengestellt werden müssen, um Ihnen eine dezidiert ausgearbeitete Nutzwertanalyse zukommen zu lassen.

Noch einmal zum erwarteten Benefit: Wenn die Bestellung aufgegeben wurde, dann wird gebaut und am Ende werden auch Mieten gezahlt. Über den Mietzahlungszeitraum hinweg ist die Belastung des kameralen Haushalts fest - das ist völlig klar. Der Druck entsteht zu Beginn, vor der Bestellung. Künftig müssen die Landesnutzer vor der Bestellung den gesamten Rahmen der ausgelösten Kosten für die Mindestmietzeit - dargestellt über die Verpflichtungsermächtigung - rechtfertigen. Unsere Erwartung ist, dass dieser Effekt dazu führt, dass sie sich zukünftig auf das absolut Notwendige beschränken.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Herzlichen Dank für Ihre Ausführungen, ebenso dem Landesrechnungshof, insbesondere für die Spezifizierung der aus seiner Sicht kritischen Punkte, die wir ausnahmslos teilen.

Wir können nicht nachvollziehen, warum die Rechtsform des Landesbetriebs nicht in die Erwägungen und die Wirtschaftlichkeitsprüfung einbezogen wurde. Alle Argumente, die die Landesregierung hier vorgetragen hat, deuten im Wesentlichen auf eines hin: auf Misstrauen gegenüber sich selbst. Denn alle Kriterien, die Sie für eine externe Gesellschaft mit Rechtsverpflichtung erfüllt sehen, könnte die Landesregierung selbstverständlich immer einem Landesbetrieb auferlegen und damit zur Erfüllung bringen. Sie glauben offensichtlich nicht, dass ein Landesbetrieb - also die eigenen Mitarbeiter - in einer eigenen Struktur den Beschlüssen der Landesregierung folgen würde. Nur dieser Gedankengang kann ursächlich für die Auffassung sein, dass man eine externe Anstalt mit Rechtsverpflichtungen braucht. Wenn man zu diesem Schluss kommt, Herr Brase: Was passiert, wenn die Anstalt ihren Rechtsverpflichtungen nicht nachkommt? Diese Anstalt soll 100-prozentige Tochter des Landes sein; das Land gibt für diese Anstalt Garantien. Wenn sie einen Rechtsbruch begeht, hat das für sie keine wirtschaftlichen Konsequenzen.

Wir kennen ähnliche Konstruktionen bereits und wissen, dass es keine Konsequenzen hat. Beispielsweise ist es im Hochschulbau so, in dem es zwar keine Anstalten, aber selbstständige Einheiten gibt. Insbesondere die Stiftungsuniversitäten bekommen vom Land entsprechend Mittel zugewiesen und gehen über eine von ihnen selbst erstellte HU-Bau, die eingereicht werden muss, die Verpflichtung ein, in diesem Rahmen einen Bau zu errichten. Nach meiner Erinnerung hat das Land in der Vergangenheit jedes Mal, wenn ein solcher Bau notleidend wurde, nachgesteuert. Für zwei Fälle - die medizinischen Hochschulen in Göttingen und Hannover - hat man daraus Konsequenzen gezogen und eine eigene Controllinggesellschaft dazwischengeschaltet, weil die Baumaßnahmen so immens groß und in der Struktur kaum handhabbar sind. Sie übernimmt die Steuerung dieser Baumaßnahmen und die Kostenkontrolle, weil die Hochschulen gar keinen Druck haben, sich in dem von Ihnen beschriebenen Maße wirtschaftlich zu verhalten. Das wäre bei der Anstalt in der geplanten Konstruktion genau das Gleiche. Es mag einen Vertrag geben, aber die Nichteinhaltung des Vertrages hätte keine Konsequenzen, weil das quasi ein Insichgeschäft des Landes mit sich selbst ist. Deshalb trägt die Begründung für die Anstalt nicht. Vor allen Dingen trägt sie nicht für das Ausklammern einer Landesgesellschaft, die sich innerhalb der Struktur des Haushaltes befindet.

Damit komme ich zum eigentlichen Punkt, der Frage nach der Einheit des Haushaltes. Die Liegenschaften bilden einen wesentlichen Teil des Landeshaushaltes, sowohl in ihrer Vermögens- als auch in ihrer Kostenstruktur. Die Landesregierung plant, diesen wesentlichen Teil des Landeshaushaltes sukzessive auszulagern, ihn damit der haushalterischen Kontrolle des Landtags zu entziehen und einen Schattenhaushalt zu errichten - nichts anderes wäre diese Anstalt, die neben den Kreditaufnahmemöglichkeiten, die das Land hat, auch noch vollständig kreditfinanziert

wäre. Rechtlich ist das vielleicht ein Randaspekt, aber das scheint die Motivation der Landesregierung zu sein - nur so erklärt sich ihr Handeln.

Die Einheit des Haushaltes ist ein verfassungsrechtliches Gebot, das zu beachten und einzuhalten ist. Insbesondere in Baufragen ist das offensichtlich eine komplexe Fragestellung. Dieser Landtag hat - wie letztes Mal schon kurz angerissen - über viele Jahre hinweg Instrumente entwickelt, wie nicht nur zu Beginn einer Baumaßnahme und bei ihrer Finanzierung, sondern auch bei ihrer Durchführung Kontrolle und Steuerung durch das Parlament ermöglicht werden. Denn wir haben regelmäßig die Erfahrung gemacht, dass die vorgelegte HU-Bau und die tatsächliche Kostentwicklung - aus welchen Gründen auch immer - erheblich auseinandergedriftet sind. Diese Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten wollen Sie dem Parlament entziehen. Sie wollen also mit dieser Maßnahme nicht nur die Einheit des Haushaltes angreifen, sondern sie wollen gleichzeitig die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Parlamentes insbesondere bei großen Baumaßnahmen deutlich einschränken - um nicht zu sagen: auf null reduzieren. Alle Möglichkeiten, die sich das Parlament in der Vergangenheit erarbeitet hat, um dafür zu sorgen, dass Baumaßnahmen im Kostenrahmen bleiben, setzen Sie auf null. Damit verbinden Sie die inhaltlich nicht begründete Hoffnung, dass sich eine 100-prozentige Tochter des Landes automatisch kosteneffizient verhält, obwohl es kein einziges wirtschaftliches Argument gibt, dass sie es tun muss - bekanntlich bürgt das Land für sie zu 100 %, und sie wird vom Land finanziert.

Sie sagen, dass sich Teile der Landesregierung zu Beginn des Prozesses wirtschaftlicher als bisher gegenüber der Landesregierung verhalten müssen. Warum? Ich gehe davon aus, dass die Landesregierung auch bisher bei der Erstellung einer HU-Bau ihrer Verpflichtung gerecht geworden ist, auf Kosteneffizienz zu achten sowie darauf, dass eine angemeldete Baumaßnahme nur das enthält, was auch benötigt wird. Das ist wirtschaftliches Verhalten; das setzt die Landeshaushaltsordnung voraus. Ihre Ausführungen bedeuteten, dass die Landesregierung bisher gegen die Landeshaushaltsordnung verstoßen hat, weil sie nach Ihren Worten dem Parlament Haushaltsunterlagen-Bau vorgelegt hat, die nicht wirtschaftlich waren. Das glaube ich nicht; das würde ich nicht einmal dieser rot-grünen Landesregierung unterstellen. Sie müssten dann dem Finanzministerium unterstellen, dass es genau diese Aufgabe innerhalb der Landesregierung verfolgen und gewährleisten muss - und das werden Sie nicht ernsthaft tun wollen.

Wenn wir zusammen davon ausgehen, dass die Landesregierung bisher der Landeshaushaltsordnung gefolgt ist, dann kann sie dem Parlament auch bisher nur Bauvorlagen vorgelegt haben, die wirtschaftlich sind, also auf das notwendige Maß der Baumaßnahme reduziert sind. Hat sie das getan, fällt das von Ihnen genannte Argument weg. Es gibt also keines - außer der Kreditfinanzierung.

Ich habe noch drei Detailfragen.

Erstens. Wie würde sich eine Auflösung der NIA steuerlich auswirken? Was passiert, wenn eine zukünftige - oder diese - Landesregierung irgendwann einmal entscheidet, dass das vielleicht doch nicht die richtige Lösung war, diese Konstruktion wieder auflöst und die dort mittels Erbbaurecht eingelagerten und schon entstandenen Immobilien ins Landesvermögen zurückführt. Hätte das eine steuerliche Konsequenz oder nicht?

Zweitens. Sie haben versucht, zu erläutern, warum Ihres Erachtens die nicht monetären Vorteile die wirtschaftlichen Nachteile - 3,2 % - überwiegen. Warum ist das so? Ihr Argument war der

bessere Zustand der Liegenschaften des Landes am Ende, die in einer 100-prozentigen Tochter des Landes Niedersachsen eingelagert sind. Warum ist dieses Ziel des besseren Zustandes der Liegenschaften aus Ihrer Sicht nicht erreichbar, wenn die Liegenschaften Teil der Struktur des Haushaltes bleiben? Das ist erklärungsbedürftig. Denn über die Miete ist die Haushaltsbelastung höher. Das heißt, der monetäre Einsatz des Landes Niedersachsen aus dem Haushalt steigt insgesamt. Warum glauben Sie, dass die NIA trotz steigender Haushaltsbelastung operativ besser als ein Landesbetrieb in der Lage sein würde, einen guten Zustand der Liegenschaften herzustellen? Warum ist das Land selbst unwirtschaftlicher und ineffizienter? Das müssen Sie schon deshalb begründen, weil Sie wiederholt gesagt haben, die Struktur des Baumanagements habe damit gar nichts zu tun; Sie haben hier erklärt, dass das gleiche Personal diese Arbeit leistet.

Drittens. Sie müssen dem Parlament erläutern, welches Personal eigentlich wo verortet wird und wie die Beziehungen der Landesbehörden zur NIA - und umgekehrt - sind. Welches Personal wird in der NIA verortet, und auf welches Personal des Landes kann die NIA auf welchem Wege zugreifen? Wie sieht beispielsweise im Konfliktfall, etwa bei Personalengpässen, der Lösungsweg aus? Wenn beispielsweise eine Baumaßnahme für ein beliebiges Justizgebäude durch die NIA durchgeführt wird, gleichzeitig vier Amtsgerichte saniert werden und die Personalressourcen innerhalb der Strukturen des Landeshaushalts - also im Staatlichen Baumanagement - nicht ausreichen, um die Sanierung durchzuführen, wer entscheidet dann, welches Personal wie für welche Maßnahme eingesetzt wird? Warum sollte aus eingeschränkten Personalkapazitäten - darauf hat der Landesrechnungshof schon hingewiesen - mehr Effizienz entstehen? Auch das ist erklärungsbedürftig. Wenn diese Konstruktion dazu führt, dass es zwischen den Institutionen zu Streit um die Personalressourcen kommt, dann kann diese Konstruktion nicht funktionieren.

MR Brase (MF): Sie fragten, was passiert, wenn die Anstalt ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, und haben einen Quervergleich zu Baumaßnahmen bei Stiftungsuniversitäten gezogen. Ad hoc fallen mir drei Landesanstalten ein: NORD/LB, NBank, Anstalt Niedersächsische Landesforsten. Für zumindest zwei davon war ich früher im Rahmen der Rechtsaufsicht zuständig. Mir ist nicht bekannt, dass bei einer dieser drei Anstalten ein verantwortlich Handelnder seinen rechtlichen Verpflichtungen absichtlich nicht nachgekommen wäre; das wäre mir neu. Darüber hinaus unterscheiden sich Anstalten und Stiftungen in Bezug auf die Verfasstheit. Stiftungen unterliegen ausschließlich der Rechtsaufsicht der jeweiligen staatlichen Einheit, Anstalten unterliegen grundsätzlich der Rechts- und Fachaufsicht. Über die Fachaufsicht kann der Träger - sollte sich rechtswidriges Verhalten anbahnen - versuchen, lenkend und korrigierend einzuwirken. Vor diesem Hintergrund - Frau Breusing hat es übrigens auch erwähnt -: Wir haben intern die verschiedenen Möglichkeiten rechtlich selbstständiger Organisationsformen umfangreich durchdekliniert. Darum haben wir an dieser Stelle die Rechtsform der Stiftung definitiv ausgeschlossen, weil sie nicht unserem Anforderungsprofil entsprochen hat.

Zu Ihrer Frage, ob die Einheit des Haushalts von der Auslagerung berührt wird - der Begriff „Schattenhaushalt“ wurde genannt -: Hier wird nichts verborgen. Die Mietausgaben bedürfen zukünftig zwingend einer Verpflichtungsermächtigung, bevor sie für den kameralen Haushalt verpflichtend werden. Damit unterliegen sie von Beginn an transparent der Kontrolle und Steuerung des Haushaltsgesetzgebers. Der Haushaltsgesetzgeber muss diese Mittel zur Verfügung

stellen, bevor eine verbindliche Bestellung bei der NIA aufgeben wird, aus der dann nach Fertigstellung die Anschlussverpflichtung zum Abschluss eines Mietvertrages erwächst. Dann werden zukünftig auch die kameralen Ausgaben ausgelöst.

Zu Ihrer Frage nach der Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen im konventionellen Eigenbau gegenüber solchen, die über die NIA erfolgen, und nach quantitativen und qualitativen Anforderungen: Das ist ein weites Feld. Welche Anforderungen an ein Gebäude gestellt werden, unterliegt subjektiven Einschätzungen. Da gibt es sicherlich eine Spannbreite. Wir versuchen durch diese neue Organisationsform, die Schmerzgrenze so anzusetzen, dass die entsprechenden Erwägungen bei der Formulierung der Bestellung bestmöglich für den kameralen Haushalt ausfallen.

Zu Ihrer Frage nach steuerlichen Auswirkungen bei einer Auflösung: Ich habe in der Sitzung am 20. August vorgetragen, dass die NIA keine Verstrickungen mit der Ertragsteuer aufweist. Das würde sich im Fall einer Auflösung fortsetzen. Eine Auflösung der Konstruktion würde nach unserer Einschätzung keinerlei ertragsteuerliche Folgewirkungen auslösen. Wenn in der Praxis weder Gewerbe- noch Körperschaftsteuer anfallen, dann kann auch bei einer Auflösung nichts anfallen, weil das Vermögen an dieser Stelle keine steuerlichen Verstrickungen hat.

Zur Nutzwertanalyse: Ich hätte gedacht, dass wir uns nicht darüber unterhalten müssen, dass die konventionelle Beschaffungsmethode durch Eigenerrichtung über viele Jahrzehnte hinweg dazu geführt hat, dass der Zustand unserer Bauten nicht dem entspricht, was wir uns versprochen haben bzw. wünschen würden. Vielmehr stecken wir in einem strukturellen Sanierungsstau, weil dieses Thema durch mangelnde Finanzausstattung über viele Jahrzehnte und viele, von unterschiedlichen Parteien gestellte Regierungen hinweg strukturell vernachlässigt worden ist. Über die NIA schaffen wir eine verlässliche Mittelausstattung für die Durchführung der Bauunterhaltung, sodass die Bauten in einem vernünftigen Zustand bleiben und wir am Ende der Nutzungszeit oder des Mietvertrages keine Bruchbuden vorfinden.

Zu Ihren Bedenken bezüglich einer „Kapazitätskonkurrenz“ in der Bauverwaltung bei Bestellungen: Herr Thiele, Sie haben recht. Frau Breusing hat vorhin auch schon zutreffend ausgeführt: Durch die NIA werden die Baukapazitäten beim Land nicht erweitert - das geht gar nicht. Der Haushaltsgesetzgeber müsste personelle und sachliche Mittel bereitstellen, um die Kapazitäten zu erhöhen. Hinzu kommen auch noch die bauhandwerklichen Kapazitäten am Markt, auf die wir keinen unmittelbaren Einfluss haben; die müssen ja auch gegeben sein. Die von Ihnen angesprochene Konkurrenzsituation soll zum Zeitpunkt der Bestellung gelöst werden. Eine Bestellung kann und darf nur aufgegeben werden, wenn zu diesem Zeitpunkt absehbar ist, dass die Bauverwaltung diesen Verpflichtungen auch nachkommen kann. Zu diesem Zeitpunkt sind alle anderen Bauvorhaben - Sanierungen oder auch Neubauten in konventioneller Methode - bekannt, sodass es dann eine Priorisierung geben muss. Bestellt werden kann nur, wenn zu dem Zeitpunkt klar ist, dass diese Baumaßnahmen verlässlich abgewickelt und umgesetzt werden können.

Abg. **Dr. Dörte Liebetruh** (SPD): Herzlichen Dank an den Landesrechnungshof und die Landesregierung für die Ergänzungen der jeweiligen Stellungnahmen, insbesondere auch an das Finanzministerium für das Rechenmodell zu den Mietkosten der NIA in der Vorlage 3. Wir werden diese Ergänzungen und Unterlagen im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Anhörung eingehend

bewerten, die schon bald vorliegen werden und eine gute Grundlage für die weitere Ausschussberatung sein werden. An Spekulationen über etwaige Rechtsbrüche werden wir uns nicht beteiligen.

Abg. **Reinhold Hilbers** (CDU): An Diskussionen über Rechtsbrüche möchte auch ich mich heute nicht beteiligen; das wird sich klären lassen. Auf jeden Fall wird durch die verschiedenen Stellungnahmen deutlich, dass Sie da sehr grenzwertig unterwegs sind.

Was die Wirtschaftlichkeit angeht, ist die Frage doch, ob eine einmalige Veranschlagung im Haushalt in Form einer Verpflichtungsermächtigung, die ausgebracht werden muss, um ein Gebäude bei der NIA zu bestellen, ausreichend ist, um den genannten Steuerungseffekt zu erzielen. Da eine solche VE für den jeweiligen Haushalt von globaler Bedeutung ist, wird sie im Rahmen der Haushaltsverhandlungen diskutiert. Wenn sie dann einmal abgesichert ist, ist der Steuerungseffekt für die nächsten Jahre weg. Dann ist das Grundstück eingebucht und die Miete finanziert. Die Mittel werden in der MiPla durchgeschrieben werden; das ist ja eine Voraussetzung dafür, damit Sie so vorgehen können. Insofern ist der Steuerungseffekt meines Erachtens sehr gering.

Ich erinnere nur an den Landesliegenschaftsfonds, in den die Miete, die man zuvor gezahlt hat, einfließt, um ein erworbenes Gebäude abzufinanzieren. Auch davon gehen keine großen Steuerungseffekte aus. In der Regel werden entsprechende Finanzmittel mitverhandelt - genau so, wie man sonst mit Blick auf den Einzelplan 20 verhandelt, ob man als Ressort ein Gebäude bekommt oder nicht. So wird man auch mit solchen Verpflichtungsermächtigungen verfahren.

Von Interesse wäre, zu welchem Steuerungsergebnis die Nutzwertanalyse kommt, die ich gern einmal sehen würde. Darin müssten entsprechende Ergebnisse ja abgebildet sein. Dass eine Anstalt des Landes günstiger bauen können sollte als das Land selbst, vermag ich nicht nachzuvollziehen, denn die Mitarbeiter, die Konditionen und die Verfahrensweisen sind identisch. Wenn der Steuerungseffekt so wichtig für Sie ist, muss er auch mit einer Größenordnung belegt sein. Dann müssen Sie am Ende auch liefern: Dieser Steuerungseffekt muss sich in geringeren Gebäudedeflächen, in weniger umfangreichen Gebäudebaumaßnahmen und in einer effizienteren Steuerung der Gebäudewirtschaft des Landes insgesamt niederschlagen. Diese Nutzwertanalyse würde ich, wie gesagt, gerne sehen, damit wir Sie am Ende daran messen können, ob es auch wirklich so eintritt, wie angenommen, oder ob es pures Wunschdenken bleibt.

Im Vordergrund, so unsere Vermutung, steht, dass Sie so vorgehen, um über diese Anstalt Kredite zu generieren. Alles andere ließe sich über den Landesliegenschaftsfonds oder über einen Landesbetrieb darstellen. Die Mieten im Sinne eines Steuerungseffekts scharfzuschalten - das könnte man sogar kameral tun, indem man sie durchbucht - und in die Budgetierung einzubringen, wäre kein Problem. Überlegungen dazu, welche Wirkungen davon ausgehen würden, wurden schon einmal angestellt. Steuerungseffekte könnte man also auch auf einfachere Art und Weise erreichen. Mit der Selbstständigkeit der Anstalt wird nur eines ermöglicht, nämlich die Kreditschöpfung. Das nährt den Verdacht, dass dies das Hauptargument ist, so vorzugehen.

Ist mit Blick auf die Finanzierung der Anstalt zukünftig eine Teilnahme am Kontenclearing des Landes vorgesehen? Ist es beabsichtigt oder zumindest möglich, dass das Land der Anstalt Kredite aus Sondervermögen oder Ähnlichem bereitstellt? Es gibt ja Deckungsstöcke des Landes wie die Pensionsrücklage usw.

MR **Brase** (MF): Zu keiner Zeit wurde unsererseits vorgetragen, dass die NIA günstiger bauen könnte. Es war ja gerade Grundlage der schon mehrfach erwähnten allgemeinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinsichtlich des Vergleichs zwischen den beiden Beschaffungsvarianten, dass die NIA, selbst wenn sie sich landesnah finanziert, leicht höhere Zinsausgaben haben wird und damit im Vergleich zu Kreditfinanzierung und Bau durch das Land natürlich etwas schlechter fährt. In der vorliegenden Version der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird dieser monetäre Nachteil durch schnelleres Bauen kompensiert, weil an dieser Stelle die bisherigen verfahrensverlängernden Beteiligungen des Landesrechnungshofs und des Haushaltsausschusses entfallen und weil das - Frau Breusing hat das völlig zutreffend erwähnt - letztlich auch Zielrichtung der Geschäftsprozessoptimierung ist, wenn es so umgesetzt wird.

Tritt dieser Effekt nicht ein, beläuft sich der monetäre Nachteil, wie gesagt, auf barwertig 3,2 %. Das ist nach meiner Einschätzung keine große Differenz. Die Nutzwertanalyse ist ja gerade dadurch geprägt, dass sie zusätzliche Elemente berücksichtigt, die monetär nicht bewirkbar sind. Die quantitativen und qualitativen Vorteile bei der Bedarfsermittlung sind für uns ja gerade nicht bemessbar. Deswegen kann man das natürlich nicht in Euro und Cent quantifizieren, sondern man muss diese Aspekte parallel betrachten und mit der monetären Betrachtung zusammenführen. Wir sehen in diesen beiden Aspekten - zu Beginn einer Maßnahme, aber auch mit Blick auf die Bauunterhaltungssicherung finanzieller Art - zwei Vorteile, die so groß sind, dass sie den barwertigen Nachteil an dieser Stelle aus unserer Sicht mehr als aufwiegen.

Zu Ihrer Frage nach dem Kontenclearing: Das ist gesetzlich geregelt und insofern von vornherein vorgesehen.

Darüber zu entscheiden, ob und inwieweit die NIA künftig für ihren langfristigen Finanzierungsbedarf auch Mittel des Landes in Anspruch nehmen kann, obliegt dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber des Landes. Die HanBG konnte hierfür nach meiner Erinnerung über lange Zeit hinweg Mittel aus dem Sondervermögen für die Hochschulkliniken in Anspruch nehmen. Das ist aber vom Haushaltsgesetzgeber nur für die HanBG geregelt worden. Mir ist nicht bekannt, dass so etwas auch für andere Institutionen möglich wäre.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ich möchte hinsichtlich Ihres Arguments bezüglich der Einheit des Haushalts und der parlamentarischen Kontrolle einen Vergleich anstellen. Die aktuelle Situation ist: Ein Ministerium sieht die Notwendigkeit für den Bau oder die Sanierung eines Gebäudes, erstellt eine HU-Bau und legt diese zunächst der Landesregierung zur internen Abstimmung vor. Die Landesregierung legt die HU-Bau dann dem Parlament vor. Wir ziehen daraus im Rahmen der Haushaltsberatung haushalterische Konsequenzen, indem wir für die Baumaßnahme die entsprechenden Haushaltsmittel hinterlegen. Wenn es im weiteren Verlauf bei großen Baumaßnahmen zu Kostensteigerungen oberhalb der von uns vereinbarten Grenzen kommt, dann muss die Landesregierung dies dem Haushaltsausschuss wiederum zur Kenntnis geben - wir diskutieren häufig genug über die Hintergründe solcher Kostensteigerungen etc. -, bis die Baumaßnahme letztlich abgeschlossen ist. Das Parlament hat sowohl durch die Finanzierung über den Haushalt als auch über das gesamte Verfahren hinweg Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten.

Nach Errichtung der NIA wird die Anstalt - davon gehe ich aus - für eine Baumaßnahme eine von einem Ministerium erbetene Kostenkalkulation vorlegen. Diese wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung mit Blick auf eine VE verhandelt. Das wäre dann die letztmalige Befassung des Par-

laments damit. Danach sind wir raus. Sollte es im weiteren Verlauf zu erheblichen Baukostensteigerungen kommen - aus welchen externen Gründen auch immer; das ist ja keine böse Absicht seitens des SBN -, wäre nur noch exekutives, nicht aber legislatives Handeln möglich.

Nehmen wir an, Sie haben eine Mietausgabe vereinbart, die über eine VE abgesichert ist, und es kommt zu erheblichen Materialkostensteigerungen, die in der Kostenkalkulation nicht vorgesehen waren. Im parlamentarischen Verfahren könnten wir beispielsweise sagen - was wir zum Teil auch tun -: Das hat zur Konsequenz, dass Bauabschnitt 2 im Moment nicht realisiert wird. Diese Möglichkeit hätte das Parlament dann nicht mehr. Die Landesregierung und ihre eigene Anstalt müssten mit den höheren Kosten der laufenden Baumaßnahme umgehen. Die Folge solcher Kostensteigerungen - seien es Material- oder Personalkostensteigerungen - wäre, dass die Anstalt den Vertrag, der geschlossen wurde, nicht einhalten kann. Ein neuer Vertrag oder Änderungsvertrag müsste verhandelt werden, der das Parlament aber nicht erreicht. Wir könnten uns nur noch mit den Konsequenzen in Form von höheren Mietzahlungen befassen, die wir im nächsten Haushalt abzubilden hätten. Wir könnten also nicht mehr ins Verfahren eingreifen. Deshalb wäre das Parlament in seinen Möglichkeiten und Rechten im Vergleich zur jetzigen Situation deutlich eingeschränkt.

Im Übrigen haben Sie etwas dargestellt, das den Verdacht bestärkt, dass die Anstalt gar nicht wirtschaftlicher als das Land selbst arbeiten und auch den Zustand der Gebäude nicht verbessern kann: Sie sagten, es dürfe nur gebaut werden, was durch das Staatliche Baumanagement leistbar ist. Sie suggerieren die ganze Zeit schon, dass der Engpass ein monetärer sei. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen aber, dass wir keinen monetären, sondern einen personellen Engpass haben. Jede Behörde, die Bau- oder Unterhaltungsmaßnahmen durchführt, klagt darüber, dass das Staatliche Baumanagement zu wenig Personal hat, um die begonnenen Maßnahmen fertigzustellen. Nun sagen Sie, es dürften nur noch Maßnahmen begonnen werden, bei denen sich das Staatliche Baumanagement verpflichtet, sie zu durchzuführen. Wenn es das nicht kann, dann dürfen die Maßnahmen nicht begonnen werden.

Dass muss zu zwei Konsequenzen führen: Die erste ist, dass Maßnahmen, die wir jetzt durchführen würden, weil sie dringlich sind, gar nicht mehr begonnen werden, weil wir ein Kapazitätsproblem haben. Das verbessert nicht die Situation unserer Liegenschaften. Die zweite Konsequenz ist - das würde ich niemandem unterstellen, aber das ist im Grunde die Folge -: Die Maßnahmen werden doch begonnen, aber die Anstalt kann später auf Personal, das es braucht, nicht zugreifen, weil die Kapazitäten nicht ausreichen. Die Fragen, wie sie in solchen Fällen an das notwendige Personal kommt, das beim SBN verbleibt, wie die Steuerungswirkung ist und wer dann entscheidet, welche Maßnahme liegenbleibt und welche durchgeführt wird, haben Sie bisher nicht beantwortet.

Wenn die Anstalt abhängig vom Handeln der Verwaltung ist, dann kann sie gar nicht intrinsisch motiviert wirtschaftlich handeln, sondern dann wird am Ende des Tages das passieren, was auch jetzt schon der Fall ist: dass eine Mangelsituation dazu führt, dass die Landesgebäude in keinem guten Zustand sind.

Abschließend möchte ich Sie bitten, noch etwas zu der Bitte von Herrn Hilbers zu sagen, uns die angesprochene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zukommen zu lassen.

MR **Brase** (MF): Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lassen wir dem Ausschuss selbstverständlich zukommen.

Was das Thema Kapazitätenkonkurrenz angeht, werden, falls Probleme bestehen sollten, diese schon zuvor, im Zuge der Bestellung eruiert und durch entsprechende Entscheidungen gesteuert. Wenn im Weiteren an irgendeiner Stelle Probleme auftauchen sollten, werden sie dann gelöst.

Die Frage, was bei der NIA passiert, wenn Kostensteigerungen eintreten, die zu höheren Mietkosten führen, erlaubt es mir, das angedachte, zweistufige Verfahren noch einmal zu veranschaulichen. Zunächst werden im Zusammenhang mit der Bestellung die Mietkosten für den voraussichtlichen Mindestmietzeitraum im Rahmen einer Grobkostenschätzung kalkuliert. Diese bildet die Grundlage für eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung. Wenn eine solche Verpflichtungsermächtigung ausgebracht und das Gebäude festgestellt ist, folgt im nächsten Schritt der Abschluss des konkreten Mietvertrags. Wenn sich die ursprünglichen Mietkosten erhöht haben und das anfängliche Volumen der Verpflichtungsermächtigung übersteigen, muss natürlich haushalterisch nachgesteuert werden. An dieser Stelle wird der Haushaltsgesetzgeber also im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften beteiligt.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Sie sagen, der Haushaltsgesetzgeber werde beteiligt - ja, er muss dann gegebenenfalls die höhere Miete im Haushalt abbilden. Tut er es nicht, sorgt er dafür, dass die 100-prozentige Tochter des Landes nicht wirtschaftlich arbeiten kann und defizitär wird, woraufhin der Haushaltsgesetzgeber in der Rechtsverpflichtung ist, das Defizit auszugleichen. Was sollen wir denn dann anderes tun? Wir als Parlament haben auf dem Weg dahin keine Eingriffsmöglichkeit, um Kosten zu reduzieren, sondern müssen mit dem Ergebnis leben - und zwar vor dem Hintergrund einer VE, die wir über einen langen Zeitraum in unsere Haushalte einsteuern müssen, um nicht einen Insolvenzfall zu produzieren, der dann über eine entsprechende Garantie abgedeckt werden muss.

Das ist typisches exekutives Handeln. Sie sagen: „Wir, die Landesregierung, haben das im Griff“, verdrängen aber völlig, dass das Parlament die Kontrolle über die entsprechenden Maßnahmen haben muss. Wir müssen den Auftrag erteilen und das Geld dafür bereitstellen können - und zwar nicht nur, wenn die Baumaßnahme beginnt, sondern auch, wenn es zu entsprechenden Kostensteigerungen kommt. Wir müssen das haushalterisch abbilden und auch Nein sagen können. In der von Ihnen vorgesehenen Konstruktion können wir nur einmal, zu Beginn, Nein sagen. Wenn es danach zu Kostensteigerungen oder gar Kostenexplosionen kommt - wir haben in der Vergangenheit die Verdreifachung von Baukosten erlebt -, können wir nicht mehr sagen: Stopp, der nächste Bauabschnitt wird nicht gebaut! Oder: Das Bauvorhaben muss durch diese oder jene Maßnahmen reduziert werden. - Das macht dann die Exekutive. Das ist einer der Konstruktionsfehler dieser Anstalt.

MDgt'in **Breusing** (LRH): Eine Anmerkung zur Kapazitätenkonkurrenz bzw. -planung: Diese betrifft nicht nur die NIA und die Entscheidung darüber, welche Projekte durchgeführt werden. Vielmehr gäbe es auch parallel laufende Prozesse beim SBN, also neben den NIA-Projekten auch die Bauprojekte für den Bund und die fürs Land, die nicht im Rahmen der NIA durchgeführt werden. Auch bezüglich dieser Vorhaben wird es meines Erachtens notwendigerweise Konkurrenzen geben, und es wird entschieden werden müssen, welche Projekte mit welcher Priorität und welchen Kapazitäten fortgeführt werden.

MR **Brase** (MF): Das Konkurrenzproblem im Verhältnis von Bundes- und Landesbau gibt es ja schon jetzt. Es kommt jeweils auf die umzusetzenden Bauvolumina auf Bundes- und Länderebene an. Dieses Problem ist also nichts Neues und wird sich insofern nicht vervielfachen. Im Übrigen wird es in der Praxis hoffentlich zur Zufriedenheit beider juristischer Gebietskörperschaften gelöst.

MDgt'in **Breusing** (LRH): Ich möchte auf meine Frage zum Ausschluss der Rechtsform des Landesbetriebs hinweisen, die ich eingangs gestellt habe. Sie sagten, die Landesregierung habe sich dagegen entschieden, weil ein Landesbetrieb keine rechtlich verbindlichen gegenseitigen Rechte und Pflichten begründen könne. Ich lege Wert darauf, dafür eine Begründung zu bekommen. Wir können das so nicht nachvollziehen und bitten um nähere Erläuterung.

MR **Brase** (MF): Zum Ausschluss der Rechtsform des Landesbetriebs: Ein Landesbetrieb ist keine rechtlich selbstständig verfasste Organisation und kann insofern gegenüber dem Land keine selbstständig einklagbaren Forderungen geltend machen; das ist der Unterschied. Alles, was über Landesbetriebe durchgeführt wird, geschieht in rein verwaltungsinternen Strukturen, die mal mehr oder mal weniger interne Verpflichtungen haben, die mal mehr oder mal weniger befolgt werden.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ich bitte darum, dass die vom Landesrechnungshof gestellte Frage seitens des MF schriftlich beantwortet wird.

MDgt'in **Breusing** (LRH): Ich habe eine Nachfrage zu den genannten verbindlichen gegenseitigen Rechten und Pflichten: Warum braucht die NIA eine eigene Klagebefugnis? Was steht dahinter?

MR **Brase** (MF): Das ist die Konsequenz der rechtlichen Selbstständigkeit. Dadurch werden einklagbare Rechte gegen das Land begründet.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Die Vorstellung, dass die Anstalt - aus welchen Gründen auch immer - ihren Rechtsverpflichtungen nicht nachkommen kann und das Land sich entscheidet, seine 100-prozentige Tochter zu verklagen, ist doch völlig unrealistisch. Das wird nicht stattfinden. Das Land verklagt sich doch nicht selbst - zumal das Land im Fall des Erfolgs einer solchen Klage ja selbst für das haften würde, was da passiert. Das macht keinen Sinn. Alle Beteiligten wissen auch, dass das so nicht stattfinden wird, sondern dass es, weil eine erfolgreiche Klage wiederum auf das Land zurückfallen würde, eine Lösung auf dem Verhandlungswege geben würde. Ein einklagbares Recht wird hiermit faktisch nicht geschaffen, was, wie gesagt, alle Beteiligten wissen. Deswegen ist die genannte Steuerungswirkung nicht vorhanden.

MR **Brase** (MF): Ich möchte darauf hinweisen, dass so etwas auf Bundesebene seit 2013 umgesetzt wird: Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, ähnlich, wie es hinsichtlich der NIA geplant ist, und hat ein umfassendes, einheitliches Liegenschaftsmanagement mit dem Bund als Nutzer. Die Mieten, die dort über privatrechtliche Mietverträge vereinbart wurden, sind im Rahmen gegenseitiger Rechte und Pflichten aus den Mietverträgen in jedem Bundeshaushalt als echte Ausgaben verortet.

Abg. **Reinhold Hilbers** (CDU): Es wird deutlich, dass es hier nicht nur um ein rechtliches Mutter-Tochter-Verhältnis geht. Die NIA wäre eine Anstalt des öffentlichen Rechts, sodass sie entweder ihren Träger oder der Träger die Anstalt verklagen müsste. Es wäre durchaus geschichtsträchtig, wenn das passieren würde.

Was die BIMA angeht, gibt es zwei wesentliche Unterschiede: Erstens ist der Bund im Wesentlichen gar nicht für die entsprechenden Baumaßnahmen zuständig, sondern bedient sich dazu der Kapazitäten der Länder. Die BIMA ist insofern eigentlich nur eine Verwaltungsgesellschaft. Zweitens ist die BIMA zumindest bisher nicht kreditierungsfähig. Ein Argument für zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten bietet sie also nicht.

MR **Brase** (MF): Der letztgenannte Punkt ist richtig: Die BIMA hat nicht die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Allerdings kann sie mittlerweile in einem überschaubaren Rahmen selbst bauen, nämlich sofern die Länder im Rahmen der Organleihe kapazitätsmäßig nicht in der Lage sind, Bundesbaumaßnahmen durchzuführen.

*

Der - federführende - **Ausschuss** beschließt, die Beratung in einer seiner für den 17. September 2025 vorgesehenen Sitzungen auf Grundlage der Ergebnisse der schriftlichen Anhörung fortzusetzen.

N i e d e r s c h r i f t

über die 114. - öffentliche - Sitzung

des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

am 17. September 2025

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2025) und der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung**
2. a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026)**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7910](#) neu
- b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2025 bis 2029**
Unterrichtung - [Drs. 19/8151](#)

3. **Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2026**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8220](#)

Beginn der Beratung

Vorstellung des Nachtragshaushaltsgesetzentwurfs 2025 durch den Finanzminister (zu TOP 1)..... 6

Vorstellung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 unter Einbeziehung der Einzelpläne 04 und 20 durch den Finanzminister (zu TOP 2, dazu: Vorlage 243)..... 10

Vorstellung des Haushaltsbegleitgesetzentwurfs 2026 (zu TOP 3)..... 20

Stellungnahme des Landesrechnungshofs (zu TOP 1 und 2) 21

<i>Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (zu TOP 1 bis 3, dazu: Vorlage 231)</i>	30
<i>Allgemeine Aussprache (zu TOP 1 bis 3)</i>	37
<i>Verfahrensfragen (zu TOP 3)</i>	59
<i>Beratung des Entwurfs des Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2025 (zu TOP 1)</i>	
<i>Einzelplan 03 - Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung -, Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Bauen -, Einzelplan 13 - Allgemeine Finanzverwaltung - und Einzelplan 20 - Hochbauten</i>	59
<i>Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (zu TOP 2 a)</i>	
<i>Einzelplan 04 - Finanzministerium.....</i>	59
<i>Einzelplan 20 - Hochbauten</i>	60
 4. a) Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026)	
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7910 neu	
b) Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2025 bis 2029	
Unterrichtung - Drs. 19/8151	
 <i>Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026</i>	
<i>Einzelplan 14 - Landesrechnungshof</i>	
<i>Vorstellung durch die Präsidentin des Landesrechnungshofs</i>	62
<i>Allgemeine Aussprache.....</i>	64
<i>Einzelberatung</i>	65
 5. Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben	
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498	
<i>(abgesetzt)</i>	66
 6. Vorlagen	
Vorlage 240 (MF) Wiederbesetzung von Stellen gemäß Nr. 4 der Allgemeinen Bestimmungen zu den Personalausgaben (03 01, 09 41).....	67
 7. Beschlussfassung über die Haushaltsberatungstermine im Ausschuss im Jahr 2026	68

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
4. Abg. René Kopka (SPD)
5. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
6. Abg. Björn Meyer (SPD)
7. Abg. Doris Schröder-Köpf (i. V. d. Abg. Philipp Raulfs) (SPD)
8. Abg. Reinhold Hilbers (i. V. d. Abg. Melanie Reinecke) (CDU)
9. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
10. Abg. Claus Seebeck (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Pippa Schneider (GRÜNE)
14. Abg. Peer Lilienthal (AfD)

Zeitweise übernimmt stellv. Vors. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE) die Leitung der Sitzung.

Als Zuhörer (§ 94 GO LT):

Abg. Jürgen Pastewsky (AfD).

Von der Landesregierung:

Minister Heere (MF).

Vom Landesrechnungshof:

Präsidentin Dr. von Klaeden.

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Ministerialrätin Dr. Kresse,
Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:15 Uhr bis 14:54 Uhr.

Tagesordnungspunkt 5:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF

mitberatend: AfRuV

Der - federführende - **Ausschuss** hat diesen Punkt zu Beginn der Sitzung von der Tagesordnung abgesetzt.

N i e d e r s c h r i f t
über die 120. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
am 29. Oktober 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7910](#) neu

- b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2025 bis 2029**

Unterrichtung - [Drs. 19/8151](#)

Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026

Einzelplan 02 - Staatskanzlei

Vorstellung durch den Chef der Staatskanzlei und die Ministerin für Europa und Regionale Landesentwicklung 4

Allgemeine Aussprache..... 15

Einzelberatung 25

2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2025) und der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7915](#) neu

Fortsetzung der Beratung 26

Beschluss..... 27

3. **Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

Fortsetzung der Beratung 29

Verfahrensfragen 39

4. **Personalstrukturbericht 2023**

Unterrichtung - [Drs. 19/7898](#)

Unterrichtung durch die Landesregierung 40

Aussprache 46

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
4. Abg. René Kopka (SPD)
5. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
6. Abg. Björn Meyer (SPD)
7. Abg. Andrea Prell (i. V. des Abg. Philipp Raulfs) (SPD)
8. Abg. Reinhold Hilbers (i. V. des Abg. Jörn Schepelmann) (CDU)
9. Abg. Melanie Reinecke (CDU)
10. Abg. Claus Seebeck (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Pippa Schneider (GRÜNE)
14. Abg. Jürgen Pastewsky (i. V. des Abg. Peer Lilienthal) (AfD)

Von der Landesregierung:

Ministerin Walter (StK),
Staatssekretär Doods (StK).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Regierungsrat Dr. Ramm (TOP 1),
Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken (TOP 2 bis 4), Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 14:08 Uhr bis 17:52 Uhr.

Tagesordnungspunkt 3:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF

mitberatend: AfRuV

zuletzt beraten: 112. Sitzung am 27.08.2025 (Verfahrensfragen, Fortsetzung der Beratung)

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlage: Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD (Vorlage 13)

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) erinnert eingangs daran, dass der Ausschuss den GBD in der 111. Sitzung am 20. August 2025 um eine rechtliche Bewertung zu vier den Gesetzentwurf betreffenden Punkten gebeten habe: zu zwei steuerrechtlichen Aspekten, zur Vereinbarkeit einer Regelung im Gesetzentwurf mit der Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie zur vorgesehenen Ermächtigung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) zur Kreditaufnahme.

MR'in **Dr. Schröder** (GBD) führt zur **Frage des Grunderwerbsteueranfalls bei Bestellung von Erbbaurechten für die NIA** aus, der GBD halte die rechtliche Einschätzung des MF, wonach keine Grunderwerbsteuer anfalle, da insoweit eine Ausnahme greife, für plausibel. Zwar unterfielen Rechtsgeschäfte, die einen Anspruch auf eine Bestellung, Übertragung oder Verlängerung eines Erbbaurechts begründeten, grundsätzlich der Grunderwerbsteuer; dies ergebe sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 und § 2 Abs. 2 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG). Allerdings regelten die §§ 3 und 4 des Gesetzes Ausnahmen von der Besteuerung. Von diesen dürfte auch nach Auffassung des GBD diejenige nach § 4 Nr. 1 hier einschlägig sein.

Voraussetzung für eine Ausnahme von der Besteuerung sei demnach, dass der Erwerb eines Grundstücks durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts von einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts erfolge, und zwar aus Anlass des Übergangs von öffentlich-rechtlichen Aufgaben von der einen auf die andere juristische Person, und dass das Grundstück nicht überwiegend einem Betrieb gewerblicher Art diene. Diese Ausnahme beziehe sich im Wortlaut zwar auf den Grundstückserwerb, also auf den Übergang von Eigentum an einem Grundstück. Aber nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 GrEStG stehe das Erbbaurecht dem Grundstückseigentum gleich, sodass diese Ausnahmeregelung mutatis mutandis hier ebenfalls einschlägig sei.

Die Voraussetzungen für eine entsprechende Ausnahme seien auch erfüllt, wenn davon ausgegangen werden könne, dass kein Betrieb gewerblicher Art vorliege, da die NIA als juristische Person des öffentlichen Rechts das Erbbaurecht vom Land als juristischer Person des öffentlichen Rechts erhalte, und zwar anlässlich des Übergangs der öffentlich-rechtlichen Aufgabe der Errichtung und Sanierung eines für die Aufgabenerfüllung des Landes benötigten Gebäudes vom

Land, dem bis zur konkreten Beauftragung der NIA in einer Infrastrukturvereinbarung diese Aufgabe zufalle, auf die NIA. Dies betreffe jeweils auch das Grundstück, das der Erfüllung genau dieser Aufgabe diene.

Wann ein Betrieb gewerblicher Art vorliege, ergebe sich nicht aus dem Grunderwerbsteuergesetz, sondern werde dem Ertragsteuerrecht entnommen. Nach der Rechtsprechung liege ein Betrieb gewerblicher Art auch dann nicht vor, wenn sich die betreffende Tätigkeit auf die reine Vermögensverwaltung beschränke, also immer dann, wenn Vermögen lediglich genutzt werde, was insbesondere der Fall sei, wenn unbewegliches Vermögen wie Grundstücke und Häuser vermietet oder verpachtet würden. Genau dies sei mit Blick auf die NIA vorgesehen.

Zudem gebe es Rechtsprechung, wonach es sich auch dann noch um reine Vermögensverwaltung handle, wenn auch Leistungen wie die Pflege, Wartung und Versicherung des vermieteten Objekts geschuldet würden, die im Rahmen einer normalen Vermietungstätigkeit anfielen, wenn der Besitz sehr umfangreich sei, an eine Vielzahl von Mietern vermietet werde und zur Verwaltung ein in kaufmännischer Weise eingerichteter Geschäftsbetrieb unterhalten werde und wenn die Errichtung von Häusern gezielt zum Zweck der späteren Vermietung erfolgt und im erheblichen Umfang durch Fremdmittel finanziert sei.

Vor diesem Hintergrund dürfte aus Sicht des GBD - und so auch die Einschätzung des MF - die Ausnahme von der Besteuerung greifen, jedenfalls soweit die reine Vermietung von Gebäuden, gegebenenfalls inklusive Verwaltung und Versicherung derselben, in Rede stehe.

Auch in der **Frage der Steuerpflichtigkeit der Vermietung der Gebäude durch die NIA nach dem Umsatzsteuergesetz (UStG)** teile der GBD die Auffassung des MF, nämlich, dass keine Umsatzsteuer anfalle. Zwar unterlägen der Umsatzsteuer nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG neben Lieferungen auch sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführe. Zu diesen sonstigen Leistungen als steuerbaren Umsätzen gehörten nach § 3 Abs. 9 UStG auch Vermietungsleistungen; die NIA sei dabei auch Unternehmer im Sinne des § 2 UStG. Nur, soweit juristische Personen öffentlichen Rechts im Rahmen der öffentlichen Gewalt handelten, sei der Anwendungsbereich der Spezialregelung in § 2b UStG überhaupt eröffnet. Handle die juristische Person öffentlichen Rechts hingegen, wie es hier der Fall sei, über Mietverträge privatrechtlich, bleibe es bei der Maßgeblichkeit der Unternehmereigenschaft nach § 2b UStG. Dabei sei die Vermietung durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs auch dann als unternehmerische Tätigkeit einzustufen, wenn ertragsteuerrechtlich wegen Vermögensverwaltung kein Betrieb gewerblicher Art vorliege, da dem Begriff der Vermögensverwaltung im Umsatzsteuerrecht keine Bedeutung zukomme.

Allerdings befreie § 4 Nr. 12 Buchst. a UStG von den unter § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG fallenden Umsätzen unter anderem gerade die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken von der Steuer. Dies gelte nicht nur für die Vermietung von ganzen Grundstücken, sondern auch von Grundstücksteilen, also insbesondere von Gebäuden und Gebäudeteilen, sodass die Tätigkeit der NIA, soweit sie lediglich die reine Vermietung von Gebäuden betreffe, von der Umsatzsteuer befreit sein dürfte.

ParlR Dr. Oppenborn-Reccius (GBD) erklärt zu der **Frage, ob die Regelung in § 6 - Durchführung der Aufgaben - Abs. 1 Satz 4 des Gesetzentwurfs mit § 34 - Erhebung der Einnahmen, Bewirtschaftung der Ausgaben - Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vereinbar sei**, dies sei aus Sicht des GBD der Fall. § 34 Abs. 1 LHO besage, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu generieren seien, setze aber voraus, dass dem ein entsprechender fälliger Anspruch zugrunde liege. Dem vorgelagert seien die Fragen, wann dieser Anspruch bestehe und wann er fällig sei. Wenn ein entsprechender Anspruch bestehe, müsse er sofort geltend gemacht werden. Jedoch könne ein Anspruch dergestalt begründet werden, dass er, wie hier vorgesehen, mit der Mietzahlungspflicht einsetze und erst dann fällig werde. Dann müsse er unverzüglich geltend gemacht werden.

Wovon die Entwurfsregelung indes abweiche, sei die Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 64 - Grundstücke - der LHO, die besage, dass Verträge zur Bestellung von Erbbaurechten so auszugestalten seien, dass entsprechende Erbbauzinsen bei Besitzübergang zu zahlen seien. Allerdings habe das Gesetz normenhierarchisch Vorrang vor der VV. Zwar ließe sich hierzu die Frage aufwerfen, ob das Land einen entsprechenden Anspruch so begründen könne, dass die Pflicht zur Zahlung von Erbbauzinsen erst später einsetze, jedoch spreche aus Sicht des GBD letztlich nichts dagegen. Dies gelte auch für den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Dass das Land wie vorliegend Sachgründe dafür anführe, einen betreffenden Anspruch dergestalt zu begründen, dass er erst beim Einsetzen der Mietzahlungspflicht fällig werde, sei eine politische Entscheidung; rechtlich sei dies aus Sicht des GBD jedenfalls unbedenklich.

Zu der **Frage, ob die vorgesehene Ermächtigung der NIA, Kredite aufzunehmen, verfassungsgemäß wäre und ob insoweit nicht eine unzulässige Umgehung der Regelungen zur sogenannten Schuldenbremse vorläge**, trägt Herr Dr. Oppenborn-Reccius die Anmerkungen des GBD im Sinne der **Vorlage 13** (Seiten 2 bis 15) vor, auf die insoweit verwiesen wird. Im Ergebnis spräche demnach bei einer wertenden Gesamtbetrachtung aus Sicht des GBD vieles dafür, dass bei der in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgestaltung die Einnahmen der NIA aus den von ihr nach § 7 Abs. 1 des Entwurfs aufgenommenen Krediten als Einnahmen des Landes aus Krediten im Sinne der Regelungen zur Schuldenbremse zu behandeln wären. Der GBD weise daher darauf hin, dass nach seiner rechtlichen Einschätzung ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches Risiko im Hinblick auf die haushaltsrechtliche Behandlung der von der NIA aufgenommenen Kredite bestehe. Das MF schätze das verfassungsrechtliche Risiko demgegenüber als deutlich geringer ein.

Hieran schließt sich die folgende **Aussprache** an:

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ich darf mich zunächst beim GBD dafür bedanken, dass er die in der 111. Sitzung von mir - bewusst ergebnisoffen - formulierten Fragen intensiv betrachtet und dadurch für eine gewisse Klarheit, was die rechtliche Einordnung angeht, gesorgt hat. Das gilt insbesondere für die zuletzt angesprochenen Frage, zu der es noch keine Rechtsprechung und sehr unterschiedliche Meinungen in der Literatur und den bisherigen Gutachten gibt.

Wir hatten bisher keine Gelegenheit, hier im Ausschuss über die Ergebnisse der schriftlichen Anhörung zu diskutieren, da dies von den regierungstragenden Fraktionen in der Sitzung, in der darüber eigentlich beraten werden sollte, auf eine der heutigen Sitzung vertagt wurde. Ich danke dem Gesetzgebungs- und Beratungsdienst ausdrücklich dafür, dass er die wesentlichen, insbe-

sondere juristischen Positionierungen der eingegangenen Stellungnahmen in seiner Vorlage berücksichtigt hat, sodass wir zumindest eine mittelbare Bewertung der wichtigsten Stellungnahmen vornehmen können.

Ich möchte den die Regierung tragenden Fraktionen danken, dass sie ähnlich vorgegangen sind wie wir und bei der Benennung der Anzuhörenden wenigstens in Teilen darauf geachtet haben, dass die entsprechenden Fragestellungen tatsächlich ergebnisoffen beleuchtet werden. So haben wir zum Beispiel einen Anzuhörenden benannt, der nicht die juristischen Fragen, sondern die Frage der Wirtschaftlichkeit der zu errichtenden Institution beleuchtet hat und dabei zu einem Ergebnis kommt, das die regierungstragenden Fraktionen vermutlich begrüßen, da ihre Auffassung zur Aufgabenstellung, vor der die öffentliche Hand insgesamt steht, bestätigt wird.

Aber im entscheidenden Punkt, nämlich in der Frage der Zurechnung der durch die NIA aufgenommenen Kredite zum Land, kommen alle Juristen, die sich dieser Frage im Rahmen der Anhörung - wenn auch mit unterschiedlichen Herangehensweisen - genähert haben, zu der Einschätzung, dass hierin ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko besteht - so wie der GBD im Ergebnis auch. Auch die durch die regierungstragenden Fraktionen als Anzuhörende benannten Juristen sehen das nicht anders. Jetzt ist die Frage, wie man damit umgeht.

Wenn ich die Stellungnahme des GBD richtig verstehe, muss man zu dem Schluss kommen: Wenn die NIA Kredite aufnimmt und dadurch Schulden macht, muss sich das Land diese juristisch zurechnen lassen. Wenn man dem GBD an dieser Stelle folgt, wäre der Zeitpunkt, an dem über die notwendige Kreditaufnahme entschieden wird, faktisch der, wenn eine entsprechende Maßnahme, mit einer Jahreszahl für die Realisierung versehen, im Haushaltsplanentwurf abgebildet wird. Das ist bisher so nicht vorgesehen. Wenn das nicht vorgesehen ist, wird das Ganze noch komplizierter. In diesem Moment wird faktisch die Kreditaufnahme in Kauf genommen und ausgelöst, weil eine Finanzierung ansonsten gar nicht möglich wäre.

Wäre der kritische Punkt schon erreicht, wenn der Haushaltsgesetzgeber entscheidet, die Kreditaufnahmemöglichkeiten des Landes im Rahmen des Landeshaushalts selbst vollumfänglich auszuschöpfen, und eine Kreditaufnahme durch die NIA zusätzlich zu beschließen? Oder wäre erst die Exekution durch die NIA - also der Vertragsabschluss mit einer Bank oder wem auch immer über eine entsprechende Kreditaufnahme zur Realisierung eines Projekts - der kritische Punkt? Für uns ist das der Knackpunkt: An welcher Stelle wird das Ganze eigentlich justiziabel?

Es gab in der Vergangenheit Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, nach der vom Landtag beschlossene Haushaltspläne - zwar aufgrund anders gelagerter Abwägungen und zu anderen Punkten, aber auch mit Blick auf die Kreditaufnahme - für rechtswidrig erklärt wurden. Dabei ging es um die Übertragung von Kreditaufnahmemöglichkeiten von einem Haushaltsplanentwurf auf den nächsten und von einem Haushaltsplanbeschluss auf den nächsten. Der entscheidende Punkt dabei war nicht der Haushaltsvollzug, sondern der Beschluss über den Haushaltsplan. Ist also der Zeitpunkt, an dem Landtag beschließt, kritisch oder der, an dem ein Kreditvertrag unterschrieben wird und es zu einer Überschreitung der Kreditaufnahmemöglichkeiten insgesamt kommt?

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD): Die Schuldenbremse gilt sowohl hinsichtlich der Aufstellung des Haushaltsplans als auch mit Blick auf den Haushaltsvollzug. Ohne diese Frage vertieft

geprüft zu haben, wäre meine erste Einschätzung zu dieser Frage: Wenn im Rahmen des Haushaltsabschlusses über ein Haushaltsjahr festgestellt würde, dass die vom Land sowie von der NIA aufgenommenen Kredite die nach der Schuldenbremse zulässige Obergrenze zur Kreditaufnahme in Summe übersteigen, dann wäre diese überhöhte Kreditaufnahme wohl eher an diesem Punkt anzugreifen.

Die im Haushaltsgesetz veranschlagten Kreditermächtigungen für das Land voll auszuschöpfen und zusätzlich Kredite im Rahmen der NIA aufzunehmen, könnte problematisch sein. Gleichwohl handelt es sich um Ermächtigungen. Entscheidend dürfte meiner Einschätzung nach sein, in welcher Höhe Kredite tatsächlich aufgenommen werden und demzufolge hinsichtlich der jeweiligen Kreditobergrenze im Haushaltsabschluss zu Buche schlagen.

Abg. Ulf Thiele (CDU): Ich möchte diesen Punkt noch einmal mit Blick auf ein Urteil des Staatsgerichtshofs in den 1990er-Jahren kritisch beleuchten. Es ging dabei um Kreditaufnahmemöglichkeiten, die im Haushaltsplanentwurf vorgesehen waren, über mehrere Jahre hinweg angehäuft wurden und dann vom Staatsgerichtshof begrenzt wurden. In der damaligen Rechtsprechung wurde nicht auf den Haushaltsvollzug, sondern auf den Beschluss über den Haushaltsplanentwurf bzw. über das Haushaltsgesetz abgehoben.

Im Übrigen würde vom Staatsgerichtshof ein Gesetz, also eine Rechtsnorm, überprüft. Das deutet meines Erachtens darauf hin, dass der Beschluss über das Haushaltsgesetz zu überprüfen wäre und nicht die später stattfindende Ausführung dieses Gesetzes. Ich habe die Regelungen zur Schuldenbremse bisher so verstanden, dass sie dem Haushaltsgesetzgeber verbieten, mit dem Haushaltsgesetz eine Kreditaufnahmemöglichkeit oberhalb der Kreditobergrenze zu schaffen. Auch dabei wird nicht auf den Haushaltsvollzug, sondern auf die Gesetzesnorm, die im Haushaltsgesetz definiert ist, abgestellt.

Wenn ich recht damit hätte, dass das Haushaltsgesetz angegriffen würde, dann wäre die Wahrscheinlichkeit, dass es im Jahr 2027 zu einer möglichen Verurteilung kommt, also zu einem Zeitpunkt, zu dem sich alle Beteiligten gerade auf einen Landtagswahlkampf vorbereiten, ziemlich hoch. Insofern muss man abwägen, ob man so vorgehen oder ein entsprechendes Urteil von vornherein lieber ausschließen will. Unabhängig davon ist es natürlich unanständig, eine Gesetzesnorm zu beschließen, bei der man von vornherein einkalkuliert, Verfassungsbruch zu begehen in der Hoffnung, dass ein Urteil darüber erst nach der nächsten Wahl gefällt wird.

Ich bitte den GBD, diese Frage, die für alle Beteiligten bei der Einschätzung des Risikos, das die regierungstragenden Fraktionen und die Landesregierung offensichtlich gerade überlegen einzugehen, entscheidend sein könnte, zu prüfen.

Abg. Dr. Dörte Liebetruhl (SPD): Herzlichen Dank an den GBD für die umfassenden Erläuterungen. Diese zeigen, dass es viele Argumente gibt, die dafür sprechen, dass wir dem von Herrn Thiele angesprochenen Szenario gelassen entgegentreten können.

Wir haben bereits über mögliche Rechtsformen für die NIA diskutiert. Ich möchte den GBD bzw. das Finanzministerium fragen, welche konkreten Vorteile die NIA als Anstalt öffentlichen Rechts gegenüber einem Landesbetrieb nach § 26 LHO bietet.

ParLR Dr. Oppenborn-Reccius (GBD): Der Unterschied zum Landesbetrieb ist, dass eine Anstalt des öffentlichen Rechts als selbstständige juristische Person Verträge schließen kann, die

Rechtsverpflichtungen begründen. Ein Landesbetrieb wie etwa der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen kann zwar auch Vereinbarungen schließen, die aber keine Mietverträge sind und letztendlich nur interne Rechnungsposten begründen. Wenn die Absicht darin besteht, zwingend zu erfüllende Rechtsverpflichtungen zu begründen, dann müsste eine selbstständige juristische Person gegründet werden.

MDgt **Meißner** (MF): Es gibt in mehreren deutschen Bundesländern Liegenschafts- und Bauverwaltungen in der Rechtsform eines Landesbetriebs. Nach unserem Kenntnisstand ist es in keinem dieser Länder gelungen, durch diese Organisationsform signifikant etwas an dem bundesweit vorhandenen Bauunterhaltungs- oder Investitionsstau zu ändern.

In Brandenburg ist der Zustand der Gebäude von Landesbehörden vergleichbar, was die Vernachlässigung der Infrastruktur angeht; zumindest habe ich nichts Gegenteiliges gehört. Obwohl das mit der Organisationsform Landesbetrieb rein theoretisch hätte verhindert werden können, ist das faktisch nicht gelungen, weil damit, wie der GBD ausgeführt hat, keine tatsächliche rechtliche Verpflichtung untereinander begründet werden kann, sondern es letztendlich doch der parlamentarischen Entscheidung unterliegt, ob der Landesbetrieb mit adäquaten Mitteln ausgestattet wird oder - gegebenenfalls aus nachvollziehbaren Gründen - nicht.

Abg. **Dr. Dörte Liebethuth** (SPD): Ich bitte des Weiteren um eine Darstellung der parlamentarischen Informationsrechte und Entscheidungsvorbehalte mit Blick auf die NIA.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD): Die parlamentarische Kontrollmöglichkeit besteht nach der Konzeption der Landesregierung und auch unseren Formulierungsvorschlägen in der Vorlage 13, die wir noch vorstellen werden, vor allem dahin gehend, dass vor der Beauftragung eines konkreten Objekts eine Verpflichtungsermächtigung im Haushalt auszubringen ist, die der Haushaltsgesetzgeber beschließen muss. Wenn sie nicht beschlossen wird, wird der entsprechende Auftrag nicht vollzogen.

Mit der Verpflichtungsermächtigung müssen nicht nur die Investitionskosten, sondern auch die Bauunterhaltungskosten abgebildet werden, die sich aus dem jeweiligen abzuschließenden Vertrag in den Folgejahren ergeben. Das bietet einen Überblick über die mit dem Projekt tatsächlich verbundenen Kosten, und zwar zu dieser einmaligen Beteiligung des Ausschusses. Natürlich haben auch Kostensteigerungen, Planänderungen usw. im Nachhinein Auswirkungen.

Im Übrigen bestehen nach wie vor die üblichen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten im Wege von Anfragen und Unterrichtsansträgen, die ein Vorhaben begleiten können.

MDgt **Meißner** (MF): Derzeit sieht das aus § 24 LHO abgeleitete Verfahren vor, dass der Haushaltsausschuss aufgrund eines Erläuterungsbogens gesperrte Mittel für eine bestimmte Maßnahme freigibt, da die entsprechenden Bauunterlagen noch nicht bis zur Aufstellung des Haushalts vorliegen. Nach dieser bisherigen Logik wird der Ausnahmefall in der Landshaushaltsordnung im Grunde genommen zum Regelfall, weil wir die entsprechenden Unterlagen nie im Rahmen der Haushaltsberatungen, sondern immer erst im Nachgang vorlegen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf würde sich die Systematik insofern ändern, als, wie Herr Dr. Oppenborn-Reccius ausgeführt hat, zum Zeitpunkt des Beschlusses über die betreffende Verpflichtungsermächtigung nachgewiesen werden müsste, was deren Inhalt ist. Das wäre der Konzeption der NIA zufolge die Art von Unterlagen, die Sie als Ausschuss momentan erhalten: ein

zweiseitiger Erläuterungsbogen mit Aussagen zu Kosten, Terminen und funktionalen Ausführungsarten - also die gleichen Informationen, die Sie auch jetzt schon erhalten, aber nicht erst nach dem jeweiligen Haushaltsbeschluss, sondern in Vorbereitung der Aufnahme in den Haushalt, so wie es § 24 LHO regulär vorsieht.

Nachträge aufgrund von kostenmäßigen Veränderungen würden dazu führen, dass die betreffende Verpflichtungsermächtigung erweitert werden müsste. In diesem Fall wäre auch zu einem späteren Zeitpunkt mit den gleichen Unterlagen wie jetzt darüber zu informieren: Was sind die Größenordnung, die Begründung und der Auslöser für die Anpassung der VE? Einer Erhöhung der Investitionskosten im bisherigen Verfahren entspräche hier die Erhöhung der Mietkosten, die die NIA in Rechnung stellt. In systematischer Hinsicht würde der Ausschuss aber die gleichen Informationen erhalten.

Insofern werden die parlamentarischen Informationsrechte hiermit in keinem Fall beschnitten. Im Gegenteil: Der Parlamentsvorbehalt wird sozusagen an den Zeitpunkt verschoben, an dem ihn die Landeshaushaltsordnung vorsieht.

Abg. **Reinhold Hilbers** (CDU): Herzlichen Dank an den GBD auch von meiner Seite.

Herr Meißner, Ihre Darstellung zu den Entscheidungen, die mit der in Rede stehenden Maßnahme verbunden sind, machen einmal mehr deutlich, dass die NIA eine direkte Verbindung zum Land hat. Das spricht aus meiner Sicht dafür, dass die von ihr aufgenommenen Kredite dem Land zuzurechnen sind.

Wenn Sie die Vorhaben über eine Verpflichtungsermächtigung steuern, dann ist die Anstalt überhaupt nicht am Markt tätig, sondern nur mit dem Land verflochten. Die Ausnahme für die Anrechnung finanzieller Transaktionen, die die Schuldenbremse vorsieht, greift hier überhaupt nicht. Was darunter fällt, sind Vorgänge wie der, wenn sich der Staat an der Lufthansa beteiligt, diese Beteiligung an einer Stelle kapselt und anschließend auch wieder verkauft, sodass sie nicht unter das normale Schuldenregime fällt.

Ihr Steuerungsinteresse begründen Sie damit, dass die Ressorts, wenn Sie ihnen sagen, sie müssten Miete zahlen, ihre Grundstücks- und Gebäudebedarfe sorgfältiger prüfen würden. Ich bezweifle, dass das funktionieren wird, denn wenn ein Ressort die VE in der Tasche hat, dann ist die Verhandlung zu Ende und die VE wird durchgeschrieben. Aber nehmen wir einmal an, das würde funktionieren, dann würde das im Rahmen eines budgetierten Landesbetriebs genauso ablaufen. Somit brauchen Sie diese Anstalt nicht.

Wenn man als Landesregierung den Investitionsstau auflösen will, dann gibt es für das Land nur die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen, die es für die betreffende Transaktion eigentlich nicht aufnehmen dürfte. Denn ansonsten könnte das Land entsprechende Gebäude auch von Dritten anmieten oder Ähnliches. Hiermit werden schuldrechtliche Verhältnisse eingegangen, für die das Land aufgrund dieses Durchgriffs unmittelbar haftet, weswegen es die Schulden unmittelbar bedienen muss. Insofern ist ganz genau abzulesen, welche Verpflichtungen aufs Land zukommen, wenn eine entsprechende VE im Haushalt steht, Kredite aufgenommen und Gebäude errichtet werden. Andernfalls würde keine Bank die Finanzierung im Rahmen dieser Anstalt übernehmen, wenn die Gegenfinanzierung dafür nicht sichergestellt wäre. Und diese kommt aus Zuweisungen des Landes, die dann eben nicht mehr „Zinsen“, sondern „Mietzahlungen“ an die NIA

heißen, die die NIA an die Bank abführt.

Das ist ein Instrument, das par excellence dazu dient, die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme auszuweiten. Das ist ein Schwachpunkt in der Abgrenzung. Ein Umgehungstatbestand ist nicht im Gesetz formuliert, sondern er muss letzten Endes gerichtlich festgestellt werden. Aber das Bundesverfassungsgericht hat beispielsweise für sein Urteil darüber, was aus einem Sondervermögen bedient werden darf und was nicht, letztlich Gesetzentwürfe herangezogen.

Wenn die in Ihrem Haushaltsgesetzentwurf vorgesehene Kreditaufnahme unterhalb der davon zulässigen Obergrenze bliebe, könnte man zumindest davon ausgehen, dass der Haushalt im laufenden Vollzug insoweit flexibel ist. Aber mit der Mipla, die Sie vorgelegt haben, versuchen Sie, in jedem Jahr die Kreditaufnahmemöglichkeiten maximal auszuschöpfen. Sie segeln hart an der Kante. Im Grunde bewegt sich die Kreditaufnahme des Landes durch diese Anstalt sofort oberhalb dessen, was zulässig ist. Insofern kann man aus jeglichem Wirtschaftsplan - einen solchen müsste die Anstalt vorlegen -, der einen Kredit enthält, schon einmal schlussfolgern, dass das Land damit überkreditiert ist. Das wird man gerichtlich überprüfen lassen müssen, was am Ende auch passieren wird.

Frau Dr. Liebetruth, es ist mitnichten so, dass vieles dafürspräche, dass Sie da gelassen sein können. Im Gegenteil: Nur sehr wenige - nicht einmal die von Ihnen selbst benannten - Gutachter sind Ihrer Auffassung gefolgt. Der GBD und viele andere vertreten eine andere Auffassung. Sie sind gut beraten, sich nicht auf dünnes Eis zu begeben. Denn wenn diese Konstruktion zusammenbricht, dann sind die Folgen für die Regierung und die Handlungsfähigkeit des Landes verheerend - auch für die Akteure, die dann vielleicht auf Ihre Anstalt angewiesen sind. Der Spuk ist dann auf einen Schlag vorbei. Daher warne ich davor, so vorzugehen.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ich möchte das erste für die NIA vorgesehene Projekt ansprechen, die Justizvollzugsanstalt Hannover. Es gibt bisher keinen Vorschlag für eine entsprechende VE im Haushaltsplanentwurf 2026. Diese müsste nach dem Beschluss über den vorliegenden Gesetzentwurf im November vermutlich über die technische Liste veranschlagt werden. Damit käme es sofort, wenn die Anstalt errichtet ist, zu einem Rechtsstreit über dieses erste Projekt.

Die Landesregierung muss sich doch im Klaren darüber sein, dass sie angesichts eines so hohen verfassungsrechtlichen Risikos gleichzeitig riskiert, dass dieses Großprojekt noch in seiner Anfangsphase wieder auf null gesetzt wird und in den Haushalt integriert werden muss, wenn ein entsprechendes Gerichtsurteil für die Landesregierung negativ ausfällt. Die Konsequenz wäre nicht nur ein politischer Schaden, sondern ein sehr konkreter Schaden bei einem Projekt, das nach Auffassung aller Beteiligten schon jetzt notleidend ist - und zwar in erheblichem Maße, da es der bauliche Zustand der JVA Hannover - Stichwort „Schimmelbildung“ usw. - nach eigener Darstellung der Landesregierung eigentlich nicht zulässt, Menschen in den Zellen unterzubringen. Das hat also nicht nur eine politische, sondern auch eine faktische Konsequenz.

Ein weiterer Punkt ist, dass das MF in der 112. Sitzung am 27. August dargestellt hat, dass die NIA einen zeitlichen Vorteil mit sich brächte, weil der Haushaltsausschuss nicht mehr bei jeder einzelnen Kostensteigerung oberhalb der 6-Mio.-Euro-Grenze mit einer Nachtrags-HU-Bau befasst werden müsste. Nach dem, was Herr Meißner eben dargestellt hat, ist es de facto aber so, dass es zu einem erheblichen zeitlichen Nachteil käme, weil Sie die zur Regel gewordene Ausnahme nicht mehr nutzen können, den Haushaltsausschuss um Zustimmung zu einer Nachtrags-

HU-Bau zu bitten, um mit dem Bau fortfahren zu können. Vielmehr müssen Sie den nächsten Haushaltsbeschluss abwarten - und das erneut, wenn es zu einer gravierenden Kostensteigerung kommt. Das ist doch viel schwieriger für die Landesregierung: Sie muss nicht nur einige Wochen, sondern im schlechtesten Fall ganze zwölf Monate warten. Das wird dazu führen, dass ein Projekt, das auf der Kostenseite notleidend wird, in zeitliche Schieflage gerät, denn es wird ja nicht wegen eines einzelnen Projekts, das im Rahmen der NIA notleidend wird, ein Nachtragshaushaltsplan aufgestellt.

Wie es vor diesem Hintergrund zu einem zeitlichen Vorteil in der Durchführung kommen soll - insbesondere mit Blick auf risikobehaftete Bau- und Sanierungsmaßnahmen, bei denen man mit größeren Kostensteigerungen rechnen muss; das haben wir in der Vergangenheit wiederholt erlebt -, ist mir nach den bisherigen Ausführungen dazu schleierhaft. Daher möchte ich die Landesregierung und die regierungstragenden Fraktionen schon aufgrund von praktischen Erwägungen dringend bitten, dieses Vorhaben noch einmal zu überdenken und zu einer praktikablen und rechtssichereren Vorgehensweise zu kommen.

Schließlich möchte ich noch einmal die Frage der Steuerungsfunktion durch eine Rechtsverpflichtung aufgreifen. Ich bin der festen Überzeugung, dass das ein rein theoretisches Konstrukt ist, weil die Rechtsverpflichtungen quasi gegen sich selbst gerichtet sind, da alle handelnden Personen in der NIA in den Entscheidungsabläufen vollumfänglich vom Land abhängig bleiben. Daher würde die Durchsetzung einer Rechtsverpflichtung faktisch eine Klage des Landes gegen sich selbst verursachen. Das ist eine so theoretische Konstruktion, dass sie im späteren Verwaltungsablauf keine Rolle spielen kann. Deswegen entfällt die so begründete Steuerungsfunktion - abgesehen davon, dass der ökonomische Druck, wie Reinhold Hilbers zutreffend ausgeführt hat, verloren geht, sobald die entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplanentwurf steht, weil von diesem Zeitpunkt an für das betreffende Ministerium feststeht, dass die Baumaßnahme durchgeführt wird und die Mietzahlungen übernommen werden müssen. Eine so konstruierte Anstalt kann den Zweck, wie ihn die Landesregierung erläutert, nicht erfüllen.

Ein Landesbetrieb, richtig aufgestellt und organisiert, hätte letzten Endes exakt dieselbe positive oder negative Steuerungswirkung, weil es darauf ankommt, dass die Landesregierung selbst die Regeln durchsetzt und nicht bricht. Das ist der entscheidende Punkt: die Regeln durchzusetzen und nicht im täglichen Verwaltungshandeln zu brechen. Da hilft Ihnen aber die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts, die vollständig vom Land abhängig ist, nichts.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD): Es macht durchaus einen Unterschied, wenn es eine vertraglich begründete Rechtsverpflichtung gibt, die bedient werden muss. Das spielt im Rahmen der Haushaltsaufstellung und auch eine haushaltsrechtliche Rolle, da zunächst alle Rechtsverpflichtungen bedient werden müssen. Die von Ihnen aufgezeigte Fallkonstellation - dass das nicht geschieht, sodass die NIA das Land verklagen müsste - wäre der Kollisionsfall, wenn das Land seinen Rechtsverpflichtungen nicht nachkommt.

Natürlich ist es denkbar, dass das Land die betreffenden Verträge nicht einhält, aber das ist etwas anderes, als Jahr für Jahr darüber zu entscheiden, ob Mittel für die Gebäudeunterhaltung veranschlagt werden oder nicht. Letzteres kann man tun oder lassen - ein Vertrag aber würde das Land dazu verpflichten. Dass sich das Land nicht an die entsprechenden Verträge hält und es darauf ankommen lässt, dass die NIA es verklagt, ist wohl eher unwahrscheinlich.

So viel noch einmal zum rechtlichen Unterschied zwischen der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts einerseits und eines Landesbetriebs andererseits.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): In der gleichen Situation ist das Land doch aber schon jetzt, wenn es einen Auftrag für eine Baumaßnahme vergibt. Wenn ein mehrjähriges Bauprojekt gestartet wird und die ersten Verträge mit Bauunternehmen und Planungsgesellschaften geschlossen werden, bestehen ebenso - externe - Rechtsverpflichtungen, die sogar noch eher eingehalten werden müssen als solche gegenüber der NIA. Letztere wird im schlimmsten Fall wirtschaftlich notleidend, wenn man die Finanzbedarfe aus haushalterischen, rechtlichen oder welchen Gründen auch immer nicht mehr bedienen möchte.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD): Das von Ihnen beschriebene Problem betrifft Steigerungen der zunächst anfallenden Investitionskosten; darin ist Ihnen zuzustimmen. Aus unserer Sicht geht es rechtlich aber primär um die vertragliche Absicherung der Deckung von Bauunterhaltungskosten, also darum, dass, wenn ein Gebäude errichtet ist, die Mittel für die Erhaltung der Infrastruktur verpflichtend im Haushalt veranschlagt werden und gerade nicht jährlich über eine Veranschlagung entsprechender Mittel entschieden werden muss.

Abg. **Dr. Dörte Liebetruth** (SPD): Es ist festzuhalten, dass die Frage der auskömmlichen Unterhaltung von Landesliegenschaften in den vergangenen Jahrzehnten ein Problem war, und zwar unabhängig davon, wer die Landesregierung gestellt hat. Sowohl die Ausführungen von Herrn Meißner als auch die des GBD haben deutlich gemacht, welche Vorteile die NIA bieten kann. Wir halten die vorgebrachten Argumente für sehr einleuchtend und wollen die Chancen, die sich aus dem Konstrukt NIA ergeben, gerne nutzen.

Im Übrigen möchte ich klarstellen, dass sich mit der Beschlussfassung über den vorliegenden Gesetzentwurf nichts am Schuldenstand des Landes Niedersachsen ändert.

Abg. **Reinhold Hilbers** (CDU): Ich möchte zwei Anmerkungen machen.

Erstens ist die Frage, ob die NIA notleidend wird, eine eher theoretische als praktische - es sei denn, die Landesregierung oder die Mehrheitsfraktionen hätten ihre Meinung dazu geändert. Dem Ausschuss gegenüber wurde ausgeführt, dass die NIA am Kontenclearing des Landes teilnimmt. Wenn das der Fall ist, dann können die Ausfälle einer notleidenden Anstalt, die man Konkurs gehen lässt, direkt gegen das eigene Verrechnungskonto gebucht werden. Das ist insofern wenig hilfreich.

Das ist ein weiteres Anzeichen für die angestrebte Verflechtung und dafür, dass das eine relativ theoretische Konstruktion ist. Die laufende Finanzierung ist eng mit dem Land verbunden, so dass das Risiko vollständig beim Land liegt, das entsprechende Forderungen bedienen muss. Im Übrigen gehe ich davon aus, dass entsprechende Verpflichtungen und Bürgschaften eingegangen werden, sodass Schäden, die sich aus solchen Transaktionen ergeben, dem Land zufallen.

Zweitens. Frau Dr. Liebetruth, ich bin dankbar für Ihre Ausführungen gerade, weil sie noch einmal unterstreichen, was Sie eigentlich wollen: nämlich mehr Geld für Gebäude und den Gebäudebestand ausgeben, indem Sie neue Kredite aufnehmen. Wir sagen, dass Sie das durch Priorisierung finanzieren müssen. Die Mittel, die notwendig sind, um im Gebäudebereich investieren zu können, müssen, wenn auch schrittweise, aus dem Kernhaushalt erwirtschaftet werden. Ihre

Ausführungen unterstreichen, wie gesagt, dass Sie diese Konstruktion brauchen, um Kredite aufnehmen zu können. Diese Begründung, die in Ihren Aussagen immer wieder durchscheint, wird ein Gericht gegebenenfalls sorgfältig prüfen. Je mehr wir darüber diskutieren, desto mehr liefern Sie Argumente für die Annahme, dass das die Stoßrichtung Ihres Vorgehens ist.

Verfahrensfragen

Abg. **Dr. Dörte Liebetruhl** (SPD) schlägt vor, die Beratung in einer der für den 5. November 2025 vorgesehenen Sitzungen fortzusetzen und dann über eine Beschlussempfehlung abzustimmen.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) kündigt an, im Rahmen der Fortsetzung der Beratung die Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD zu den einzelnen Paragraphen des Gesetzesentwurfs in der Vorlage 13 vorzustellen und darüber hinaus zu der von Abg. Thiele geäußerten Prüfbitte vorzutragen.

*

Der federführende **Ausschuss** beschließt, so zu verfahren.

N i e d e r s c h r i f t

über den öffentlichen Teil der 121. Sitzung
des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

am 5. November 2025

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Unterrichtung durch den Finanzminister zu den Konsequenzen der aktuellen regulatorischen und Marktbedingungen für die Salzgitter AG und deren wirtschaftlicher Situation**

Unterrichtung 5

Aussprache (zum Teil in vertraulicher Sitzung) 8

2. **Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

Stellungnahme des Landesrechnungshofs 15

Unterrichtung durch den Finanzminister und Aussprache 15

Fortsetzung der Beratung 30

Beschluss 31

3. a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7910](#) neu

b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2025 bis 2029**

Unterrichtung - [Drs. 19/8151](#)

Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026

Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur

dazu: **Vorlage 256** (MWK)

Vorstellung durch den Minister für Wissenschaft und Kultur..... 33

Allgemeine Aussprache..... 36

Einzelberatung..... 45

4. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Klimagesetzes**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7499](#)

Mitberatung 46

Beschluss..... 47

5. **Unterrichtung durch die Landesregierung über Bürgschaften und Garantien zum 31.12.2024**

dazu: **Vorlage 263** (MF)

(in vertraulicher Sitzung) 48

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. René Kopka (SPD)
4. Abg. Dr. Silke Lesemann (i. V. des Abg. Markus Brinkmann) (SPD)
5. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
6. Abg. Björn Meyer (SPD)
7. Abg. Julia Retzlaff (i. V. des Abg. Philipp Raulfs) (SPD)
8. Abg. Reinhold Hilbers (i. V. der Abg. Melanie Reinecke) (CDU)
9. Abg. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
10. Abg. Claus Seebeck (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Pippa Schneider (GRÜNE)
14. Abg. Jürgen Pastewsky (i. V. des Abg. Peer Lilienthal) (AfD)

Von der Landesregierung:

Minister Heere (MF),
Minister Mohrs (MWK).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Müller-Rüster,
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Ministerialrätin Dr. Kresse (TOP 3),
Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken (TOP 1 und 2, 4 und 5), Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 09:45 Uhr bis 10:38 Uhr, 10:51 Uhr bis 13:49 Uhr.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF

mitberatend: AfRuV

zuletzt beraten: 120. Sitzung am 29.10.2025 (Fortsetzung der Beratung)

Stellungnahme des Landesrechnungshofs

dazu: Positionspapier des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 04.11.2025 (Vorlage 14)

MDgt'in **Breusing** (LRH): Wir haben im Verlauf der Beratung verschiedene zusätzliche Erläuterungen des MF zur NIA erhalten und konnten die Einschätzungen von insgesamt acht Gutachtern und die umfangreiche Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes auswerten. Im Ergebnis hat sich an unserer ersten Einschätzung nichts geändert: Die Landesregierung konnte unsere Bedenken zur Wirtschaftlichkeit der NIA nicht entkräften. Die wesentlichen Aspekte unserer Bedenken habe ich in diesem Ausschuss bereits vorgetragen - Ende August und Anfang September 2025. Ergänzend haben wir Ihnen gestern für die abschließende Beratung ein Positionspapier (**Vorlage 14**) zukommen lassen, das unsere Einschätzung kurz zusammenfasst.

Unterrichtung durch den Finanzminister und Aussprache

Minister **Heere** (MF): Danke für die Gelegenheit, heute noch einmal zum Thema NIA vorzutragen. Ich freue mich sehr, dass Sie in der Beratung des Gesetzentwurfs in der 120. Sitzung am 29. Oktober vorangekommen sind, sodass ich jetzt noch einmal auf die Punkte eingehen kann, die bislang noch offengeblieben sind bzw. noch nicht vollständig beantwortet wurden. Das betrifft insbesondere den Aspekt der künftig vereinfachten Grundlagen für die Erläuterungsunterlagen großer Baumaßnahmen. Ferner werde ich zusätzlich auf die gestern eingegangene schriftliche Stellungnahme des Landesrechnungshofs (**Vorlage 14**) eingehen.

Zu den vereinfachten Grundlagen für die Erläuterungsunterlagen: Ziel der Landesregierung ist es, insbesondere die Verfahrensabläufe beim Bau öffentlicher Infrastruktur deutlich zu verkürzen; das habe ich bereits sowohl in vorherigen Ausschusssitzungen als auch im Rahmen der Behandlung der Dringlichen Anfrage der CDU-Fraktion in der Plenarsitzung am 9. Oktober 2025 deutlich gemacht.

Es ist folgende Vorgehensweise für die Erläuterungsunterlagen im Ausschuss geplant, die für Baumaßnahmen der NIA wie für Maßnahmen im Kernhaushalt gleichermaßen gelten würde: Bislang werden die dem Haushaltsausschuss vorgelegten Unterlagen auf der Grundlage der sogenannten Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) erstellt. Das ist eine eigens angefertigte Zusammenstellung der Unterlagen der Vor- und Entwurfsplanungen mit umfassenden Erläuterungsbe-

richten und Detailzeichnungen. Je nach Größe der Baumaßnahme füllen diese Unterlagen zwischen 5 und 20 Leitzordner - eine Maßeinheit aus alten Tagen, aber auch in Megabyte wäre die Summe wahrscheinlich sehr substanziell -, die insgesamt durchaus 1 000 DIN-A4-Seiten und mehr umfassen. Das ist der Grund, aus dem diese Unterlagen zum eigentlichen Haushaltsbeschluss - mit dem der Landtag Maßnahmen, die die Landesregierung durchführen möchte, absegnet - noch nicht vorliegen können. Sie sind in der Regel erst ein bis anderthalb Jahre später fertig.

Man sieht, dass allein durch die Prozessschritte hin zu einer Haushaltsunterlage Bau ein sehr hoher Aufwand und Zeitverzug entstehen. Gerade vor dem Hintergrund der jetzt anstehenden Anforderungen - aber auch ganz unabhängig davon - muss es unser Anspruch sein, Baumaßnahmen deutlich effizienter und schneller abzuwickeln. Deshalb haben wir darüber diskutiert, dass wir auf der einen Seite das völlig berechtigte und uneingeschränkte Informationsinteresse des Ausschusses und des Haushaltsgesetzgebers insgesamt im parlamentarischen Verfahren wahren, aber auf der anderen Seite dennoch zu Effizienzsteigerungen kommen wollen. Diesen Schritt wollen wir hiermit gehen.

Grundlage für die Unterlagen, die dem Haushaltsausschuss zukünftig bei beiden Beschaffungsvarianten - ob über die NIA oder anderweitig - schon im Rahmen der Haushaltsaufstellung vorgelegt werden sollen, ist eine flächen- und kennwertbezogene Kostenermittlung mit einer angemessenen Risikoadjustierung und einer funktionalen Beschreibung der Art der Ausführung. Für diese datenbankgestützten Ermittlungen sind keine vergaberechtlich aufwendigen Ausschreibungen von Dienstleistungen erforderlich, sondern sie können vom fachkundigen öffentlichen Bauherrn selbst erstellt werden.

Bislang gab es derartige Informationen über entsprechende Maßnahmen noch nicht zum Haushaltsaufstellungsverfahren, sondern erst später, das heißt mit deutlichem Zeitverzug. Künftig sollen Ihnen solche Darstellungen bereits im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens vorgelegt werden, damit Sie in der Lage sind, das, was die Landesregierung mit ihren Haushaltsplanentwürfen vorschlägt, mit dem Haushaltsbeschluss zu bestätigen und zu bekunden, dass die Umsetzung dieser Maßnahmen Wille auch des Niedersächsischen Landtages ist. Das betrifft, wie ausgeführt, natürlich auch von der NIA durchgeführte Maßnahmen, denn es ist völlig klar, dass wir auch für diese im Haushaltsaufstellungsverfahren zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen (VE) in den Haushalt einstellen müssen, weil sie nur dann umgesetzt werden können.

Mit der dargestellten Veränderung kann der eigentliche Beginn einzelner Projekte in haushalterischer Hinsicht deutlich früher stattfinden. Die Information und die Entscheidungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers bzw. des Haushaltsausschusses bleiben jedoch in vollem Umfang wie bisher erhalten. Wir wollen Ihnen also hiermit keine Informationen vorenthalten. Die Entscheidungsgrundlage der Landesregierung dafür, ein Projekt anzugehen, verändert sich ja nicht, wenn sie dem Parlament zugeleitet wird. Natürlich lassen wir Ihnen die Erwägungen, Bedarfsanalysen und genannten Darstellungen zu Kostenermittlung und Art der Ausführung zukommen - nur deutlich früher, um auf dieser Basis früher in Baumaßnahmen einsteigen zu können und nicht erst viel Zeit durch sehr detaillierte Haushaltsunterlagen Bau zu verlieren. Es muss unser Anspruch sein, nicht so weiterzumachen wie bisher. Dem gesellschaftlichen Anspruch an die öffentliche Hand, Baumaßnahmen - diese sind nur ein Aspekt; dieser Anspruch bezieht sich auch auf viele andere Bereiche - deutlich effizienter durchzuführen, ohne gleichzeitig das Informationsrecht des Haushaltsausschusses einzuschränken, wird so besser Rechnung getragen.

Gestern hat uns das Positionspapier des Landesrechnungshofs (**Vorlage 14**) erreicht. Trotz der Kürze der Zeit, seit der es uns vorliegt, würde ich gerne auf einige Aspekte eingehen.

Viele Argumente sind in den zurückliegenden Plenardebatten und den Ausschussberatungen bereits intensiv erörtert worden. Zunächst sind wir natürlich für die Feststellungen und Hinweise dankbar, in denen der Landesrechnungshof die Zielsetzung des Gesetzentwurfs würdigt. Zum Beispiel sei das von der Landesregierung avisierte Vermieter-Mieter-Modell geeignet, Transparenz bei den Kosten herzustellen. Eine schnellere Realisierung von Bauvorhaben könne auch Baukosten reduzieren; dazu gehören auch die Verfahrenshinweise, die ich eben gegeben habe. Ich zitiere aus der schriftlichen Stellungnahme: „Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, ... die Nutzer zu einem wirtschaftlichen und sparsameren Verhalten anzuregen.“

Zugleich sind wir uns auch einig, dass der weitaus größte Teil des Gebäudebestands einschließlich des Sanierungsstaus im Zuständigkeitsbereich des Landes verbleibt und auch weiterhin Handlungsbedarf erzeugt. Ich teile auch die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die Gründung der NIA keine zusätzlichen personellen oder finanziellen Ressourcen beim Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) erzeugen kann. Diese Ressourcen sind für die öffentliche Hand in der jetzigen Marktlage sowieso nicht in großem Maße hinzuzugewinnen. Die größten Ressourcengewinne werden meines Erachtens erreicht, wenn die zu realisierenden Raumbedarfe der Ressorts aus Gründen der Kostenverantwortung in Zukunft geringer ausfallen werden.

Die darüber hinaus formulierten Besorgnisse und Bedenken des Landesrechnungshofs sind für mich grundsätzlich nachvollziehbar, es stehen ihnen aber zahlreiche Vorteile gegenüber, die ich noch einmal in aller Kürze aufzählen möchte.

Erstens. Wenn die NIA Baumaßnahmen mithilfe des SBN realisieren wird, wird das natürlich in beiden Fällen mit der gleichen Geschwindigkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen. Der große wirtschaftliche Vorteil der NIA liegt aber bereits in der Vorphase, in der die Raum- bzw. Bauanmeldungen durch die unmittelbare Kostenbelastung der Ressorts quantitativ deutlich realistischer ausfallen werden.

Zweitens wird ein nur im worst case geringfügig schlechterer Refinanzierungsansatz der NIA allein durch die Begrenzung des Investitionsumfangs durch die Reduzierung der Raumbedarfe um ein Mehrfaches aufgewogen, was wir auch als Vorteil sehen.

Drittens. Das Vermieter-Mieter-Modell wird von allen begrüßt, es wird aber aus unserer Sicht nur in einer rechtlich selbstständigen Rechtsform des Vermieters verbindlich. Nur eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die als einheitliche Entität die Rolle des Vermieters übernimmt, verfügt über die entsprechenden Realisierungsvorteile, während diese Logik innerhalb der klassischen Verwaltungsstrukturen aus unserer Sicht in keiner Weise das gleiche Maß an Verbindlichkeit und sozusagen Härte in der Umsetzung mit sich brächte.

Viertens sehen wir mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung der NIA auch weiterhin keine erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken bei der Umsetzung. Solchen Risiken werden wiederholt in Bezug auf Finanzierungsfragen diskutiert. Aufgrund von Sondervermögen und der strukturellen Kreditermächtigung, die das Land selbst hat, sind Finanzierungsfragen jetzt in den Hintergrund gerückt. Die mit der NIA einhergehende Veranschlagungslogik und damit zusammenhängende formale Fragen sind für uns substanziell und der Grund, weshalb wir dieses Modell für ein gutes

Instrument halten. Inwieweit die NIA in dieser Wahlperiode möglicherweise innerhalb oder auch außerhalb des strukturellen Kreditaufnahmespielraums des Landes Kredite aufnehmen wird, ist aktuell nicht absehbar und kann für die rein konzeptionelle Bewertung dieses Modells auch dahingestellt bleiben. Denn wir sehen, unabhängig von der diskutierten Finanzierungsthematik, klare konzeptionelle Vorteile darin.

Ich möchte betonen, dass ich den Austausch mit dem Landesrechnungshof zum Thema Bau- und Liegenschaftsverwaltung und zu der Frage, wie wir zu Effizienzsteigerungen in diesem Bereich kommen können, für sehr wertvoll halte. Der Landesrechnungshof hat in der vorliegenden Stellungnahme weitere Hinweise gegeben, die unsere Fachreferate auswerten werden und die wir als hilfreiche Anregungen mit Blick auf die weitere Umsetzung der bereits laufenden Geschäftsprozessoptimierung im Staatlichen Baumanagement aufnehmen. Wir sind sehr daran interessiert, den Baubereich effizienter aufzustellen; das habe ich verschiedentlich - heute und auch in vergangenen Sitzungen - deutlich gemacht. Insofern nehmen wir die Hinweise des Landesrechnungshofs dankend auf. Auch wenn wir uns nicht immer und in allen Punkten einig sind, bin ich doch optimistisch, dass wir letzten Endes gemeinsam zu guten Modellen kommen werden. Alles, was wir jetzt etablieren, unterliegt natürlich einem ständigen Überprüfungs- und Revisionsprozess. Wenn man feststellt, dass etwas nicht funktioniert, wird man es wieder ändern müssen; das halte ich für völlig selbstverständlich. Es sollte Anspruch der Verwaltung sein, eingeschlagene Pfade wieder zu verlassen, wenn sie nicht funktionieren.

Nichtsdestotrotz muss man Instrumente, von denen man konzeptionell dahin gehend überzeugt ist, dass sie einen echten Mehrwert bringen, auch einmal ausprobieren und umsetzen. Das wollen wir mit der NIA tun. Insofern freue ich mich auf Nachfragen zu meinen Ausführungen und im Weiteren auf den Abschluss der Beratung.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Herr Minister, ich will zunächst auf die Plenarsitzung am 9. Oktober eingehen. Ich halte es für unangemessen, dass Sie in quasi jeder Antwort auf jede Frage zunächst einmal erklärt haben, dass sich diese sehr komplexe Thematik im laufenden Beratungsprozess nicht für eine parlamentarische Auseinandersetzung im Plenum eigne. Ich will Ihnen an dieser Stelle - im Rahmen der Dringlichen Anfrage war das nicht möglich - erklären, warum wir unsere Detailfragen im Plenum gestellt haben.

Erstens wurde, nachdem wir die Stellungnahmen im Rahmen der schriftlichen Anhörung erhalten hatten, die Fortsetzung der Beratung des Gesetzentwurfs zur Errichtung der NIA von der Tagesordnung des Haushaltsausschusses abgesetzt, und die Ihre Regierung tragenden Fraktionen haben deutlich gemacht, dass sie auch den Vorschlag, die Gesetzesberatung auf die Tagesordnungen der folgenden Ausschusssitzungen zu setzen, ablehnen würden. Somit konnten wir erst in der 120. Sitzung in der letzten Woche überhaupt wieder kurz über die NIA sprechen, und zwar nur mit Blick auf die GBD-Vorlage 13, und nun wieder in der heutigen Sitzung im Rahmen der Unterrichtung, sodass der zusätzliche Monat an Beratungszeit, der theoretisch möglich gewesen wäre, faktisch genau eine zusätzliche Sitzung für die Beratung bedeutete.

Weil - zweitens - das Ministerium selbst in der Diskussion bemerkenswert schmallippig sowohl auf die Hinweise des Landesrechnungshofs als auch auf die Fragen der Oppositionsfraktionen geantwortet hat, sahen wir uns gezwungen, unseren Bedarf an inhaltlicher Klärung im Rahmen der Dringlichen Anfrage zu decken.

Sie haben eben selbst gesagt, dass Sie in mindestens einem Punkt - aus meiner Sicht sogar in zwei Punkten - in der Plenardebatte plötzlich inhaltliche Ausführungen gemacht haben, die dem Parlament gegenüber vorher nicht gemacht wurden. Das betrifft insbesondere die Frage der parlamentarischen Beteiligung. Dass es keine HU-Bau mehr geben würde, hat uns nie jemand erklärt. Uns wurde erklärt, dass sich die zeitlichen Abläufe verändern würden. Aber dass dieser Kernbestandteil der bisherigen Abläufe nicht mehr Teil des Prozesses sein würde und auch, wie sich die Abläufe in Zukunft darstellen würden, wurde uns im Detail bisher nicht geschildert.

Unabhängig davon ist das ein Punkt, der nichts mit der NIA zu tun hat; das haben Sie gerade selbst zugegeben. Die Frage, ob man eine Baumaßnahme mit oder ohne eine HU-Bau und den sich daraus ergebenden Abläufen durchführt, hat nichts damit zu tun, ob Baumaßnahmen zukünftig zum Teil im Rahmen der Anstalt umgesetzt werden. Denn Sie sagen ja selbst, dass der wesentliche Anteil an Gebäuden - das gilt auch für die Hochschulgebäude und Ähnliches - weiterhin in direkter Verantwortung des Landes errichtet, saniert etc. wird, was im Rahmen der gleichen Abläufe und mutmaßlich auch des parlamentarischen Verfahrens jenseits der NIA und mit den gleichen entsprechenden zeitlichen Konsequenzen organisiert wird.

Uns wurde bisher nicht dargestellt, was die Rolle des Parlaments und insbesondere des Haushaltsausschusses in diesem Verfahren im Detail sein würde. Uns wurde immer nur gesagt, dass wir im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens beteiligt werden, indem wir offenbar auf Basis einer Flächenbedarfsberechnung - die zwangsläufig eine gröbere Berechnung sein muss, also nicht so detailliert wie eine HU-Bau sein kann - mit dem Haushaltsbeschluss eine entsprechende VE beschließen. Der genaue Hintergrund dieser Überlegungen wurde uns nicht im Detail dargestellt.

Wir haben durch die in der vergangenen Woche geführte Debatte ein bisschen mehr Klarheit erhalten, was die zukünftige Rolle des Parlaments angeht, aber noch nicht in dem Umfang, den wir uns wünschen würden. Aus Ihren Antworten im Plenum habe ich geschlossen, dass wir uns diese Rolle durch Unterrichtungswünsche und im Rahmen von Regelabläufen quasi neu werden erarbeiten müssen. Wenn Sie diesbezüglich andere Vorstellungen haben und die Landesregierung schon Überlegungen dazu angestellt hat, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns mitteilen würden, wie das Parlament in Zukunft - unabhängig von der Frage der Errichtung der NIA - beteiligt und bei Kostensteigerungen und Ähnlichem informiert werden soll.

Was das Vermieter-Mieter-Modell anbelangt, müssen Sie uns einmal erklären, weshalb dieses Modell zu verbindlicheren Rechtsverpflichtungen des Landes gegen sich selbst führen sollte, als es bei einer wie auch immer gearteten anderen Konstruktion der Fall wäre. Faktisch handelt es sich dabei um ein In-sich-Geschäft. Das heißt, die Landesregierung könnte über einen bestellten Geschäftsführer Mietverträge mit sich selbst jederzeit ändern, wenn die Haushaltslage oder entsprechende Vertragskonditionen, die mit einer solchen Anstalt vereinbart werden, das hergeben. Ich kann mich erinnern, dass frühere Landesregierungen, die mit Blick auf Gesellschaften, an denen das Land maßgeblich beteiligt war, so vorgegangen sind: Es wurden Verträge geändert, Gewinnabführungen beschlossen und Ähnliches, um den Haushalt zu entlasten. Warum es also bei einem In-sich-Geschäft zu einer veränderten Situation kommen soll, haben Sie nicht erklärt.

Herr Minister, außerdem haben Sie - erstmals im Plenum und soeben noch einmal - deutlich gemacht, dass es bei dem geplanten Ablauf für die Ministerien in Wahrheit gar keinen Anreiz gibt, hinsichtlich der Flächen- und Raumbedarfsanmeldung zu einem veränderten Verhalten zu kommen, weil dieser Prozess - darauf hat auch der Landesrechnungshof in seiner vorliegenden

Stellungnahme, für die ich ihm danke, hingewiesen - vorgelagert ist. Zunächst wird ohne Beratung durch den Besteller festgelegt, welcher Flächen- und Raumbedarf vorhanden ist. Darauf setzt eine Kostenermittlung auf. Dann kommt der Haushaltsgesetzgeber ins Spiel, der sowohl den Haushaltsansatz für die Baumaßnahmen als auch eine VE für die sich daraus ergebenden Verpflichtungen beschließen soll. Damit ist das Ministerium - das den Raumbedarf im Übrigen so angemeldet hat, wie es auch bisher der Fall ist - raus, denn es gibt gar keinen Anreiz, sich in diesem Punkt wirtschaftlicher zu verhalten, weil die VE die Gewissheit gibt, dass man das Geld, das man benötigt, bekommt. Worin, bitte, sehen Sie den Anreizmechanismus für ein wirtschaftlicheres Verhalten? Das haben weder Sie noch das Ministerium dargestellt. Sie können einen solchen Anreiz auch im Ablauf nicht generieren, weil Sie keinen wirtschaftlichen Druck über den Haushalt erzeugen, wenn Sie mit einer VE zu Beginn des Prozesses, aber nach Anmeldung der Raumbedarfe und der Kostenermittlung arbeiten.

Ein letzter Punkt: Sie haben bisher nicht detailliert erläutert, wie die Landesregierung im Vorfeld zu diesem Vorschlag gekommen ist. Sie haben uns im Plenum erklärt, dass es eine gutachterliche Beratung durch PD gegeben hat, die wie auch immer zu diesem Ergebnis geführt hat. Wir kennen dieses Gutachten nicht, sondern bisher nur das Rechtsgutachten von Professor Dr. Thiele. Er ist darin zu einem Fragenkatalog gekommen, der zwar berechtigt ist, aus dem er aber ein Ergebnis abgeleitet hat, das keine der anderen rechtlichen Stellungnahmen, auch nicht die des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, teilt. Dass es einen Abwägungsprozess und eine Herleitung auf Basis einer Beratung durch PD gab, ist in der Vergangenheit so nicht klargemacht worden. Daher möchte ich darum bitten, dieses Gutachten dem Parlament rechtzeitig vor der abschließenden Beratung im Plenum zukommen zu lassen.

Minister **Heere** (MF): Die VE-Logik ist aus unserer Sicht durchaus substanziell, da die Ressorts auf dieser Grundlage künftig gefordert sind, selbst zu prüfen und darzustellen, inwiefern sie die entstehenden Mietkosten dauerhaft tragen können. Das wird dann im Haushaltsaufstellungsverfahren diskutiert werden müssen. Natürlich wird ein entsprechendes Verfahren mit allen Ressorts vereinbart werden, nach dem Anmeldungen stattfinden können.

Zum Teil wird ja schon so vorgegangen, etwa im Rahmen von Public-Private-Partnership-Modellen (PPP). Das Innenministerium arbeitet beispielsweise damit und prüft vorab, inwiefern ausreichend eigene Haushaltsmittel vorhanden sind, um die entsprechenden Mietkosten dauerhaft zahlen zu können. Gleiches gilt auch für andere Anmietungen. Wenn ein Ressort nicht über eigene Büroräume, Nutzflächen oder Gebäude verfügt, wird anteilig angemietet. Auch in diesen Fällen müssen entsprechende Prüfungen stattfinden. Insofern sehe ich da keinen großen Unterschied. Dass für derartige längerfristige Verpflichtungen, die man eingehen möchte, eine VE benötigt wird, ist klar. Trotzdem ist der Vorteil, der damit einhergeht, wie gesagt, dass durch entsprechende Zahlungen nicht nur der Bau, sondern auch die Bauunterhaltung und die langfristige Absicherung weiterer Kosten abgegolten werden.

Es handelt sich dabei nicht um ein „Wohlfühlpaket“. Ganz im Gegenteil: Es werden Anforderungen an die Ressorts gestellt. In der Vergangenheit wurden große Baumaßnahmen vielfach einfach veranschlagt - in dieser Legislaturperiode konnten wir das nicht tun, weil wir nie Geld für solche Baumaßnahmen hatten -, ohne vorab die Fragen zu klären: Wie kann die Bauunterhaltung dauerhaft finanziert werden? Ist der Bedarf für die betreffende Anmeldung wirklich so substanziell? Wird das Gebäude tatsächlich unbedingt benötigt? Aus meiner Sicht - das ist eine politische Auffassung - ist eher zu viel und zu groß angemeldet worden.

Dieses Instrument soll nun dazu beitragen, dass deutlich rationaler und realistischer angemeldet wird und die Ressorts von vornherein in die Verantwortung genommen werden. Das erreicht man nur mit einer separaten Entität und nicht, wenn man entsprechende Maßnahmen im Rahmen der herkömmlichen Haushaltslogik veranschlagt. Darüber sind wir möglicherweise unterschiedlicher Meinung, aber wir sind davon überzeugt, dass das einen echten Mehrwert bietet.

PD hat unsere Vorarbeiten, die weit fortgeschritten waren, beurteilt und plausibilisiert. Selbstverständlich können Sie das entsprechende Gutachten erhalten.¹

Was die Information des Haushaltsgesetzgebers vor dem Beschluss des Haushalts angeht, gibt es weiterhin die Erläuterungsbögen, auf denen betreffende Maßnahmen wie bisher schon im Zusammenhang mit der HU-Bau auf wenigen Seiten zusammengefasst werden. Was ich deutlich machen möchte, ist, dass wir die entsprechenden Informationen viel früher als bisher zur Verfügung stellen werden, nämlich im Vorfeld der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über den Haushaltsplanentwurf der Landesregierung. Die Landesregierung wird entsprechende Planungen ja nicht auf Zuruf in ihren Entwurf aufnehmen - wie ausgeführt, wird es mit Blick auf die NIA ein entsprechendes Anmeldeverfahren für die Ressorts geben -, sondern eine Auswahl darüber treffen müssen, was umgesetzt wird, da die diesbezüglichen Kapazitäten nicht unendlich sind.

Natürlich müssen zu diesem Zeitpunkt bestimmte Informationen vorliegen - ich habe dargestellt, welche das sind -, damit die Landesregierung eine Entscheidung treffen kann, ob sie eine bestimmte Baumaßnahme umsetzen will oder nicht, sodass wir über die genannte Zusammenfassung - das halte ich für einen echten Mehrwert gegenüber dem bisherigen Verfahren - vor dem Beschluss über den jeweiligen Haushaltsplan entsprechende Erläuterungen geben können. Hinzu kommen weitere Anlagen, aber es sind eben nicht mehr sozusagen 1 000 Seiten. Diese Darstellung ist kompakter; das stimmt. Aber das folgt eben aus der dringenden Notwendigkeit zur Beschleunigung, die wir sehen. Gleichzeitig dient das auch der Wahrung Ihrer Informationsrechte, und zwar, wie gesagt, vor Beschluss des jeweiligen Haushaltsplans. Das ist der wesentliche Mehrwert.

Dass Sie ein Informationsrecht auch im Nachgang haben, ist doch völlig klar. Nur macht es schon einen Unterschied, ob man im Nachgang noch über bestimmte weitergehende Konkretisierungsschritte informiert, oder ob man zunächst eine tausendseitige Haushaltsunterlage Bau erarbeiten muss, dann den Haushaltsausschuss damit befasst und danach weiterarbeiten kann. Das ist ein ganz anderer, viel aufwendigerer Ablauf als das, was wir jetzt vorschlagen. Damit soll, wie gesagt, in keiner Weise Ihr Informationsrecht beschnitten, sondern der Ablauf deutlich effizienter gestaltet werden, indem Sie die relevanten Informationen zur Beschlussfassung über den Haushalt erhalten.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Der erste Punkt, den ich ansprechen möchte, ist unabhängig von der Errichtung der Anstalt, denn ich habe den Eindruck, dass das Verfahren, das Sie gerade dargestellt haben, in Zukunft grundsätzlich so durchgeführt werden soll. Dass die Landesregierung diese Überlegungen anstellt und sie offenbar - das habe ich im Laufe der Beratungen so verstanden - dem Landesrechnungshof gegenüber kommuniziert, ist das eine. Das andere ist, dass dieses Verfahren dem Haushaltsgesetzgeber bis jetzt nicht im Detail kommuniziert wurde und auch

¹ Das zwischenzeitlich von der Landesregierung übersandte Gutachten wurde als Vorlage 15 zur Drucksache 19/7498 verteilt.

nicht mit ihm beraten wurde. Mit Verlaub, Herr Minister, das ist Ihre Verantwortung - nicht die Ihrer Mitarbeiter -, und das finde ich nicht in Ordnung.

Uns wird ein Gesetzentwurf vorgelegt, und im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens - ob man dem Gesetzentwurf zustimmen möchte oder nicht, ob man ihn gut oder schlecht findet, sei einmal dahingestellt - erfahren wir, dass das gesamte Verfahren der Beratung von großen Baumaßnahmen in Zukunft völlig anders aussehen wird. Dass das so ist, zeigt sich daran, dass wir eine entsprechende Unterlage auf einer anderen Datenbasis zu einem anderen Zeitpunkt als bisher bekommen und über den gesamten Ablauf in der Frage, wie wir mit Kostenüberschreitungen und Ähnlichem umgehen, neu miteinander diskutieren müssen. Das geübte Verfahren gibt es dann zunächst einmal nicht mehr, weil die Grundlage dafür so nicht mehr existiert. Daher müssen wir darüber sprechen, wie das Verfahren neu aufgesetzt werden soll. Das ist bislang nicht passiert. Das ist nicht Ordnung!

Ich finde, das muss dringend nachgeholt werden. Denn dieses Parlament hat sich über viele Jahre hinweg zu Recht eine Rolle in diesem Verfahren erkämpft, und zwar deshalb, weil die Kosten von Baumaßnahmen regelmäßig völlig aus dem Ruder gelaufen sind. Deswegen haben wir - übrigens über mehrere Legislaturperioden hinweg - miteinander Verfahren entwickelt, Informationspflichten der Landesregierung gestaltet und Ähnliches, damit der Haushaltsgesetzgeber einen Überblick über die Kostenentwicklung großer Baumaßnahmen behält.

Der zweite Punkt ist, dass Sie immer noch nicht erklärt haben, warum es mit dem vorgesehenen Verfahren zu einer größeren Effizienz bei der Flächen- und Raumkapazitätsanmeldung durch die Ministerien kommen sollte. Sie sagen, dass das so sei, aber Sie erklären nicht, warum. Die Raumbedarfsplanung soll vorab stattfinden, so wie jetzt auch. Sie wird nicht anders ablaufen. Die Ministerien haben keinen Grund, sich wirtschaftlicher zu verhalten, als sie es bisher tun, wenn sie wissen, dass dem Haushaltsgesetzgeber eine Anmeldung für den Haushalt mit einer entsprechenden VE vorgelegt wird. Sie müssen, weil das der Kern Ihrer Argumentation ist, endlich einmal erklären, warum sich ein Ministerium wirtschaftlicher verhalten sollte, wenn nach dem von Ihnen angedachten Ablauf verfahren wird. Es gibt kein Argument dafür.

Auch haben Sie nicht erklärt, was mit Blick auf den Ablauf der Unterschied zwischen Baumaßnahmen, die von der NIA durchgeführt werden, und solchen, die in der direkten Verantwortung des Landes durchgeführt werden, ist. Nach dem, was Sie im Plenum und heute gesagt haben, ist der Ablauf identisch. Wenn das aber so ist, dann ist das kein Argument für die NIA, weil die Kosteneffizienzen und auch die Abläufe in beiden Varianten deckungsgleich sein müssten. Das wiederum legt nahe, dass es keinen wirtschaftlichen Vorteil geben kann, weil sich der wirtschaftliche Vorteil, den Sie ständig darstellen, aus Abläufen ergibt, die unabhängig von der NIA sind.

Minister **Heere** (MF): Ich gehe zunächst auf die beiden zuletzt genannten Punkte ein und spreche dann noch einmal das parlamentarische Verfahren an.

Was das Thema der höheren Effizienz angeht, fällt es mir schwer, andere Worte für das zu finden, was ich jetzt zweimal versucht habe, darzustellen. Es gibt aufgrund der Eigenbeteiligung der Ressorts einen klaren Anreiz dafür, realistischer anzumelden und Aufwendungen für langfristige Erhaltungsmaßnahmen, die in der bestehenden Systematik nicht berücksichtigt waren, abzubilden. Warum wir darin mit Blick auf die Haushaltsaufstellung einen deutlichen Mehrwert sehen, habe ich mehrfach dargestellt.

Sie haben gefragt, worin der Mehrwert liege, wenn der Ablauf doch identisch sei. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir aktuell keine großen Baumaßnahmen mehr im Landeshaushalt etatisieren, weil wir kein Geld dafür haben. Alle dafür verfügbaren Mittel sind in den vergangenen Jahren ausschließlich in die Ausfinanzierung alter Maßnahmen geflossen, was - abseits von Baukostensteigerungen, die natürlich auch damit zusammenhängen - zeigt, dass es einfach sehr viele Anmeldungen gegeben hat - zum Teil gab es B-Listen usw. -, aber es gab keine haushalterischen Möglichkeiten, um das sozusagen ins Unendliche zu steigern. Die Sinnhaftigkeit einzelner, in der Vergangenheit getätigter Anmeldungen soll dahingestellt bleiben.

Der Punkt ist: Wir wollen für die Zukunft zu deutlich effizienteren Anmeldungen kommen, die über die NIA ablaufen sollen, und zwar nach der mehrfach dargestellten Logik: dass die Ressorts dauerhaft Verantwortung gegenüber einer eigenständigen Entität übernehmen müssen, die als Vermieter fungiert, Mieten vereinnahmt und dafür Leistung zur Verfügung stellt, indem Gebäude errichtet und auch instandgehalten werden. Insofern ist der Ablauf, was die Frage der Informationen angeht, zunächst einmal identisch. Aber vor dem Hintergrund, dass wir die NIA als zentrales Instrument etablieren, kann man letzten Endes nicht mehr sagen: „Man macht noch so und so viele Maßnahmen im Rahmen der großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“, sondern das wird zentral über die NIA laufen.

Noch einmal zur Frage der Information des Parlaments: Die Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) legt den Rahmen dafür fest. Diese planen wir, zu verändern, um effizienter zu werden - nicht um Ihr Informationsrecht einzuschränken. Das können wir nicht, und das wollen wir nicht, sondern wir wollen effizienter werden. Und wir wollen auch zielgenauer werden. Denn die Praxis, die sich über die letzten Jahrzehnte etabliert hat, ist, dass Baumaßnahmen einfach in Haushaltspläne geschrieben und vom Parlament abgesegnet wurden, ohne dass es vorab entsprechende Informationen auf einer vertieften Grundlage gegeben hätte.

Nun können Sie sagen: Das war doch super! Vor dem Hintergrund, wie viel Geld wir aktuell zur Ausfinanzierung alter Maßnahmen aufwenden, kann ich nur feststellen: Das war nicht super. Vielmehr bedarf es eindeutig einer besseren Entscheidungsgrundlage für den Haushaltsgesetzgeber zum Zeitpunkt der Entscheidung - und nicht einer sehr umfangreichen Bauunterlage anderthalb Jahre später, wenn schon diverse Vergaben an Firmen stattgefunden haben, die Leistungen erbracht haben, für die das Land viel Geld ausgegeben hat, noch bevor der Haushaltsausschuss in letzter Instanz überhaupt hätte sagen können: Das machen wir so!

Ich kann nachvollziehen, dass Sie sagen: Es hat in der Vergangenheit auch schlechte Fälle gegeben, weshalb wir ein Verfahren mit mehr Kontrollmechanismen etabliert haben. Ja, da haben Sie völlig recht. Mir geht es hier aber nicht darum, parlamentarische Beteiligungsrechte einzuschränken, sondern um das Mindset in Bezug auf die Frage: Wie können wir die Herausforderungen, die sich aus 30 Jahren Sanierungsstau ergeben, wirklich einmal substantiell angehen? Diese Frage können wir doch nicht mit dem Mindset angehen: Es braucht noch eine Kontrollinstanz und noch eine. Es gibt allein beim Staatlichen Baumanagement drei solcher Instanzen. Wir haben eine große Verantwortung und werden einen Teil der Unsicherheit, die zum Beispiel damit einhergeht, dass wir der Ortsebene des Staatlichen Baumanagements jetzt mehr Verantwortung geben werden, dadurch adressieren, dass es nicht erst eines anderthalb Jahre dauernden Prozesses und einer dermaßen detaillierten Unterlage bedarf, die wir von drei Stellen absegnen lassen. Das führt natürlich dazu, dass man etwas mehr Vorsorge sozusagen für Unvorhergesehenes braucht. Diese werden wir vorab mit einplanen müssen, auch in der Kalkulation der Mieteinnahmen.

Wie gesagt, es ist absolut nicht mein Interesse, Ihre Beteiligungsrechte einzuschränken. Es ist auch nicht so, dass ich die genannten etablierten Abläufe nicht wertschätzen würde. Aber wenn wir mit diesem Mindset weitermachen, werden wir die angesprochenen Herausforderungen nicht meistern; davon bin ich vollständig überzeugt. Dass wir Ihnen daher eine deutlich bessere Entscheidungsgrundlage zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses vorlegen, ist meines Erachtens ein echter Fortschritt. Dieser Beschluss wird ja auf Grundlage von Entwürfen mit Grundrissen etc. erfolgen. Wenn Sie sagen, dass Ihnen die bisherigen detaillierten Unterlagen, die nach anderthalb Jahren vorgelegt werden, fehlen, dann sage ich: Ich habe überhaupt kein Problem damit, dass wir Sie als Ausschuss, nachdem Sie die Grundsatzentscheidung getroffen haben, zu einem späteren Zeitpunkt über die Detailplanung informieren, sofern das gewünscht ist.

Ich wiederhole es: Ich will Ihnen nicht Ihr Informationsrecht nehmen; das ist überhaupt nicht mein Interesse. Aber wir können nicht so weitermachen wie bisher. Das betrifft auch die Art und Weise, wie die entsprechenden Unterlagen bisher erstellt wurden, und den Vorlauf, den es brauchte, bevor wir überhaupt voranschreiten konnten. Ich bitte um Verständnis, dass wir hier zu einem anderen Mindset kommen müssen. Die angesprochene Änderung der RLbau, die festlegt, wie das Parlament informiert wird, haben wir ohnehin, auch unabhängig von der NIA, geplant. Dass informiert wird, steht völlig außer Frage - es geht nur um das Wie. Ich bin insoweit immer offen für Austausch und Verbesserungsvorschläge. Aber bitte lassen Sie uns nicht bei dem alten Verfahren bleiben; dieses wollen wir ablösen.

Abg. Reinhold Hilbers (CDU): Herr Heere, an einer Steigerung der Effizienz von Beratungen und einer Beschleunigung der Verfahren ist schon lange gearbeitet worden. Ich will jetzt nicht erklären, wen wir damals noch überzeugen mussten - es ist gut, wenn die Überzeugung gereift ist, dass das schneller gehen muss. Wenn die Planung großer Baumaßnahmen auch aufgrund politischer und technischer Prozesse mehrere Jahre in Anspruch nimmt, dann muss das sicherlich optimiert werden, wenn man solche Vorhaben zügig umsetzen will. Da bin ich ganz bei Ihnen.

Die Frage ist nur, ob die in Rede stehende Maßnahme dazu geeignet ist. Ich behaupte, wenn Sie zu Beginn der Haushaltsberatungen eine VE vorlegen, die letztlich eine Mietzahlung abbildet, mit der etwas politisch gestaltet werden soll, dann härtet das sozusagen weniger den Prozess, als sich vielmehr die Frage stellt, wie damit umgegangen wird, wenn das nicht eintritt. Ich glaube, dieses Vorhaben ist relativ ungeeignet, die Prozesse zu beschleunigen.

Natürlich muss man, wenn politisch über eine Baumaßnahme entschieden werden soll, zu Beginn wissen, über welchen Umfang man entscheidet. Es ist das alte Spiel: Diejenigen, die eine Maßnahme gerne verwirklichen wollen, pitchen, dass die Maßnahme möglichst günstig sein wird, und wenn sie sich dann konkretisiert, wird sie mit zusätzlichen Dingen belastet und damit teurer. Für Diskussionen darüber, wie man es bewerkstelligen kann, das einzugrenzen, bin ich durchaus offen. Da wird man sicherlich zu Vereinfachungen kommen müssen.

Man wird aber auch Steuerungsprozesse beibehalten müssen. Ich erinnere nur daran, wie wir im Fall des großen Zentralgebäudes der Uni Lüneburg letzten Endes gesteuert haben. Man hat auch politisch dafür gesorgt, dass die Kostensteigerungen nicht immer weiter zunahmen, und entsprechende Eigenbeträge festgelegt, um das Konzept noch einhalten zu können. Das funktionierte seinerzeit nur durch politischen Druck.

Wenn diese Möglichkeit einmal aus der Hand gegeben wird, ist der politische Druck nicht mehr vorhanden. Dann nützt mir am Ende auch ein Bericht nichts. Bei Kostensteigerungen in einer

bestimmten Höhe muss man als Politik auch sagen können: An dieser Stelle müssen die Kosten entweder von einem Ressort aufgefangen werden, oder es müssen sozusagen Abstriche in der Kür gemacht werden. Es muss also zumindest möglich sein, politisch einzugreifen. Dass Sie hiermit insofern erfolgreicher sein werden, kann ich nicht erkennen. Wenn letztlich nur noch darüber berichtet wird, was mit Blick auf ein Vorhaben passiert ist, ist diese Steuerungsmöglichkeit weg.

Es ist auch Kern vieler der eingegangenen Stellungnahmen, dass ein Großteil der betreffenden Investitionsmittel dem politischen Einfluss entzogen wird, weil Sie diesen Bereich in eine Anstalt auslagern. Natürlich stellen sich die Entscheidungsprozesse anders dar, denn das Parlament ist ja nicht der Aufsichtsrat der Anstalt, sondern das Parlament bewilligt den Haushalt. Die Anstalt setzt die betreffenden Mittel dann in ihrer Struktur um; sie sind dem politischen Prozess entzogen.

Bislang waren die großen Baumaßnahmen im Einzelplan 20 verankert. Mit diesem wurde darüber abgestimmt, welche Maßnahmen durchgeführt werden. In dem Einzelplan standen zunächst auch Bauwerte; später hat man darauf verzichtet, diese aufzunehmen. Aber immerhin war klar, dass jährlich zunächst 75, später 100 Mio. Euro für große Baumaßnahmen veranschlagt werden. Dafür konnte man Baumaßnahmen etablieren, für die über die Jahre hinweg Mittel abgeflossen sind. Diese Maßnahmen werden zukünftig in die Anstalt verlagert. Die Entscheidungsprozesse finden dann nicht mehr hier statt.

Sie sagen, diese Prozesse würden durch die Anstalt besser und effizienter. Das wäre nur der Fall, wenn das Ressort, das bei der Anstalt bestellt, die Mittel aus dem eigenen Budget erwirtschaften müsste. Das wird aber nicht passieren. Genau so, wie man als Fachminister im Rahmen der Haushaltsaufstellung verhandelt, ob ein Bauvorhaben etatisiert wird oder nicht, verhandelt man dann, ob man eine entsprechende VE bekommt oder nicht, um eine Liegenschaft anmieten zu können. Wenn man diese VE bekommt, dann ist das für einen erledigt.

Sie könnten jetzt zumindest damit beginnen, kalkulatorische Mieten für die Gebäude im Landesliegenschaftsfonds scharfzuschalten; damit würden Sie den beabsichtigten Effekt erzielen. Aber auch das tun Sie nicht. Solange man einem Ressort nicht sagt: „Du musst das aus eigenen Mitteln erwirtschaften. Wenn du hinsichtlich der Gebäude gut wirtschaftest, darfst du diese Mittel behalten“, ist kein Steuerungseffekt vorhanden. Er beschränkt sich auf die Tatsache, dass die entsprechende VE verhandelt werden muss - was sich ähnlich gestaltet wie die Verhandlung darüber, ob man eine große Baumaßnahme durchführen darf oder nicht; das garantiere ich Ihnen. Die Begleiterscheinung ist, dass das ganze Thema der Politik entzogen wird.

Auf die wahre Motivation haben Sie gerade selbst hingewiesen. Sie sagten, wir müssten Investitionsmaßnahmen effizienter umsetzen. Sie hätten bei dem geplanten Vorgehen nicht mehr die Pflicht, die genannten 75 bzw. 100 Mio. Euro im Einzelplan 20 zu verankern. Ihre Anstalt übernimmt das entsprechend über einen Kredit, den Sie über die Miete abfinanzieren. Der einzige Grund für dieses Vorgehen ist, Geld zu hebeln. Was Sie jetzt noch für Investitionen im Einzelplan 20 ausgeben, wird zunehmend frei werden. Mit diesem Geld können Sie dann über den Kapitaldienst viel mehr Investitionsmaßnahmen durchführen. Es ist nichts anderes als eine verkappte Verschuldung, die Sie damit finanzieren. Das ist so, als würden Sie alles nur noch leasen oder mieten.

Wobei Sie da aber wenigstens noch einen Markt hätten. Hierbei gibt es ja keinen Markt. Ich verweise auf IT.Niedersachsen. Wenn IT.N Leistungen für die Ressorts erbringt, entspricht auch das keinem Markt. Das ist eine reine Umlage, die über den entsprechenden Schlüssel verteilt wird. Das hat nichts mit Wettbewerb oder einem Markt zu tun. Insofern wird es vermutlich nicht, wie Sie anführen, einfacher, schneller und günstiger werden - oder aber Sie könnten das Ganze auch mit einem Landesbetrieb oder Ähnlichem umsetzen. Dazu brauchen Sie diese Konstruktion nicht.

Seien Sie ehrlich: Sie brauchen diese Konstruktion, weil Sie Darlehen hebeln und zusätzliche Kredite aufnehmen wollen. Das ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Das sind keine finanziellen Transaktionen, die von den Regelungen der Schuldenbremse ausgenommen sind, sondern das ist eine Gestaltungsmöglichkeit zur Umgehung der Schuldenbremse. Sie sind damit sehr gefährlich unterwegs. Wenn Ihnen das zusammenbricht, dann brechen gewissermaßen auch Ihre ganzen Baumaßnahmen zusammen - darunter auch wichtige. Wir werden sehen, wie Sie ins Straucheln kommen. Ich erinnere an einen Minister, der für alle möglichen Maßnahmen einen Sack Geld im Keller hatte - und als es nicht mehr funktionierte, wurde die Luft ziemlich dünn für ihn.

Minister **Heere** (MF): Ich möchte mich kurzfassen.

Erstens. Werden die Maßnahmen der Politik entzogen? - Nein, sie werden zentral im Haushaltsaufstellungsverfahren mit mehr Informationen als vorher abgebildet.

Zweitens, zu Ihrem Hinweis, das Modell entspreche keinem Markt, weil es nur einen Akteur gebe: Ich habe schon dargestellt, dass man bei einem Standardgebäude in der Lage sein wird, Mietkalkulationen mit privatem Mietbestellbau bzw. privater Marktmiete zu vergleichen. Auch hieraus ergibt sich eine bessere Eignung als bisher.

Drittens, zu den Mitteln, die bislang für große Baumaßnahmen vorgesehen sind: Bislang haben wir diese Mittel intensiv dafür verwendet, um alte Maßnahmen auszufinanzieren. Wenn es nach mir geht, werden wir sie dementsprechend für Sanierungs- und Erhaltungsbedarfe nutzen, die es in noch größerem Umfang gibt und für die wir noch immer viel zu wenig Geld in den Haushalten haben. Wir wollen diese Mittel also nicht dem Bauhaushalt entziehen.

Abg. **Dr. Dörte Liebetruh** (SPD): Herr Minister, herzlichen Dank für Ihre Unterrichtung, die einiges klargestellt hat - gerade auch Ihre letzten Anmerkungen.

Ich möchte deutlich machen, dass wir heute über die NIA und das Verfahren zur parlamentarischen Beteiligung in Bezug auf die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben sprechen. Generaldebatten in Bezug auf das Vorgehen dieses Ausschusses bei Baumaßnahmen, die nichts mit der NIA zu tun haben, führen wir sehr gerne, aber bitte an anderer Stelle, nicht heute.

Das Thema der Information und Beteiligung des Parlaments habe ich bereits in der vergangenen Woche angesprochen, weil es auch uns als regierungstragenden Fraktionen sehr wichtig ist. Herr Meißner hat die entsprechenden Fragen dankenswerterweise beantwortet. Dabei ist deutlich geworden, dass es zu einer Verbesserung der parlamentarischen Information und Beteiligung kommen wird, weil sie früher, zum eigentlich relevanten Zeitpunkt stattfinden. Es mag nicht schön sein, sich bewusst machen zu müssen, dass wir als Parlamentarier bisher keine perfekte Informationsgrundlage zum wirklich relevanten Zeitpunkt hatten. Wir werden im Zuge der Errichtung der NIA, wie gesagt, dazu kommen, und wir meinen, dass das sehr in unserem Sinne ist.

Grundsätzlich möchte ich mich den Erläuterungen des Ministers ausdrücklich anschließen. Auch wir wollen, dass es einfacher, schneller und günstiger wird - auch beim staatlichen Bauen und auch, wenn das höhere Anforderungen an uns als Abgeordnete stellt.

Zur Frage, warum dieses Vorgehen wirtschaftlicher als bisher ist, würde ich gerne, ergänzend zu den Ausführungen des Finanzministers, deutlich machen: Wenn regelmäßig in die Bauunterhaltung investiert wird, wird es günstiger für das Land. Wir müssen uns leider damit auseinandersetzen, dass es in den vergangenen Jahrzehnten Substanzverlust gegeben hat; ich bedaure, dass das so ist. Auch Sie, Herr Hilbers, haben es in Ihrer Amtszeit nicht geschafft, in jedem Fall die nötigen Prioritäten zu setzen und Substanzverlust in den Landesliegenschaften zu verhindern. Wir wollen hier besser werden. Das Verfahren für die Baumaßnahmen, die über die NIA durchgeführt werden, ist dazu geeignet. Wir sind insoweit voll und ganz beim Finanzminister.

Und, Herr Hilbers: Über VEs wird immer noch durch den Haushaltsgesetzgeber entschieden.

Abg. **Dr. Andreas Hoffmann** (GRÜNE): Herr Minister, auch von mir vielen Dank für Ihre Darstellung dazu, wo wir stehen und was noch zu erfolgen hat - auch mit Blick auf Baumaßnahmen und Effizienzgewinne; das haben Sie sehr gut ausgeführt. Wie Kollegin Dr. Liebetruß meine auch ich, dass wir in der letzten Woche durchaus schon entsprechende Informationen erhalten haben, und teile die Empörung der Opposition insofern nicht. Natürlich entspricht es der Rolle der Opposition, einen Regierungsentwurf grundsätzlich abzulehnen; das ist erwartbar. Auf etliche der aufgeführten Punkte ist der GBD bereits in der letzten Woche eingegangen, und er hat sie zum Teil auch ausgeräumt.

Ich teile die Einschätzung, dass wir heute über die Errichtung der NIA und nicht über das Verfahren der künftigen parlamentarischen Beteiligung sprechen. Diesen Punkt können wir gerne zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal aufrufen und dabei gegebenenfalls auch zu Anpassungen kommen, aber nicht unter dem durch die Haushaltsberatungen verursachten Druck.

Grundsätzlich bin ich etwas überrascht: Ständig wird Bürokratieabbau gefordert - aber sobald wir ihn angehen, ist das ein riesiges Problem, und man wehrt sich mit Händen und Füßen dagegen. Wie Bürokratie entsteht, ist völlig klar: Es gab einen Missstand, und man will mehr Transparenz, also wird irgendeine Verfahrensschleife eingeführt. Jetzt versuchen wir, das ein bisschen zu reduzieren, um wieder Geschwindigkeit aufnehmen zu können. Die Landesregierung geht dieses Problem an - im Staatlichen Baumanagement soll eine von drei Ebenen entfallen. Ein grundsätzlicher Systemwandel würde das Ganze meiner Einschätzung nach ein bis zwei Jahre lang komplett lahmlegen. Auch ich habe in der Verwaltung gearbeitet und kenne beispielsweise die Umstellung auf die E-Akte, die bekanntlich nicht gerade in Rekordzeit eingeführt wurde. Mit diesem Gesetzentwurf wird die Möglichkeit geschaffen, das Verfahren im Rahmen des Staatlichen Baumanagements weiterlaufen zu lassen und parallel dazu überhaupt wieder einmal zu einer Bautätigkeit zu kommen. Insofern bin ich Ihnen sehr dankbar für diesen Vorschlag, denn so wie bisher kann es nicht weitergehen. Das müssen wir angehen! Ich teile die Ansicht, dass das realistisch ist.

Herr Thiele, Sie weisen ständig darauf hin, dass sich die Landesregierung gegebenenfalls selbst verklagen müsste. Es gibt durchaus einen Unterschied zwischen den einzelnen Häusern, die sich insoweit gegenüberstehen. Natürlich ist es eher unwahrscheinlich, dass sie sich gegenseitig verklagen werden, aber es gibt hiermit einen weiteren argumentativen Hebel, ein weiteres, theoretisch verfügbares Rechtsinstrument. Es ist ja nicht so, dass sich das Finanzministerium selbst

verklagen würde, sondern die Ressorts wären gegenüber dem MF und der NIA mitbeteiligt. Es gibt also durchaus mehrere Player. Das geht unter, wenn Sie von „In-sich-Geschäften“ sprechen.

Das erste Vorhaben, das wir in Angriff nehmen, ist die JVA Hannover, bei der sich meines Erachtens alle einig sind, dass unbedingt gehandelt werden muss. Was die Frage angeht, ob es einen kompletten Systemwechsel gibt oder nicht, weise ich darauf hin, dass es hier auch um ein Learning geht: Wir werden sehen, wie gut das Ganze anläuft. Ich möchte mich insofern noch einmal bedanken und hoffe, dass wir bald ins Arbeiten kommen.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Wir würden wahrscheinlich eine sehr konstruktive Diskussion führen, wenn nicht die ganze Zeit über der Anschein erweckt würde, dass der behauptete Effizienzgewinn irgendetwas mit der NIA zu tun hat. Über diesen Effizienzgewinn, der hier suggeriert wird, hat Herr Meißner in der 120. Sitzung andeutungsweise und haben Sie heute intensiver ausgeführt.

Im Übrigen habe ich - da wiederhole ich mich - den Beratungen entnommen, dass dem Landesrechnungshof die angedachten neuen Abläufe offensichtlich bekannt waren. Uns gegenüber wurden sie bisher nicht dargestellt. Wir würden konstruktiver darüber diskutieren, wenn es um die Fragen ginge: „Wie schaffen wir es, tatsächlich schneller, günstiger und besser zu bauen, und was kann das Parlament dazu beitragen?“ und wenn die Exekutive der Legislative nicht etwas im Rahmen der Beratung über die Errichtung der NIA vorsezen und es als gegeben voraussetzen würde. Das ist kein gutes Miteinander. Wir als Parlament haben parlamentarische Rechte zu wahren. Wir bekommen im Zuge einer Gesetzesberatung nebenbei einen Vorschlag der Landesregierung, der hilfsweise als Argument für die Errichtung der NIA und angebliche Verbesserungen herangezogen wird. Frau Dr. Liebetruh hat zu Recht angemerkt, dass diese Dinge nicht in Zusammenhang miteinander stehen und deswegen unabhängig voneinander beraten werden müssten. Fair wäre es gewesen, wenn wir das vorher miteinander besprochen hätten, bevor Sie diese Verfahrensänderung anscheinenderweckend als Hilfsargument heranziehen, um zu suggerieren, dass das irgendetwas mit der NIA zu tun habe und einen Effizienzgewinn verursache.

Ich stelle fest, dass Sie hier erklärt haben, dass das nicht der Fall, sondern völlig unabhängig voneinander zu sehen ist, weil die Verfahrensänderung auch alle Baumaßnahmen betrifft, die nicht in der NIA verortet sind. Ich gehe davon aus, dass das auch die Hochschulbaumaßnahmen betrifft, also den wesentlichen Teil der Baumaßnahmen, die das Land durchführt. Herr Minister, Sie haben insofern nicht ganz recht damit, dass das Land keine neuen Baumaßnahmen durchführt. An den Hochschulen wird, wie gesagt, momentan eine ganze Reihe von Baumaßnahmen durchgeführt. Das betrifft nur den Bau für die Landesverwaltung, beispielsweise Polizeikommissariate - wobei es auch in diesem Bereich eine Ausnahme gibt: Hier gibt es eine Baumaßnahme, deren Umsetzung notwendig wurde, weil plötzlich Gefahr im Verzug war. Es ist also nicht so, dass da gar keine Baumaßnahmen stattfinden würden.

In einem Punkt gebe ich Ihnen recht. Diesen müssen wir konstruktiv miteinander besprechen, nämlich die Frage: Wie schaffen wir es wieder, notwendige Baumaßnahmen angesichts begrenzter Mittel zu finanzieren? Hier schlagen Sie eine Brücke zur NIA, die wir so nicht schlagen würden: Die NIA soll Sie in die Lage versetzen, wieder Baumaßnahmen zu finanzieren, die Sie, wie Sie glauben, weder aus dem regulären Haushalt noch aus dem entsprechenden Sondervermögen finanzieren können - aus Letzterem steht Ihnen in Summe fast 1 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung, die Sie aber dafür nicht verausgaben wollen.

Ich muss des Weiteren feststellen, dass Sie selbst sagen, dass die NIA und „Einfacher, schneller, günstiger“ nichts miteinander zu tun haben, weil Sie die entsprechenden Abläufe generell so neu aufsetzen, dass die NIA, wie es der Landesrechnungshof darstellt, an dieser Stelle keinen Vorteil bietet. Dass Sie auch mit Blick auf die Veranschlagung von VEs im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens keinen Vorteil bietet, hat Reinhold Hilbers bereits zutreffend dargestellt.

Das wird am Beispiel der Justizvollzugsanstalt Hannover deutlich, die Sie ausgerechnet als erstes Projekt angehen. Es ist kein Marktvergleich möglich; es gibt nicht einmal im Ansatz eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder Ähnliches. Vielmehr handelt es sich um eine singuläre Maßnahme, die - das haben Sie im Plenum gesagt - aus Sicherheitsgründen nur in der Verantwortung des Landes durchgeführt werden kann. Diese geben Sie jetzt in die NIA, die eine Raumbedarfsanalyse macht. Ich kann Ihnen sagen, dass diese mit Blick auf die Haftplätze anhand von gesetzlichen Standards ablaufen wird. Es gibt also gar keinen Grund, zu sagen: Da gehen wir jetzt mal 50 Haftplätze runter oder machen die Zellen kleiner. Denn das alles ist nach gesetzlicher Vorgabe standardisiert. Ausgerechnet diese Maßnahme, bei der es keinen Marktvergleich und keinen Effizienzgewinn geben kann, wollen Sie im Rahmen der NIA realisieren. Offensichtlicher kann man es gar nicht machen, dass es nur darum geht, das Ganze kreditfinanziert umzusetzen.

Damit kommen wir zu dem entscheidenden Punkt, den wir noch nicht mit Ihnen besprochen haben, Herr Minister, den wir aber besprechen müssen. Sie haben eben gesagt, es könne dahingestellt bleiben, wann der Verfassungsverstoß eventuell eintritt. Nein, das kann nicht dahingestellt bleiben! Wenn Sie einen Haushaltsplanentwurf und eine mittelfristige Finanzplanung vorlegen, die die Möglichkeiten der Schuldenbremse vollumfänglich ausschöpfen, und parallel dazu eine Anstalt errichten, die ihre Ausgaben kreditfinanzieren soll, ist der Verfassungsbruch von Ihnen von vornherein angelegt. Sie legen einen Haushaltsplanentwurf mit maximaler Neuverschuldung vor, Sie legen eine MiPla mit maximaler Neuverschuldung vor, und Sie errichten die NIA, die zusätzliche Kredite aufnehmen soll - und zwar nur, um eine JVA bauen zu können, die Sie nach eigenen Angaben ansonsten nicht innerhalb des Haushalts finanzieren könnten. Damit ist der Tatbestand der Umgehung der Schuldenbremse faktisch nachgewiesen und sogar am konkreten Beispiel eineindeutig gemacht. Genau deshalb tun Sie das! Herr Minister, das ist nicht irgendwann einmal zu klären, sondern das ist jetzt mit Ihnen zu besprechen. Warum legen Sie die NIA so an, dass ein Verfassungsbruch nach Ihrer eigenen Planung von vornherein unumgänglich ist?

Minister **Heere** (MF): In der Konzeption der NIA ist kein Verfassungsbruch angelegt. Übrigens wird in der Stellungnahme des GBD insoweit klar dargestellt, dass es in der Frage, ob über die NIA später möglicherweise Kredite außerhalb des Kreditfinanzierungsspielraums aufgenommen werden können oder nicht, unterschiedliche Rechtsmeinungen gibt.

Ich möchte deutlich machen, dass wir völlig unabhängig von dieser Frage - deshalb habe ich gesagt, dass sie dahingestellt bleiben kann - erhebliche Vorteile durch die NIA sehen. Insofern verweise ich auf meine ausführliche Darstellung dazu.

Diese Vorteile sehen wir auch mit Blick auf die JVA Hannover, weil auch hier - das habe ich mehrfach ausgeführt - das zuständige Fachressort durch die künftigen Mietzahlungen Verantwortung übernimmt und wir, wie gesagt, auch die Unterhaltungskosten mit einplanen.

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlage: Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD (Vorlage 13)

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) geht zunächst auf die von Abg. Thiele in der 120. Sitzung am 29. Oktober 2025 aufgeworfene Frage ein, inwiefern gegebenenfalls über die NIA aufgenommene Kredite mit Blick auf die Regelungen zur Schuldenbremse verfassungsgerichtlich überprüft werden könnten. Er legt dar, aus Sicht des GBD könnte - jenseits der Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf die NIA - das betreffende Haushaltsgesetz angegriffen werden. Als Verfahrensarten seien dabei entweder ein Organstreitverfahren oder eine abstrakte Normenkontrolle denkbar.

Im Falle eines Organstreitverfahrens müsste argumentiert werden, dass das Budgetrecht des Landtags verletzt sei. Eine solche Argumentation wäre jedoch aus Sicht des GBD in der vorliegenden Konstellation nicht im Sinne der Oppositionsfraktionen erfolgversprechend.

Eine abstrakte Normenkontrolle könnte theoretisch beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden, wenn ein Verstoß gegen die bundesrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse geltend gemacht würde. Dies sei aber insofern unwahrscheinlich, als nur die Bundesregierung, Landesregierungen oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags insoweit antragsberechtigt seien. Somit käme auch ein solches Verfahren hier eher nicht zum Tragen.

Mithin käme in diesem Fall nur eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Staatsgerichtshof gegen ein Haushaltsgesetz des Landes infrage. Vor dem Hintergrund, dass die Regelungen zur Schuldenbremse sowohl mit Blick auf die Haushaltsaufstellung als auch auf den Vollzug des Haushaltsplans gälten, gebe es dementsprechend zwei Ansatzpunkte, um ein Haushaltsgesetz anzugreifen:

Erstens könnte das Haushaltsgesetz, das die Ermächtigung zur Kreditaufnahme enthalte, betrachtet werden, nach Auffassung des GBD jedoch nur für das Jahr, in dem die NIA plane, tatsächlich Kredite aufzunehmen. Es reiche insoweit nicht aus, zu argumentieren, dass die Summe aller Kreditermächtigungen oberhalb der Kreditobergrenze der Schuldenbremse läge. Nach Einschätzung des GBD werde die NIA zunächst ohnehin keine Kredite aufnehmen, da vorgesehen sei, die Bauzeitfinanzierung über die Einbeziehung der NIA ins Kontenclearing des Landes abzuwickeln; erst im Anschluss sei mit einer Kreditaufnahme durch die NIA zu rechnen. Erst, wenn konkret absehbar sei, dass die NIA Kredite aufnehmen werde, könnte ein Haushaltsgesetz, das in Summe oberhalb der Kreditobergrenze liegende Kreditermächtigungen vorsehe, möglicherweise entsprechend angegriffen werden.

Zweitens müssten die Regelungen zur Schuldenbremse, wie ausgeführt, auch bei der tatsächlichen Kreditaufnahme im Rahmen des Haushaltsvollzugs eingehalten werden. Denkbar wäre insoweit folgende Fallkonstellation: Man könnte im Rahmen des Haushaltsabschlusses für ein bestimmtes Haushaltsjahr die zulässige Obergrenze für die Kreditaufnahme einerseits sowie die vom Land und von der NIA aufgenommenen Kredite andererseits betrachten. Wenn man dabei - unterstellt, die von der NIA aufgenommenen Kredite seien dem Land zuzurechnen - zu der Feststellung käme, dass die Summe der vom Land und der NIA aufgenommenen Kredite die zulässige Obergrenze für die Kreditaufnahme übersteige, dann müsste dieser überschießende Betrag zunächst nach der Systematik der LHO auf ein Kontrollkonto gebucht werden, was zu einem negativen Saldo und mithin zu der Verpflichtung führen würde, diesen alsbald auszugleichen.

Somit könnte möglicherweise das Haushaltsgesetz im Folgejahr im Wege der abstrakten Normenkontrolle angegriffen werden, falls dieses keinen Ausgleich für die dann zu hohe Kreditaufnahme vorsehe.

Sodann trägt MR'in **Dr. Schröder** (GBD) die Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD zu den einzelnen Paragraphen des Gesetzentwurfs im Sinne der **Vorlage 13** (Seiten 16 bis 27) vor, auf die insoweit verwiesen wird.

In dem Formulierungsvorschlag des GBD zu **§ 6 - Durchführung der Aufgaben - Abs. 0/1 Satz 5** (Seite 21 der Vorlage 13) sei das Wort „Investitionsvereinbarung“ durch „Infrastrukturvereinbarung“ zu ersetzen. - Hiergegen erhebt sich seitens der **Ausschussmitglieder** kein Widerspruch.

Beschluss

Der - federführende - **Ausschuss** empfiehlt dem Landtag, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 13 des GBD anzunehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: CDU, AfD

Enthaltung: -

Dieser Beschluss ergeht vorbehaltlich des Votums des - mitberatenden - Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen.

Berichterstattung (schriftlicher Bericht): Abg. **Ulf Thiele** (CDU).

N i e d e r s c h r i f t

über die 68. - öffentliche - Sitzung

des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen

am 12. November 2025

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag über die Errichtung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des Nationalen Once-Only-Technical-Systems (NOOTS) - Vertrag zur Ausführung von Artikel 91 c Absatz 1, Absatz 2 GG - NOOTS-Staatsvertrag**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7696](#)
Mitberatung 6
Beschluss..... 6

2. **Entwurf eines Gesetzes zur vereinfachten Bereitstellung und Auskehrung von Fördermitteln an kommunale Fördermittelempfänger (Niedersächsisches Kommunalfördergesetz - NKomFöG)**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7918](#)
Mitberatung 7
Beschluss..... 9

3. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes**
Gesetzentwurf der Fraktion der AfD - [Drs. 19/6273](#)
dazu: **Eingabe 01175/01/19**
Fortsetzung der Beratung..... 10
Beschluss..... 10

4. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2025) und der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7915](#) neu

Mitberatung 12

Beschluss..... 13

5. Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

Mitberatung 14

Beschluss..... 17

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Christoph Plett (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Brian Baatzsch (SPD)
3. Abg. Constantin Grosch (SPD)
4. Abg. Antonia Hillberg (SPD)
5. Abg. Ulf Prange (SPD)
6. Abg. Julius Schneider (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
7. Abg. Jan Schröder (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
8. Abg. Christian Calderone (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
9. Abg. Carina Hermann (CDU)
10. Abg. Martina Machulla (CDU)
11. Abg. Jens Nacke (CDU)
12. Abg. Volker Bajus (GRÜNE)
13. Abg. Evrim Camuz (GRÜNE)
14. Abg. Thorsten Paul Moriß (AfD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Miller,
Ministerialrätin Dr. Schröder,
Oberregierungsrätin Dr. Wetz.

Von der Landtagsverwaltung:

Ministerialrätin Obst.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Weemeyer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:21 Uhr bis 11:17 Uhr.

Tagesordnungspunkt 5:

Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7498](#)

Erste Beratung: 67. Plenarsitzung am 24.06.2025

federführend: AfHuF;

mitberatend: AfRuV

Mitberatung

Beratungsgrundlage: Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses (Annahme in der Fassung der Vorlage 13)

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) legt dar, der Gesetzentwurf sehe vor, eine Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) zu errichten. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 13 habe der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst nicht vorzutragen.

Abg. **Evrin Camuz** (GRÜNE) fragt, ob der Gesetzentwurf das Budgetrecht des Landtages wahre und die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit einhalte.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) erläutert, vorgesehen sei, dass das Land der NIA ein Erbbaurecht an Grundstücken des Landes einräume. Die NIA solle dann Gebäude auf diesen Grundstücken errichten und langfristig an das Land vermieten. Die vom Land zu zahlende Miete sei aus dem Landeshaushalt zu zahlen. Sie solle alle Kosten decken, die mit dem Projekt verbunden seien, nicht nur die Bauerrichtungskosten, sondern auch die Bauunterhaltungskosten.

Der Gesetzentwurf sehe vor, die Mietzahlungen für die gesamte Vertragslaufzeit schon vor Beginn eines Bauvorhabens in Form von Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan einzustellen. Wenn diese Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht worden seien, schließe das Land mit der NIA eine Infrastrukturvereinbarung, in der sich die NIA verpflichte, das Gebäude zu errichten und dem Land zu vermieten. Die Laufzeit des Mietverhältnisses solle in der Regel mindestens 33 Jahre betragen.

Die Landesregierung sehe in diesem Modell den Vorteil, dass schon bei der Entscheidung über ein Bauvorhaben auch die Folgekosten berücksichtigt würden. Aufgrund der Vereinbarung mit der NIA sei bei ihren Bauprojekten sichergestellt, dass auch für die Bauunterhaltung genug Geld zur Verfügung stehe. Beim klassischen Landesbau hingegen hänge die Höhe der Bauunterhaltungsmittel von den jährlich aufzustellenden Haushaltsplänen ab. Hierfür sei seit Jahrzehnten viel zu wenig Geld bereitgestellt worden, was zu einem Verfall von Landesbauten geführt habe.

Zu der Frage, ob Kredite der NIA dem Land im Rahmen der Schuldenbremse zuzurechnen sind

Das Mitglied des GBD berichtet, die Anhörung, die der federführende Ausschuss für Haushalt und Finanzen durchgeführt habe, habe kontroverse Auffassungen zu der Frage ergeben, ob von der NIA aufgenommene Kredite im Rahmen der Schuldenbremse dem Land zuzurechnen seien.

Aus Sicht des GBD spreche einiges dafür, dass diese Frage zu bejahen sei. Ein verfassungsrechtliches Problem könne sich daraus jedoch nur ergeben, wenn Kredite der NIA zusammen mit eigenen Krediten des Landes die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze überstiegen.

Vom Abg. **Jens Nacke** (CDU) um nähere Ausführungen zu dieser Frage gebeten, trägt ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) vor, die Regelungen der Schuldenbremse gälten an sich nur für das Land selbst und nicht für selbstständige juristische Personen. So blieben etwa Kredite der Kommunen außer Betracht, wenn es um die Frage gehe, ob die Schuldenbremse eingehalten werde.

Die rechtswissenschaftliche Lehre sei aber dem Grunde nach einhellig der Auffassung, dass von einer selbstständigen juristischen Person aufgenommene Kredite dem Land zugerechnet werden müssten, wenn mit ihnen die für das Land geltende Kreditobergrenze umgangen werden solle. Rechtsprechung liege dazu allerdings nicht vor.

Die Frage, ob eine Umgehung vorliege, müsse auf Grundlage einer wertenden Gesamtbetrachtung beantwortet werden. Auch darüber sei man sich in der Rechtswissenschaft ziemlich einig. Keine Einigkeit bestehe allerdings in der Frage, welche Kriterien in diese Gesamtbetrachtung einzustellen seien, zumal dazu eben keine Rechtsprechung vorliege.

Professor Dr. Alexander Thiele sei in einem Kurzgutachten für das Finanzministerium (Vorlage 1) zu dem Ergebnis gekommen, dass Kredite der NIA nicht dem Land zuzurechnen seien. Die vom federführenden Ausschuss angehörten juristischen Sachverständigen hätten allerdings durchweg die Auffassung vertreten, dass eine Zurechnung erfolgen müsse. Auch der GBD halte die Wahrscheinlichkeit, dass eine Zurechnung erfolgen müsse, für hoch. Da es sich um rechtliches Neuland handele, sei aber nicht sicher vorherzusagen, wie ein Gericht urteilen würde.

Auf eine Frage der Abg. **Carina Hermann** (CDU) hin führt ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) aus, im federführenden Ausschuss sei die Frage erörtert worden, mit welchen prozessualen Mitteln - gesetzt den Fall, dass Kredite der NIA dem Land zugerechnet werden müssten - gegen einen Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze vorgegangen werden könnte. Hierzu sei zu beachten, dass die Regelungen der Schuldenbremse sowohl bei der Aufstellung eines Haushaltsplanes als auch bei dessen Vollzug beachtet werden müssten. Daraus ergäben sich zwei Möglichkeiten, gerichtlich gegen eine insgesamt zu hohe Kreditaufnahme vorzugehen.

Die eine Möglichkeit sei, im Wege der abstrakten Normenkontrolle das Haushaltsgesetz für ein Haushaltsjahr anzugreifen, in dem die Kreditaufnahmemöglichkeiten der NIA und des Landes zusammen oberhalb der Kreditobergrenze liegen sollten, dies allerdings nur in einem Haushaltsjahr, in dem die NIA tatsächlich eine Kreditaufnahme plane, was zunächst nicht der Fall sein werde.

Die andere Möglichkeit sei, im Nachhinein gegen eine tatsächliche erfolgte Kreditaufnahme durch die NIA und das Land vorzugehen. Wenn die Kredite der NIA dem Land zuzurechnen seien und die aufgenommenen Kredite der NIA und des Landes im abgelaufenen Haushaltsjahr insgesamt die Obergrenze überstiegen hätten, dann müsste der die Obergrenze übersteigende Teil der Kredite im nächsten Haushaltsjahr zurückgeführt werden. Wenn das Haushaltsgesetz für jenes nächste Jahr keine entsprechende Rückführung vorsehe, könnte auch dagegen im Wege der abstrakten Normenkontrolle vorgegangen werden.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) erkundigt sich, ob es in anderen Bundesländern bereits Anstalten oder Gesellschaften gebe, die für das jeweilige Land Aufgaben im Baubereich wahrnehmen.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) antwortet, in zahlreichen Ländern und auch auf Bundesebene gebe es Modelle, die darauf hinausliefen, Immobilien außerhalb der Kernverwaltung zu verwalten. Diese Modelle seien jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) etwa sei keine selbstständige juristische Person. Nur rechnerisch werde so verfahren, als wenn der BLB ein Vermieter und die Behörden, die vom BLB verwaltete Liegenschaften nutzten, Mieter wären.

Auf Bundesebene gebe es die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Diese Anstalt des öffentlichen Rechts habe aber bislang ausdrücklich nicht das Recht, Kredite am Markt aufzunehmen.

Ein Modell, wie es der vorliegende Gesetzentwurf vorsehe, gebe es in keinem anderen Bundesland und auch nicht auf Bundesebene.

Schlussbemerkungen

Abg. **Ulf Prange** (SPD) stellt heraus, dass der Ausschuss heute über den Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben abzustimmen habe, nicht über künftige Haushaltsgesetze und auch nicht über den Haushaltsvollzug. Beim Beschluss dieses Ausschusses über den vorliegenden Gesetzentwurf brauche die Frage, ob Kredite der NIA dem Land zuzurechnen seien, daher keine Rolle zu spielen.

Abg. **Jens Nacke** (CDU) erinnert daran, dass die Erneuerung der Justizvollzugsanstalt Hannover samt Neubau eines Hochsicherheitssaals das erste Großvorhaben der NIA sein solle. Die Justizministerin habe erklärt, dass es für dessen Finanzierung keinen „Plan B“ gebe. Dieses für das Justizressort wichtige Bauprojekt basiere also auf einem „wackeligen Konstrukt“. Der Abgeordnete äußert die Erwartung, dass die NIA den Plan des Justizministeriums angesichts der beschränkten Kreditaufnahmemöglichkeit nicht werde verwirklichen können. Insofern sei der Haushaltsvollzug für diesen Ausschuss sehr relevant.

Abg. **Ulf Prange** (SPD) entgegnet, es sei ein großer Erfolg für die Justizpolitik, dass ein Justizprojekt das erste Großvorhaben der NIA sein solle. So könne die überfällige Sanierung der JVA Hannover zügig abgewickelt werden. Im Übrigen stehe gar nicht fest, dass die NIA für das Vorhaben in Hannover Schulden aufnehmen müsse, die zusammen mit den Krediten des Landes die verfassungsrechtliche Obergrenze übersteigen würden. Zudem gebe es durchaus Rechtswissenschaftler, die der Auffassung seien, dass die Kredite der NIA nicht dem Land zuzurechnen seien. Von einem „wackeligen Konstrukt“ könne daher keine Rede sein.

Beschluss

Der **Ausschuss** schließt sich der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Haushalt und Finanzen an, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 13 anzunehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: CDU, AfD

Enthaltung: -

Armbrecht, Birgit

Betreff: AnstNIAG – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 19/7498)
Anlagen: Kurzgutachten_Schuldenbremse_Thiele_endgültig_30_9.pdf

Von: Kaiser, Dominik (MF)

Gesendet: Mittwoch, 25. Juni 2025 11:34

An: Armbrecht, Birgit <Birgit.Armbrecht@lt.niedersachsen.de>

Betreff: AnstNIAG – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 19/7498)

Guten Tag Frau Armbrecht,

gestern hat der Landtag beschlossen, den o. g. Gesetzesentwurf zur weiteren Beratung in den federführenden AfHuF sowie den mitberatenden AfRuV zu überweisen. Beide Landtagsausschüsse tagen planmäßig erst nach der Sommerpause am 20.08.2025 wieder.

Am Rande des Plenums bat der haushaltspolitische Sprecher der CDU-Fraktion – MdL Thiele – unseren Minister um Übermittlung des Rechtsgutachtens für Zwecke der weiteren parlamentarischen Beratungen. Herr Minister Heere bat uns daraufhin, die zeitnahe Übersendung an die beiden beteiligten Landtagsausschüsse zu organisieren, um diese Information auch allen Fraktionen gleichberechtigt für den weiteren Beratungsprozess zur Verfügung zu stellen.

Ich möchte Sie vor diesem Hintergrund bitten, die Übersendung des anhängenden Dokuments an die beiden genannten Ausschüsse zu veranlassen.

Beste Grüße

Dominik Kaiser



Business & Law School
Hochschule für Management und Recht

BSP Business and Law School GmbH
Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin

Campus Berlin
Siemens Villa
Calandrellistraße 1-9
12247 Berlin

Campus Hamburg
HafenCity
Am Kaiserkai 1
20457 Hamburg

**Vereinbarkeit der Gründung einer landeseigenen Anstalt des öffentlichen
Rechts mit der Aufgabe des Erwerbs von Liegenschaften und deren an-
schließenden Vermietung an die Landesverwaltung mit der grundgesetzli-
chen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse**

**Kurzgutachten im Auftrag des
niedersächsischen Finanzministeriums**

Alexander Thiele
BSP Business and Law School Berlin

30. September 2024

BSP Business and Law School GmbH

Sitz der Gesellschaft:
Siemens Villa · Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin
Tel.: +49 30 766 83 75 100 · Fax: +49 30 766 83 75 119
info@businessschool-berlin.de
www.businessschool-berlin.de

Campus Hamburg
HafenCity · Am Kaiserkai 1 · D-20457 Hamburg
Tel.: +49 40 361 226 460 · Fax: +49 40 361 226 469
info@bsp-campus-hamburg.de
www.bsp-campus-hamburg.de

Geschäftsführerin: Ilona Renken-Olthoff
Rechtsform: GmbH · Amtsgericht Berlin
Handelsregister HRB 145457 B · Steuernr. 29/041/61201
Bankverbindung: Deutsche Kreditbank AG
IBAN: DE86 1203 0000 1008 3660 62 · BIC: BYLADEM1001

Gliederung

Rn.

A.	Hintergrund und Gutachtenauftrag	01
B.	Wesentliche Rechtsgrundlagen, verfassungsrechtlicher Maßstab und Konsequenzen für den Aufbau des Gutachtens	16
C.	Die grundgesetzliche Schuldenbremse	22
I.	Adressaten	22
II.	Garantien und Gewährleistungen	32
III.	Finanzielle Transaktionen	37
IV.	Missbräuchliche Gestaltungen	39
D.	Die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse	55
I.	Adressaten	56
II.	Garantien und Gewährleistungen	65
III.	Finanzielle Transaktionen	66
IV.	Missbräuchliche Gestaltungen	76
E.	Die Vereinbarkeit des angedachten Modells mit diesem (doppelten) verfassungsrechtlichen Maßstab	78
I.	Formale Betrachtungsweise	78
II.	Mögliche missbräuchliche Gestaltung	81
1.	Motiv/Zweck	82
2.	Sachaufgaben	87
3.	Einbindung in den Schuldendienst	91
4.	Sonstige Verflechtungen	93
5.	Gesamtbetrachtung	94
F.	Prozessuale Überlegungen	98
G.	Zusammenfassung der Ergebnisse	102

A. Hintergrund und Gutachtenauftrag

1. Das Land Niedersachsen hat erhebliche Investitions- und Konsolidierungsbedarfe zur Modernisierung des Gebäudebestands und zur Erreichung der gesetzlichen Klimaziele. Aus diesem Grund wird von Seiten der Landesregierung angedacht, Gebäudeinvestitionen in eine hierzu zu errichtende Gesellschaft auszulagern, die nicht der kameralen Haushaltsführung unterliegt und die durch eine perioden- und verursachergerechte Veranschlagung von Gebäudekosten zu einer flexibleren, zusätzlichen Finanzierung und wirkungsvolleren Steuerung des Flächen- bzw. Gebäudebedarfes der Landesverwaltung beiträgt. Ziel ist mithin, durch Übertragung der Immobilienbereitstellung auf eine betriebswirtschaftlich kalkulierende Struktur, unterstützt durch eine dezentrale Veranschlagung der Entgelte, insgesamt zu einer verbesserten Steuerung der Gebäudeinvestitionen anhand des Bedarfs zu gelangen.

2. Nachdem verschiedene Modelle und Gesellschaftsstrukturen diskutiert wurden, fokussieren sich die Überlegungen nunmehr auf die Errichtung einer Landesinfrastrukturgesellschaft als Anstalt öffentlichen Rechts (LIA). Dieser soll gesetzlich die Aufgabe übertragen werden, grundsätzlich geeignete Baumaßnahmen im Interesse des Landes als Eigentümerin zu errichten, zu unterhalten und langfristig ausschließlich den Landesverwaltungen entgeltlich gegen Vollkostenmiete zu überlassen. In geeigneten Fällen kann es sich neben Neubauprojekten auch um eindeutig abgrenzbare Gebäudesanierungen handeln, wobei dann im Einzelfall die Feststellung des Gebäude- bzw. Grundstückswerts und eine vertragliche Vereinbarung zum Überlassungsentgelt, bzw. zur Kostenmiete zu treffen wäre. Für die bauliche Umsetzung bei der Errichtung von Neubauten und deren Bauunterhaltung soll sich die LIA im Wege einer zugleich gesetzlich zu regelnden Organleihe des Staatlichen Baumanagements (SB) gegen Vollkostenerstattung bedienen.

3. Die laufende Liquiditätsversorgung der LIA erfolgt über ein Kontenclearing mit dem Land, die langfristige Finanzierung der Investitionskosten über endfällige und staatlich hinreichend gewährleistete Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt, um annähernd die Kreditkonditionen des Landes eingeräumt zu bekommen. Angedacht ist insoweit insbesondere eine gesetzliche Rückzahlungsgarantie des Landes. Zudem soll die LIA von Seiten des Landes mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet werden.

4. Die notwendigen Einnahmen zur Rückzahlung der Kredite erwirtschaftet die zu gründenden LIA durch die Vermietung an die jeweilige Landesverwaltung. Insoweit erhält sie Kostenmieten um den auflaufenden Kapitaldienst, die laufende Bauunterhaltung und die sonstigen Kosten der mietvertraglichen Verpflichtungen sowie des laufenden Geschäftsbetriebs ab der ersten Nutzungsübergabe sicher und stabil tragen zu können. Bestandteile sind gleichlaufende Tilgungs-

und Instandhaltungsanteile sowie ein pauschaler Ansatz für die Verwaltungskosten. Der Zinsanteil wird kalkulatorisch über am Markt gängige, endfällige Kreditaufnahmen mit einer Laufzeit von zehn Jahren abgebildet. Um möglichst eine gleichmäßige Verteilung des Kapitaldienstanteils entsprechend einer annuitätischen Kreditstruktur zu erreichen, bildet die LIA aus der überschüssigen Liquidität während der zehnjährigen Kreditlaufzeiten jeweils Tilgungsrücklagen, die verzinslich angelegt werden und mietentlastend in der Kalkulation Berücksichtigung finden.

5. Nach den Annahmen des angedachten Modells werden die Investitionen der LIA mit Fremdkapital (Unternehmenskredite mit 10-jähriger Laufzeit) finanziert. Die Kredite werden am Ende dieser Laufzeit nicht vollständig, sondern aus der angesparten Tilgungsrücklage zu einem Drittel getilgt und der verbleibende Rest entsprechend. Nach 30 Jahren soll das ursprüngliche Kreditvolumen dann in vollem Umfang getilgt sein.

6. Diese (auch finanzielle) Verschränkung zwischen zu gründender LIA und dem Land Niedersachsen ist Voraussetzung für die Aufgabenwahrnehmung und der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Modells und daher nicht graduell veränderbar.

7. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die niedersächsische Landesregierung jedoch die Frage nach der Vereinbarkeit des angedachten Modells mit den grundgesetzlichen und landesspezifischen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben. Die grundgesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung legt nicht nur dem Bund, sondern insbesondere den Ländern erhebliche Restriktionen gerade im Hinblick auf die Erzielung von Einnahmen auf, denen sich letztere auch im Rahmen ihrer eigenen Verfassungsautonomie nicht entziehen können und die damit unter Umständen zugleich den Spielraum für die länderspezifische Organisation der mittelbaren Staatsverwaltung begrenzen.

8. Insoweit gilt es sich in Erinnerung zu rufen, dass den Ländern zur Einnahmenerzielung praktisch keine signifikante eigene Besteuerungskompetenz zukommt.¹ Das gesamtstaatliche Besteuerungsaufkommen wird vielmehr praktisch ausschließlich durch Bundessteuern² generiert, das im Anschluss in einem komplexen (und wenig überraschend) immer wieder hoch umstrittenen Verfahren auf die Ländergesamtheit und schließlich auf die einzelnen Länder verteilt wird

¹ Zur Verteilung der Besteuerungskompetenzen unter dem Grundgesetz siehe *W. Heun*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 105, Rn. 6 ff.

² Gemeint sind damit an dieser diejenigen Steuern, bei denen die Gesetzgebungskompetenz für deren Ausgestaltung beim Bund liegt. Das betrifft insbesondere die zentralen sog. Gemeinschaftsteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG, mithin die Einkommen-, die Körperschaft- und die Umsatzsteuer.

(sog. Finanzausgleich).³

9. Darüber hinaus steht den Ländern seit der Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG allerdings auch die zweite zentrale Staatsfinanzierungsform⁴ – die Staatsverschuldung – nur noch begrenzt zur Verfügung.⁵ Im Grundsatz sind die Haushalte der Länder vielmehr seit Ablauf der grundgesetzlichen Übergangsfrist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine pauschale strukturelle Verschuldung ist den Ländern – anders als dem Bund – generell untersagt. Eine gewisse Verschuldung ermöglicht den Ländern außerhalb besonderer Situationen allein die sog. Konjunkturkomponente, die ihrer Konzeption nach jedoch lediglich konjunkturelle Schwankungen („symmetrisch“), also Abweichungen von der sog. „Normallage“, ausgleichen und keine fundamentale Verschuldung zur Finanzierung von Großprojekten ermöglicht. Die konkrete Höhe der möglichen konjunkturellen Verschuldung in Zeiten wirtschaftlicher Unterauslastung lässt sich zwar möglicherweise durch einen Wechsel der verfassungsrechtlich nicht abschließend vorgegebenen Berechnungsmethode⁶ für den Verschuldungsspielraum in wirtschaftlichen Schwächephase partiell erhöhen. Fundamentale Erweiterungen der Verschuldungsspielräume der Länder sind dadurch jedoch nicht zu erzielen.

10. Diese sog. Regelverschuldung kann lediglich unter engen Voraussetzungen unter Rückgriff auf die sog. Notlagenklausel der grundgesetzlichen Schuldenbremse ausnahmsweise erweitert werden. Diese ermöglicht im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine Überschreitung der sich unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente ergebenden sog. Regelverschuldungsgrenze. Größere Bekanntheit hat diese Regelung erstmals in der Coronapandemie und zuletzt wegen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine erlangt – in beiden Fällen griffen der Bund aber auch die Länder auf diese zurück, um den

³ Zur Verteilung unter den Ländern, dem horizontalen Finanzausgleich, siehe *W. Heun/A. Thiele*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 107, Rn. 13 ff.

⁴ Zu diesen siehe *A. Thiele*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 2022, S. 190 ff.

⁵ Die Schuldenbremse wird man aber trotz dieser erheblichen Beschränkungen der Finanzautonomie der Länder gleichwohl nicht als verfassungswidriges Verfassungsrecht ansehen können, vgl. *A. Thiele*, Die Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, NdsVerwBl. 2010, 89, *C. Ryczewski*, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, S. 143 ff., *T. J. Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 602 sowie *A. Mayer*, Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz, 2014. Zu den Folgen knapp *J. Wieland*, Finanzverfassung, in: M. Herdegen/J. Masing/R. Poscher/K. F. Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 24, Rn. 51.

⁶ Die Länder können insoweit auf eine eigenständige Berechnungsmethode zurückgreifen, müssen also die vom Bund gewählte nicht übernehmen. Zu wahren sind allerdings die Grenzen des Art. 109 Abs. 3 GG.

jeweils auftretenden erheblichen finanziellen Folgewirkungen umgehend und angemessen begegnen zu können.

11. In der Folge wurde jedoch auch das Bundesverfassungsgericht erstmals mit dieser neuartigen Regelung befasst. In seinem Urteil vom 15. November 2023⁷ stellte es klar, dass die Notlagenklausel restriktiv zu interpretieren ist, um zu verhindern, dass solche Notlagenkredite zur faktischen Regel werden. Vielmehr ist sicherzustellen, dass die Haushalte des Bundes und der Länder im Regelfall tatsächlich ohne den Rückgriff auf staatliche Verschuldung ausgeglichen werden. Nicht nur setzt eine Notlage in diesem Sinne daher grundsätzlich ein plötzlich auftretendes und nicht vorhersehbares Ereignis voraus,⁸ vielmehr bedarf es zudem eines engen sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen der jeweiligen Notlage und der zu ihrer Bekämpfung aufgenommenen Finanzmittel.⁹ Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auf die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 GG ebenfalls in strenger Form Anwendung finden. Damit steht zugleich fest, dass die oben genannten Herausforderungen den Rückgriff auf die Notlagenklausel grds. nicht rechtfertigen werden. Insbesondere der Klimawandel ist als „Dauerkrise“ danach keine Notsituation im Sinne der grundgesetzlichen Schuldenbremse, die eine erhöhte Kreditaufnahme per se rechtfertigen könnte. Etwas anderes gilt allein für möglicherweise auf den Klimawandel zurückgehende akute Notsituationen wie Dürren, Hochwasser oder sonstige Naturkatastrophen. Auch allgemeine Investitionsprojekte können auf diese Klausel nicht gestützt werden.

12. Nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG können die Länder diese (strengen) Vorgaben im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen näher ausgestalten. Niedersachsen ist dem durch die Regelung des Art. 71 NV nachgekommen,¹⁰ die sich in ihrer dogmatischen Struktur praktisch

⁷ BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22.

⁸ Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 109: „Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden.“ Ob eine solche Notlage im konkreten Fall tatsächlich vorlag, wird vom Bundesverfassungsgericht zudem umfänglich geprüft.

⁹ Insoweit besteht ein Beurteilungsspielraum des jeweiligen Gesetzgebers, der allerdings mit vergleichsweise strengen Darlegungslasten einhergeht.

¹⁰ Es besteht richtigerweise keine Pflicht der Länder, die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse unmittelbar in der Verfassung zu verankern, vgl. J. Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S.109 ff.; C. Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 17. Möglich ist also auch eine einfach-rechtliche Regelung, was allerdings erhebliche Folgen für die verfassungsprozessuale Überprüfbarkeit durch die Landesverfassungsgerichte hat, siehe R. Wernsmann/N. Geiß, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, 1113 ff. sowie C. Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfas-

vollständig an der grundgesetzlichen Schuldenbremse orientiert. Zentral ist insoweit die Regelung des Art. 71 Abs. 2 NV, wonach der Landeshaushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. In Art. 71 Abs. 3 NV findet sich die Konjunkturkomponente, Art. 71 Abs. 4 NV enthält die Notlagenklausel. Weitere Konkretisierungen finden sich zudem in der Landeshaushaltsordnung.

13. Als finanzverfassungsrechtlich problematisch erweist sich im Hinblick auf das angedachte Modell vor diesem allgemeinen Hintergrund damit insbesondere die vorgesehene Kreditaufnahmefähigkeit der LIA. Ziel des vorliegenden Gutachtens ist daher eine fundierte Einschätzung zu den folgenden Fragen:

1. Wie ist die kreditfinanzierte Bereitstellung von Landesliegenschaften durch eine AöR im Mieter/Vermieter-Modell verfassungsrechtlich, insbesondere im Hinblick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes und/ oder Art 71 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung zu bewerten?
2. Sofern rechtliche Bedenken in Bezug auf einzelne Elemente des Mieter-/Vermieter-Modells erhoben werden könnten: Welche Möglichkeiten gibt es, diese im Rahmen des Gesamtmodells auszuräumen?

14. In diesem Rahmen soll insbesondere näher beleuchtet werden

- die Bedeutung und ggf. der erforderliche Umfang einer Eigenkapitalausstattung der AöR für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesamtmodells,
- der Stellenwert materieller und wirtschaftlicher Aspekte ggü. einer formalen Betrachtungsweise nach dem Rechtsträgerprinzip,
- die Möglichkeit, eine entsprechende Eigenkapitalausstattung aus dem Landeshaushalt als finanzielle Transaktion aus Krediten zu finanzieren,
- die Bedeutung der Tilgung der von der AöR zur Durchführung der vereinbarten Vorhaben aufgenommenen Kredite über den Nutzungszyklus (30 Jahre) im Rahmen des Gesamtmodells,
- der Einfluss einer in das Errichtungsgesetz aufzunehmenden ausdrücklichen gesetzlichen Garantie des Landes betreffend die Rückzahlung der von der AöR aufgenommenen Kredite auf die verfassungsrechtliche Bewertung,

sung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 25. Für einen Auftrag zur Verfassungsänderung hingegen *H. Tappe/R. Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 481; zweifelnd ob eine einfachrechtliche Regelung genügt *T. I. Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 616.

- der Umstand, dass die LIA ausschließlich für das Land tätig wird, und eines Kontrahierungszwanges für die Landesdienststellen im Falle der Planung von Neubauten,
- die Anforderungen, die sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive für die angemessene Risikoverteilung im Rahmen der zwischen der AöR und den nutzenden Landesdienststellen ableiten lassen.

15. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist dabei allein die Vereinbarkeit des angedachten Modells mit der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse. Demgegenüber werden weder beihilfenrechtliche, sonstige verfassungs- oder europarechtliche Fragen erörtert. Insbesondere die Vereinbarkeit mit den europäischen Fiskalregeln ist daher nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Auch (ökonomische) Wirtschaftlichkeitsaspekte werden an dieser Stelle nicht näher beleuchtet.

B. Wesentliche Rechtsgrundlagen, verfassungsrechtlicher Maßstab und Konsequenzen für den Aufbau des Gutachtens

16. Die grundgesetzliche und die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse lauten folgendermaßen:

109 Abs. 3 GG

Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Art. 71 NV

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushalt ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Soweit sich eine solche Entwicklung negativ auf den Haushalt auswirkt, ist der Ausgleich des Haushalts durch Einnahmen aus Krediten abweichend von Absatz 2 zulässig. Soweit sich eine solche Entwicklung positiv auf den Haushalt auswirkt, sind vorrangig nach Satz 2 aufgenommene Kredite zu tilgen und ist im Übrigen Vorsorge dafür zu treffen, dass keine Kredite nach Satz 2 aufgenommen werden müssen.

(4) Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann abweichend von Absatz 2 aufgrund eines Beschlusses des Landtages der Haushalt durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Der Beschluss bedarf für die Aufnahme von Krediten in Höhe von über 0,5 vom Hundert des zuletzt festgestellten

Haushaltsvolumens der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages, im Übrigen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Nach Satz 1 aufgenommene Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Der Beschluss des Landtages (Sätze 1 und 2) ist mit einem entsprechenden Tilgungsplan zu verbinden.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.

17. In seinem Urteil vom 15. November 2023 hat sich das Bundesverfassungsgericht das bisher einzige Mal mit dem Inhalt der grundgesetzlichen Schuldenbremse befasst.¹¹ Vorrangig ging es dabei allerdings um die Reichweite der sog. Notlagenklausel des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Festgehalten hat es aber zugleich, dass die Schuldenbremse jedenfalls auch auf juristisch unselbstständige Nebenhaushalte Anwendung findet:

„Das Verbot struktureller Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG umfasst auch juristisch unselbstständige Nebenhaushalte (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 117 <Mai 2011>; vgl. zu Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz: VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VerfGH N 7/21-, juris, Rn. 51).“¹²

18. Zur Anwendbarkeit der Schuldenbremse auf juristisch selbstständige Nebenhaushalte und Sondervermögen (etwa in Form von rechtsfähigen Körperschaften, Stiftungen oder Anstalten) hat sich das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil hingegen nicht geäußert. Auch auf andere Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Regelverschuldung ist das Bundesverfassungsgericht weder in diesem Urteil noch in anderen eingegangen. Für die in diesem Gutachten zu beantwortenden Rechtsfragen lassen sich diesem Urteil daher keine unmittelbaren Antworten entnehmen.

19. Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat sich bisher noch nicht mit der aktuellen Regelung des Art. 71 NV befasst.

¹¹ BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22. Dazu auch C. Waldhoff, Politik und Gesetzgebung in Zeiten der Schuldenbremse Zum Urteil des BVerfG zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021, ZG 2024, 83 ff.

¹² BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 175.

20. Im Hinblick auf das Rangverhältnis der beiden Normen gilt der Sache nach die Regelung des Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“¹³ Konkret bedeutet dies: Die Länder dürfen in ihren Verfassungen oder im einfachen Recht Regelungen zur Staatsverschuldung aufnehmen, dürfen darin jedoch im Vergleich zu Art. 109 Abs. 3 GG keine erweiterten Möglichkeiten der Schuldenaufnahme vorsehen und die dort genannten Vorgaben – etwa im Hinblick auf finanzielle Transaktionen – lediglich landesrechtlich und unter Nutzung der in Art. 109 Abs. 3 GG angelegten Gestaltungsspielräume konkretisieren.¹⁴ Unbenommen ist ihnen allerdings, die Aufnahme von Schulden zusätzlichen Restriktionen zu unterwerfen (entweder in materieller oder in verfahrensrechtlicher Hinsicht),¹⁵ was einige Länder denn auch explizit getan haben.¹⁶ Treffend sind diese Zusammenhänge unlängst vom Brandenburger Verfassungsgericht für die landesspezifische Notlagenklausel dargelegt worden; sie gelten aber auch für alle anderen Bestandteile der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse:

„Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat die beschriebenen grundgesetzlichen Regelungen zur so genannten „Schuldenbremse“ nahezu wortgleich übernommen. Vor diesem Hintergrund können für die hier anzuwendenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften keine anderen bzw. allenfalls strengere Maßstäbe gelten als diejenigen, die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG entwickelt hat. Damit

¹³ Das Ergebnis – Vorrang des Art. 109 Abs. 3 GG – wird insoweit nicht in Frage gestellt. Umstritten ist aber, ob dies bereits unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 GG oder erst aus Art. 31 GG folgt, vgl. *J. Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 102 f. sowie *C. Bravidor*, Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: C. Hetschko/J. Pinkl/H. Pünder/M. Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, S. 11 (21 ff.). Für eine Heranziehung des Art. 31 GG auch *H. Tappe/R. Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 479.

¹⁴ Vgl. auch *R. Wernsmann/N. Geiß*, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, 1113 (1113): „Diese als sog. Durchgriffsnorm zu verstehende Vorschrift des Grundgesetzes (Bundesverfassung) bindet die Haushaltsgesetzgeber von Bund und Ländern unmittelbar und gleichermaßen an das Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs.“ Siehe auch *C. Bravidor*, Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: C. Hetschko/J. Pinkl/H. Pünder/M. Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, S. 11 (19 f.). Ausführlich *J. Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 98 ff.

¹⁵ *T. I. Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 619.

¹⁶ Siehe auch *J. Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 144: „Darüber hinaus steht es den Landesgesetzgebern uneingeschränkt frei, den Begriff der ‚Einnahmen aus Krediten‘ überschießend, d. h. strenger als von Art. 109 Abs. 3 GG gefordert, auszuformen und dadurch die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen ganz im Sinne der Intention der Schuldenbremse zu steigern.“ Siehe auch *C. Waldhoff*, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 29.

sind auch die in dieser Entscheidung aufgestellten Anforderungen an die Darlegungsdichte des Parlaments und den damit korrespondierenden differenzierten gerichtlichen Prüfungsmaßstab auf die Anwendung des Landesverfassungsrechts im vorliegenden Verfahren zu übertragen.“¹⁷

21. Für die vorliegende Untersuchung folgt daraus: Zunächst ist auf die grundgesetzliche Regelung einzugehen und zu ermitteln, welche abstrakten Antworten sich dieser für die hier interessierenden Rechtsfragen entnehmen lassen und inwieweit sie den Ländern Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung ihrer landesspezifischen Schuldenbremse lassen. Dabei ist insbesondere auf die Adressaten der Regelung sowie mögliche Umgehungskonstruktionen einzugehen (C). Im Anschluss ist Art. 71 NV lediglich daraufhin zu untersuchen, ob bzw. inwieweit diese Regelung über diese grundgesetzlichen Vorgaben noch hinausgeht und mithin strengere Anforderungen stellt, die für den Landesgesetzgeber dann allein maßgeblich wären (D). An diesem ggf. gekoppelten Maßstab ist sodann das angedachte Modell zu messen (E.). Im Anschluss wird knapp auf prozessuale Fragen eingegangen (F.). Eine thesenartige Zusammenfassung der Ergebnisse schließt das Gutachten ab (G.).

¹⁷ Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 21.6.2024, VfGBbg 22/23, Rn. 96.

C. Die grundgesetzliche Schuldenbremse

I. Adressaten

22. Zentrale Regelung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist die Vorgabe, dass die Haushalte des Bundes und der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.¹⁸ Adressaten der Regelung sind damit zunächst einmal Bund und Länder als eigenständige Rechtsträger.¹⁹ Miterfasst sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts – wie dargelegt – damit aber auch die unselbständigen Sondervermögen, also solche ohne eigene Rechtspersönlichkeit.²⁰

23. Auf den ersten Blick ist Art. 109 Abs. 3 GG jedoch nicht zu entnehmen, inwiefern diese Vorgabe auch auf die Kreditaufnahme selbstständiger juristischer Personen anzuwenden ist, die dem Bund oder dem Land gleichwohl materiell zuzurechnen sind, weil sie beispielsweise zur mittelbaren Staatsverwaltung gezählt werden müssen oder vollständig in seinem Eigentum verbleiben. Zwar spricht der Wortlaut der Norm gegen eine solch extensive Auslegung.²¹ Vor dem Hintergrund eines Gebots den „Gesamthaushalt materiell auszugleichen“ wollte Gregor Kirchhof noch im Jahr 2018 gleichwohl auch solche selbstständigen Nebenhaushalte als von der Schuldenbremse umfasst wissen:

„Hierin ruht die Vorgabe, auch den gesamten Haushalt zu erfassen. Nicht nur Gemeinden und Sozialversicherungen, sondern auch die Neben- und Schattenhaushalte, alle Ausgaben einschließlich des Vermögensverzehr, des Wertverzehr der Investitionen und der Zinseszinszahlungen, auch die hohen sog. impliziten Staatsschulden sind sachgerecht – auch durch eine entsprechende Buchführung – einzubeziehen.“²²

¹⁸ Ausführlich zu Struktur und Rechtsnatur des Art. 109 Abs. 3 GG *J. Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 93 ff.

¹⁹ *H. Kube*, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Band VII, Art. 109, Rn. 117 (Januar 2023); *W. Heun*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2015, Art. 109, Rn. 36.

²⁰ BVerfG, Urteil v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 175. Siehe auch *J. Hellermann*, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 11 f.: „Dies umfasst unbestritten über den Kernhaushalt hinaus auch die besonderen Zwecken gewidmeten und wirtschaftlich abgesonderten, aber rechtlich unselbständigen Sondervermögen des Bundes.“

²¹ *M. E. Klepzig*, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 98: „Die im Wortlaut angelegte Beschränkung auf die ‚Haushalte von Bund und Ländern‘ beinhaltet grundsätzlich keine Anhaltspunkte, die für eine Erstreckung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf die Haushalte der Kommunen und Sozialversicherungen sprechen könnte.“

²² *G. Kirchhof*, in: P. M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 84. Ähnlich auch *M. Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung, 2011, S. 190 ff.

24. Entsprechende Auffassungen sind allerdings sehr vereinzelt geblieben. In der aktuellen Auflage der Kommentierung aus dem Jahr 2024 hat Gregor Kirchhof diese Ansicht denn auch nicht mehr übernommen.²³

25. Schon aus der Begründung des Gesetzesentwurfs zur Einführung der Schuldenbremse ergibt sich insoweit auch bereits, dass jedenfalls die Defizite der (rechtlich selbstständigen) Sozialversicherungen und Gemeinden nicht erfasst werden sollten:

„Dieser bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“²⁴

26. Diese Begründung des Gesetzgebers schlicht für nicht überzeugend zu erklären, um sodann den in dieser Hinsicht eindeutig artikulierten Willen des Verfassungsgesetzgebers fundamental zu überspielen, überzeugt hingegen schon methodisch nicht.²⁵

27. Die ganz überwiegende Ansicht in der Literatur geht daher zu Recht davon aus,²⁶ dass

²³ G. Kirchhof, in: P. M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 3, 8. Aufl. 2024, Art. 109, Rn. 92, 102 f.

²⁴ BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

²⁵ So aber E. Reimer, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven –, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 147 (156 f.). Siehe auch H. Kube, Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme, Verfassungsblog vom 20.10.2021: „Auch wenn eine teleologische und eine systematische Interpretation der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Zusammenschau mit den EU-Vorgaben (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalvertrag, Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESGV) in eine andere Richtung deuten könnten, weil nach den EU-Vorgaben der Gesamtstaat, der die Regeln zu beachten hat, vergleichsweise weit definiert wird, erscheint der eindeutige Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers hier maßgeblich.“

²⁶ H. Kube, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Band VII, Art. 115, Rn. 60 (Januar 2023); W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24; H. Pünder, in: H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 115 Rn. 49 (Dezember 2023); C. Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 47; M. E. Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 97 ff.; C. Seiler, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (723, Fußnote 16). Siehe zu Art. 110 Abs.1 GG auch BVerfGE 129, 356 (366): „Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind lediglich solche der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind die Einnahmen und Ausgaben von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlich organisierten Gesellschaften, die im Eigentum des Bundes stehen oder an denen der Bund beteiligt ist.“

rechtlich selbstständige juristische Personen von der grundgesetzlichen Schuldenbremse grundsätzlich nicht erfasst werden. So führt Hanno Kube aus:

„Grundsätzlich nicht erfasst wird durch Art. 109 Abs. 3 GG demgegenüber das Verschuldungsgebaren anderer Rechtsträger des öffentlichen und des privaten Rechts wie insbesondere Gemeinden, Gemeindeverbände Sozialversicherungsträger und sonstiger rechtlich selbstständiger Sondervermögen und Gesellschaften.“²⁷

28. Deutlich wird insoweit auch Johannes Hellermann in seinem unlängst für die Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2025 erstellten Gutachten:

„Solche rechtlich selbständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts werden, auch wenn sie vom Bund finanziert werden oder der Bund kraft ausdrücklicher Garantie oder seiner Anstaltslast für ihre Verbindlichkeiten haftet, in Übereinstimmung mit der bereits früher geltenden Verfassungsrechtslage von Art. 115 Abs. 2 GG nicht erfasst (sog. Rechtsträgerprinzip).“²⁸

29. Für diese Ansicht spricht völlig unabhängig von der Überzeugungskraft der Gesetzesbegründung zudem, dass es sich bei dem insoweit herangezogenen Rechtsträgerprinzip um einen tradierten Haushaltsgrundsatz handelt,²⁹ so dass eine verfassungsrechtliche Abkehr von diesem in der Norm deutlicher hätte hervortreten müssen, wie Werner Heun treffend festhält:

„Die Abkehr von einem allgemeinen und einhellig anerkannten Haushaltsgrundsatz hätte eine explizite Regelung und einen ausdrücklichen Willen für eine Änderung erfordert. Daran fehlt es. Die Begründung ist zwar jedenfalls für den Bund – weniger für die Einbeziehung der Kommunen in die Haushalte der Länder – schwach. Das ändert freilich nichts am eindeutigen Wortlaut des verfassungsändernden Gesetzgebers.“³⁰

²⁷ H. Kube, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Band VII, Art. 109, Rn. 117 (Januar 2023).

²⁸ J. Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 4.

²⁹ Dieser Grundsatz geht bis auf preußische Regelungen des 19. Jahrhunderts zurück, vgl. G. Laudage/A. Haas/A. Guter-Sandu/S. Murau, State Finance beyond the Core Budget, OBFA-TRANSFORM Working Paper No. 1-EN, July 2024, S. 12.

³⁰ W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 36. Ihm folgend auch M. E. Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 99. Siehe auch J. Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 154: „Das Fehlen einer gesetzgeberischen Willensbekundung deutet vor dem Hintergrund des bundesstaatlich

30. Auch der Verfassungsgerichtshof Berlin hat daher festgehalten, dass die Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige juristische Personen von einer parallelen Regelung im Landesverfassungsrecht nicht erfasst wird und zwar selbst dann nicht, wenn diese Personen staatlich finanziert werden oder der Staat kraft ausdrücklicher Garantie oder aufgrund seiner Anstaltslast für diese Verbindlichkeiten haftet.³¹ Zwar bezog sich diese Entscheidung aus dem Jahre 2003 zwangsläufig noch nicht auf die erst im Jahr 2009 eingeführte Schuldenbremse. Allerdings stellte sich diese Frage im Zusammenhang mit dem für die Kreditaufnahme durch das Land vorgesehenen Gesetzesvorbehalt.³² Die sich stellenden Rechtsfragen sind insoweit vergleichbar. Explizit hielt der Verfassungsgerichtshof fest:

„Der enge Zusammenhang der Regelungen des Art. 85 I 1 BerlVerf. und des Art. 87 I BerlVerf. lässt allein die Schlussfolgerung zu, dass Art. 87 I BerlVerf. nur Kreditaufnahmen unmittelbar des Landes einem Gesetzesvorbehalt unterzieht, weil nur unmittelbare Kredite des Landes die Einnahmen und Ausgaben des Landes im Haushaltsplan betreffen können, während Kreditaufnahmen durch juristische Personen des öffentlichen Rechts den Landeshaushalt unberührt lassen, da diese eine vom Haushaltsplan des Landes unabhängige eigene Haushaltsführung haben.“³³

31. Die Ansicht, nach der die Kreditaufnahme selbstständiger juristischer Personen von der grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht erfasst wird, ist vor diesem auch historischen Hintergrund die überzeugendere. Es erscheint dabei auch für die Praxis jedenfalls überaus unwahrscheinlich, dass der niedersächsische Staatsgerichtshof sich gegen die überwiegende Literatur und die bisherige Rechtsprechung stellt, eine umfassend materielle Betrachtungsweise vorzieht und die Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige juristische Personen entgegen dem Wortlaut pauschal der grundgesetzlichen (und damit auch der landesverfassungsrechtlichen) Schuldenbremse unterwirft.³⁴ Das Prozessrisiko ist diesbezüglich jedenfalls als überaus gering

gewachsenen Rechtsträgerprinzips und der Haushaltsautonomie der Länder darauf hin, dass Nebenhaushalte im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 GG nicht dem Bund und den Ländern zugerechnet werden.“

³¹ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, 537 (538).

³² Nach Art. 87 Abs. 1 BerlVerf. durften ohne gesetzliche Grundlage, also ohne vorheriges Gesetz des Abgeordnetenhauses von Berlin, weder Anleihen aufgenommen noch Sicherheiten geleistet werden. Inwieweit stellte sich die parallele Frage, inwieweit damit auch die Schuldenaufnahme durch selbstständige juristische Personen dem Land zugerechnet werden muss, so dass stets ein entsprechendes Gesetz vorliegen muss.

³³ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, 537 (539).

³⁴ Es ist methodisch nicht ganz klar, inwieweit Art. 109 Abs. 3 GG eigentlich zum Prüfungsmaßstab des niedersächsischen Staatsgerichtshofs gehört.

einzuschätzen. Insoweit kommt es zunächst auch nicht darauf an, ob bzw. inwieweit die rechtlich selbstständige juristische Person im Eigentum des Landes steht oder allein mit diesem in geschäftliche Beziehungen tritt. Maßgeblich ist zunächst allein, dass es sich formal um einen eigenständigen Rechtsträger mit eigenen Aufgaben handelt. Auf die Frage eines möglichen Gestaltungsmissbrauchs ist demgegenüber an späterer Stelle einzugehen (siehe unter Rn. 39 ff.).

II. Garantien und Gewährleistungen

32. Im Hinblick auf die Übernahme von Garantien oder sonstigen Gewährleistungen enthält die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG keine expliziten Vorgaben der Höhe nach.³⁵ Sie stellen auch keine Einnahmen aus Krediten im Sinne dieser Vorschrift dar³⁶ und sind insoweit von der Frage zu unterscheiden, auf welchem Wege das Land einen eventuell eintretenden Garantie- oder Gewährleistungsfall in der Zukunft finanziert. Zutreffend hält Hanno Kube fest:

„Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können unterliegt – auch nach der Föderalismusreform II des Jahres 2009 – keiner ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Begrenzung der Höhe nach. Die Gewährleistungsübernahme ist von Kreditverpflichtungen im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG zu unterscheiden.“³⁷

33. Auch Rudolf Wendt führt aus, dass die Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 GG – mithin die grundgesetzliche Schuldenbremse für den Bund – Garantien und Gewährleistungen generell nicht erfasst:

„Die Eingehung der genannten Rechtsgeschäfte ist gemäß Art. 115 Abs. 1 an eine gesetzliche Ermächtigung gebunden, wird aber nicht von den materiellen Grenzen des Absatzes 2 erfasst, da sie dort nicht mit aufgeführt sind.“³⁸

34. Deutlich wird insoweit auch Henning Tappe:

„Es handelt sich bei diesen in Satz 1 genannten Gewährleistungen, wie sich aus Wortlaut und Systematik der Vorschrift (,sowie‘) ergibt, aber nicht um ,Kredite‘. Erst recht handelt

³⁵ T. I. Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 587.

³⁶ H. Tappe/R. Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 451.

³⁷ H. Kube, in G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Band VII, Art. 109, Rn. 142 (Januar 2023).

³⁸ R. Wendt, in: P. M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 26.

es sich nicht um Kredite im Sinne des bisherigen Satzes und jetzigen Absatzes 2, da durch sie – trotz ansonsten schuldengleicher Wirkung – regelmäßig keine ‚Einnahmen‘ für den Haushalt erzielt werden. Ähnliches gilt für sonstige alternative Finanzierungsformen, die teilweise nur gegenwärtige Ausgaben ersparen (z. B. private Vorfinanzierungen), teilweise zwar Einnahmen ermöglichen, die aber als solche nicht aus der Kreditverbindlichkeit resultieren (z. B. Forderungsverkäufe oder Sale-and-lease-back-Transaktionen).“³⁹

35. Auch aufgrund der großen praktischen Bedeutung entsprechender Garantien und Gewährleistungen in der Außenwirtschaftspolitik⁴⁰ wird das – soweit ersichtlich – in der Literatur von keiner Stimme anders gesehen und ist auch noch von keinem Gericht anders bewertet worden. Davon zu unterscheiden ist die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung für das Eingehen entsprechender Rechtsgeschäfte, die sich für den Bund aus Art. 115 Abs. 1 GG und für das Land Niedersachsen aus Art. 71 Abs. 1 NV ergibt. Auf diese landesrechtliche Vorgabe ist unter D. (Rn. 52 ff.) knapp einzugehen.

36. Die Frage, inwieweit sich aus einer solchen (unbedingten) Garantie oder Gewährleistung von Seiten des Landes für die Kreditaufnahme einer selbstständigen juristischen Person eine rechtsmissbräuchliche Umgehung der Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse ergibt, wird ebenfalls an späterer Stelle behandelt (Rn. 39 ff.). Sie stellt sich möglicherweise auch deshalb, weil die juristische Person dadurch unabhängig von ihrer Eigenkapitalausstattung nahezu von den gleichen Kreditkonditionen wie das Land profitiert.

III. Finanzielle Transaktionen

37. Nach Art. 115 Abs. 2 GG – der für den Bund maßgeblichen Regelung der Schuldenbremse – ist die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben aus Krediten um finanzielle Transaktionen in einem gesonderten Bundesgesetz zu regeln. Den Hintergrund dieser – rechtspolitisch umstrittenen – Regelung⁴¹ bildet die Überlegung, dass sich durch solche finanziellen Transaktionen der Vermögensbestand des Bundes nicht verändert, so dass es gerechtfertigt erscheint, auch das kreditfinanzierte Eingehen solcher Rechtsgeschäfte nicht von der Schuldenbremse zu erfassen. Der kreditfinanzierten finanziellen Transaktion steht ein realer Vermögenswert gegenüber, der der kreditären Verbindlichkeit exakt entspricht. Dementsprechend enthält die einfach-

³⁹ H. Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (884).

⁴⁰ R. Wendt, in: P. M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 228; W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 15.

⁴¹ Dazu knapp M. Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung, 2011, S. 194 ff. sowie (kritisch) H. Tappe, die „neue Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Defizite in der Föderalismusreform II, DÖV 2009, 881 (886 f.).

rechtliche Konkretisierung in § 3 des Gesetzes zur Ausführung des Art. 115 GG (G-115) die Vorgabe, dass aus den für den materiellen Haushaltsausgleich relevanten Gesamtausgaben „die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen“ sind.

38. In Art. 109 Abs. 3 GG, der die allgemeinen Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse für den Bund und die Länder formuliert, wird die Möglichkeit der Bereinigung um finanzielle Transaktionen nicht explizit aufgeführt.⁴² Daraus darf allerdings nicht geschlossen werden, dass den Länder eine entsprechende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben grundgesetzlich untersagt wäre. Vielmehr verweist Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG für die nähere Ausgestaltung der Vorgaben der Schuldenbremse für die Haushalte der Länder auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Länder und gibt insoweit lediglich vor, dass „Satz 1 nur entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“ Damit steht den Ländern – anders als dem Bund – zwar (unbestritten) keinerlei strukturelle Neuverschuldung zur Verfügung.⁴³ Eine Absage an die Möglichkeit der Länder, finanzielle Transaktionen aus den relevanten Ein- und Ausgaben ihrer Schuldenbremse herauszurechnen, lässt sich dem jedoch nicht entnehmen.⁴⁴ Voraussetzung ist allein, dass die Länder den Begriff der finanziellen Transaktionen in grundgesetzkonformer Art konkretisieren, was jedenfalls dann der Fall ist, soweit sie nicht über die im G-115 enthaltene Definition hinausgehen.⁴⁵ Auf die niedersächsische Regelung ist daher näher unter D. (Rn. 52 ff.) einzugehen. Daraus ergibt sich dann insbesondere, inwieweit die kreditfinanzierte Ausstattung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen juristischen Person mit Eigenkapital durch das Land als schuldenbremsenneutral anzusehen ist.

⁴² Vgl. W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 37: „Die in Art. 115 II GG vorgesehene – ohnehin weitgehend sinnlose – Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen trifft nur den Bund, aber nicht die Länder, da dieses Erfordernis in Art. 109 III GG nicht aufgenommen worden ist.“

⁴³ Kritisch W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 52: „Sachlich begründet die Vorschrift ein vollständiges rigides Verbot jeglicher strukturellen Neuverschuldung, dessen durchgehende Verwirklichung zumindest in einigen Ländern zweifelhaft ist.“ Tatsächlich haben mittlerweile denn auch einige Länder erhebliche Schwierigkeiten, mit dieser rigiden Vorgabe umzugehen.

⁴⁴ Ausführlich J. Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 139 ff.

⁴⁵ Das Land Schleswig-Holstein hat den Begriff der finanziellen Transaktion einfach-rechtlich weiter gefasst und versteht darunter auch Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen“ und „Ausgaben für die Inanspruchnahme von Gewährleistungen“. Skeptisch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den grundgesetzlichen Vorgaben daher S. Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (686).

IV. Missbräuchliche Gestaltungen

39. Wenngleich Kreditaufnahmen durch selbständige juristische Personen aufgrund des engen Adressatenkreises des Art. 109 Abs. 3 GG (Bund und Länder) von der Schuldenbremse in formaler Hinsicht nicht erfasst werden, wird seit jeher die Frage diskutiert, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Regelung gleichwohl dadurch ermöglichten rechtsmissbräuchlichen Gestaltungen entgegensteht, bei denen zumindest aus materieller Perspektive der Bund bzw. das Land als Kreditnehmer auftritt.⁴⁶ Den Ausgangspunkt für diese Überlegungen hat der Verfassungsgerichtshof Berlin schon im Jahr 2003 treffend beschrieben; er hat dabei aber zugleich auf die grundsätzlichen rechtsdogmatischen Schwierigkeiten einer entsprechenden Argumentation hingewiesen. Der Sache nach ging es dabei zwar – wie oben bereits erwähnt – um die Reichweite des in der Berliner Verfassung vorgesehenen Gesetzesvorbehalts für die Aufnahme von Krediten durch das Land Berlin. Die sich dabei stellenden „Umgehungsfragen“ sind, wie bereits dargelegt, insoweit jedoch vergleichbar:

„Infolge der Risiken, die – da die Kreditaufnahme über Nebenhaushalte oftmals ein mehrfaches der direkten Kreditaufnahme beträgt – für die Finanzwirtschaft bestehen, wird z. T. für bestimmte Fallkonstellationen eine Ausdehnung der schuldenregulierenden Vorgaben der Verfassung auch auf die mittelbare Bundesverwaltung deswegen befürwortet, weil es im Ergebnis nicht richtig sein könne, dass der Bund nur eine juristische Person zu gründen brauche, die er zur Kreditaufnahme ermächtige, um frei von den Bindungen des Art. 115 I GG die Erfüllung seiner Aufgabe mit Krediten finanzieren zu können [...]. Die juristische Begründung für eine Ausweitung der haushaltsrechtlichen Schranken bleibt dogmatisch allerdings unklar.“⁴⁷

40. Richtigerweise ist bei einer solchen Missbrauchsargumentation denn auch Zurückhaltung angezeigt. Zu berücksichtigen ist in dieser Konstellation insbesondere die bewusste Entschei-

⁴⁶ Ausführlich dazu *J. Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: C. Hetschko/J. Pinkl/H. Pünder/M. Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, S. 103 ff.

⁴⁷ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, 537 (540); siehe auch *H. Siekmann*, in: M. Sachs (Hrsg.) *GG-Kommentar*, 9. Aufl. 2021, Art. 115, Rn. 70. Siehe auch *J. Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: C. Hetschko/J. Pinkl/H. Pünder/M. Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, S. 103 (118): „Die Umgehungsgefahren liegen auf der Hand: Unterfallen rechtlich selbstständige oder unselbstständige Extrahaushalte von vorne herein nicht dem Anwendungsbereich der Schuldenbegrenzungsregelungen oder können durch ein Bundes- bzw. Landesgesetz davon befreit werden, so werden die Gebietskörperschaften zur Erhaltung bzw. Ausweitung ihrer politischen Handlungsmöglichkeiten versucht sein, sich in ‚Schattenhaushalte‘ zu flüchten.“

dung des Verfassungsgesetzgebers, als formale Adressaten der Schuldenbremse (dem tradierten Rechtsträgerprinzip folgend) allein den Bund und die Länder, nicht aber selbstständige juristische Personen zu bestimmen, obwohl diesem die allgemeine Diskussion im Hinblick auf den potenziellen Adressatenkreis bekannt war. Diese explizite Entscheidung für eine formale Betrachtungsweise darf insoweit nicht vorschnell durch den schlichten Hinweis auf die bessere Eignung einer materiellen Betrachtungsweise zur Schuldenbegrenzung überspielt werden,⁴⁸ die häufig auch auf einer zu negativen Bewertung der Staatsverschuldung an sich fußt. Anders gewendet: Es steht dem Verfassungsgesetzgeber prinzipiell ohne Weiteres zu, Regelungen auf der Verfassungsebene einzuführen, die ihren Zweck nach Ansicht einiger Interpret*innen nicht optimal verwirklichen, also Möglichkeiten eröffnen, ihren Vorgaben durch bestimmte rechtliche Gestaltungen zu entgehen. Es ist dann zwar selbstverständlich zulässig, entsprechende Regelungen rechtsdogmatisch zu kritisieren. Es ist aber nicht die Aufgabe der Interpret*innen (einschließlich des jeweiligen Verfassungsgerichts) jede vermeintlich unzweckmäßige Rechtskonstruktion vor diesem Hintergrund umgehend als rechtsmissbräuchlich und damit verfassungswidrig zu verwerfen. Rechtsdogmatik ist keine umfassende Reparaturwerkstatt für (vermeintlich) missglückte Regelungen und die Durchsetzung eigener Vorstellungen über das „richtige“ staatliche Verhalten und zwar insbesondere dann nicht, wenn der entgegenstehende gesetzgeberische Wille deutlich erkennbar ist – gerade gegenüber dem Verfassungsgesetzgeber gilt es hier die nötige Zurückhaltung zu wahren. Insofern erweist sich die Argumentation mit einem vermeintlichen Rechtsmissbrauch oder einer unzulässigen Umgehung generell als nicht unproblematisch, auch weil sie notwendig mit Kriterien arbeiten muss, die in der Norm keinen direkten Anknüpfungspunkt finden, also wenigstens partiell den Vorstellungen der Interpret*innen entspringen⁴⁹ und eine Änderung der durch ein solches Urteil eingetretenen Rechtslage aufgrund der Notwendigkeit besonderer Mehrheiten nicht ohne weiteres möglich ist. Damit steht jedenfalls fest, dass nicht jede vom Kernhaushalt gesonderte Kreditaufnahme durch einen rechtlich selbstständigen Dritten für Aufgaben des Landes umgehend als rechtsmissbräuchlich und verfassungswidrig angesehen und deswegen materiell zugerechnet werden kann – gerade im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung wäre das andernfalls praktisch immer der Fall. Ab wann ein Rechtsmissbrauch anzunehmen ist, lässt sich im Übrigen punktgenau schlicht nicht bestimmen,

⁴⁸ Siehe auch *H. Siekmann*, in: M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 9. Aufl. 2021, Art. 115, Rn. 75, der zwar selbst eine Umgehungsmöglichkeit bejaht, aber darauf verweist, dass Teile der Rechtsprechung wegen des eindeutigen Wortlauts der Regelungen „keine Möglichkeit einzuschreiten“ sehen.

⁴⁹ Siehe zu früheren Regelungen bereits *N. Schmid*, *Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen*, 2007, S. 111: „Auch solche Begrenzungen sind aber nicht greifbar und laufen darauf hinaus, die allgemeine Kritik an Nebenhaushalten zu wiederholen.“

so dass es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten kommen kann, was für zusätzliche Zurückhaltung spricht.⁵⁰ Im Zweifel sollte die Verantwortung für die gewählte Rechtskonstruktion auch deshalb bei der Politik verbleiben. Daher betont an späterer Stelle auch der Verfassungsgerichtshof Berlin treffend, dass eine pauschale materielle Zurechnung nicht in Betracht kommt:

„Die Tatsache, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts als vom Land gesonderte Rechtssubjekte haushaltsrechtlich selbstständig sind und die haushaltsverfassungsrechtlichen Schranken keine unmittelbare Anwendung auf sie finden, führt zwar dazu, dass infolge von Kreditaufnahmen dieser juristischen Personen die Gefahr nicht unerheblicher Staatsverschuldung ohne Beteiligung des Parlaments durch die so genannte Flucht in Nebenhaushalte besteht [...]. Dennoch kann nicht ohne weiteres die Kreditaufnahme einer juristischen Person dem Land zugerechnet werden mit der Folge, dass eine parlamentarische Mitwirkung erforderlich wäre, und zwar auch dann nicht, wenn das Land mittelbar finanziell durch die Kreditaufnahme profitieren mag [...]. Das Ziel, eine Staatsverschuldung nur bei vorheriger parlamentarischer Mitwirkung zuzulassen, mag zwar wünschenswert sein. Die für das Bundesrecht vertretene Ansicht, dass Art. 115 I 1 GG auch Geltungsanspruch für rechtlich selbstständige juristische Personen verlange, um den Gesetzesvorbehalt nicht leerlaufen zu lassen, lässt sich jedoch aus den haushaltsrechtlichen Verfassungsbestimmungen nicht herauslesen. Rechtlich handelt es sich allein um eine Kreditaufnahme der juristischen Person.“⁵¹

41. Dementsprechend hält Werner Heun richtigerweise fest:

„Allenfalls eine offensichtlich missbräuchliche Umgehung wird man den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine Integration in den Bundeshaushalt nach Art. 110 I GG sowie an die Einhaltung der schuldenrechtlichen Vorschrift des Art. 115 I, II GG unterwerfen können – und selbst das ist zweifelhaft und umstritten.“⁵²

42. Unlängst hat daher auch Johannes Hellermann in seinem Gutachten für die Bundesregierung betont:

⁵⁰ Siehe auch C. Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 50: „Über die genaue Abgrenzung zweckmäßigerweise einzubeziehender juristischer Personen herrscht in der Literatur Uneinigkeit; es besteht noch kein tragfähiges dogmatisches Konzept mit konkreten Kriterien und Maßstäben, nach denen ein solcher Nebenhaushalt einer selbstständigen juristischen Person dem Land zuzurechnen ist. Jedes Konzept leidet unter der Gefahr, wiederum Umgehungsmöglichkeiten zu geben.“

⁵¹ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, 537 (540).

⁵² W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 24.

„An den so definierten Vorgaben besteht in der Literatur wegen verbreitet angenommener Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten gerade im Verhältnis von Bund und rechtlich selbständigen Sondervermögen bzw. privatrechtlichen Bundesbetrieben zwar Unbehagen, zugleich jedoch Unsicherheit, ob und wie dem begegnet werden kann.“⁵³

43. In der Literatur werden vor diesem Hintergrund unterschiedliche rechtliche Konstruktionen als rechtsmissbräuchlich in diesem Sinne angesehen,⁵⁴ die sich nach hier vertretener Ansicht jedoch bisweilen als zu weitgehend erweisen – höchst richterliche Rechtsprechung gibt es abgesehen von der bereits erwähnten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Berlin zu dieser Frage bisher praktisch nicht.⁵⁵ So will Hanno Kube der Gefahr einer Umgehung durch „sachlich unbegründete selbstständige Sondervermögen“ durch zwei Zurechnungsregeln begegnen. Eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung und damit eine Zurechnung an den Bund bzw. das jeweilige Land sei danach anzunehmen:

1. Bei einer Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes oder des Landes handelt und der Bund oder das Land den Schuldendienst übernimmt.
2. Bei einer Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte zwar im eigenen Namen und auf eigene Rechnung handelt, der Bund oder das Land aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, wiederum den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der Auslagerung von Schulden, nicht dagegen ein Sachanliegen, für die Gestaltung maßgeblich ist.⁵⁶

44. Im Hinblick auf die Gründung einer Investitionsgesellschaft scheint Hanno Kube sogar noch etwas strenger argumentieren zu wollen:

⁵³ J. Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 16.

⁵⁴ Vgl. auch J. Pinkl, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: C. Hetschko/J. Pinkl/H. Pünder/M. Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, S. 103 (123 f.).

⁵⁵ Vgl. bereits C. Jahndorf, Alternative Finanzierungsformen des Staates – Leasingmodelle, Liegenschaftsmodelle, Parklösungen: Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs in Art. 115 I GG, NVwZ 2001, 620 (622): „weder in der Rechtsprechung noch im Schrifttum eindeutig geklärt.“ Daran hat sich bis heute nichts geändert.

⁵⁶ H. Kube, in G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Band VII, Art. 109, Rn. 121 (Januar 2023).

„Die Gesellschaft muss sich durch einen Sachzweck legitimieren und darf nicht allein mit dem Ziel der Kreditaufnahme gegründet worden sein. Auch darf es nicht so sein, dass letztlich der Bund (oder ein Land) für die Schulden der Gesellschaft geradesteht oder sogar den Schuldendienst übernimmt. Wenn dies der Fall ist, ist eine Anrechnung der Verschuldung der Gesellschaft auf die der Schuldenbremse unterfallende Staatsverschuldung geboten.“⁵⁷

45. Insoweit will er einen Rechtsmissbrauch wohl bereits annehmen, wenn entweder eine sachliche Rechtfertigung nicht vorliegt oder der Bund oder das Land unmittelbar oder mittelbar den Schuldendienst übernimmt.⁵⁸ Völlig eindeutig wird das in dieser Formulierung allerdings nicht, auch ist nicht ganz klar, was Kube hier damit meint, dass das Land für die Schulden nicht „geradestehen“ darf. Wann von einer solchen mittelbaren Schuldenübernahme auszugehen ist, bleibt damit offen. Jedenfalls aber spielt für Kube auch die Motivation für die Gründung der selbstständigen juristischen Person stets eine erhebliche Rolle.⁵⁹ Sofern also nachvollziehbare und glaubhaft vorgetragene Gründe für eine solche Gründung und Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung vorliegen, diese sich mithin gerade nicht darin erschöpfen, die Schuldenbremse umgehen zu wollen, spricht dies damit in der Tendenz wohl auch für Kube eher gegen eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung, zumindest sofern die Frage der materiellen Schuldenübernahme nicht eindeutig ist.

46. Der Verfassungsgerichtshof Berlin anerkennt eine Zurechnung der Kreditaufnahme durch Dritte ebenfalls in zwei Konstellationen:

„Bei der Kreditaufnahme durch Dritte sind zwei Konstellationen zu unterscheiden. Wird einem Dritten ein Auftrag erteilt, für Rechnung des Bundes bzw. des Landes Kredite zur Finanzierung von Bundes- bzw. Landesaufgaben aufzunehmen, so soll dieser Auftrag

⁵⁷ H. Kube, Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme, Verfassungsblog vom 20.10.2021.

⁵⁸ Ähnlich auch J. Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 155: „Davon ist auszugehen, wenn die formell aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Kreditaufnahme eine gegenwärtige Finanzierungsfunktion für den Bund oder das Land erfüllt und damit eine zukünftige Finanzierungslast korrespondiert, die zumeist darauf beruhen wird, dass die jeweilige Gebietskörperschaft die Haftung für Zins- und Tilgungsleistungen übernommen hat.“

⁵⁹ So auch C. Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 51: „Eine Umgehung liegt dann vor, wenn ‚das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist‘, wenn also sonst kein Rechtfertigungsgrund für die Gestaltung vorliegt.“ Siehe auch J. Pinkl, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: C. Hetschko/J. Pinkl/H. Pünder/M. Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, S. 103 (124) unter Verweis auf Kube.

der eigenen Verschuldung gleichzusetzen sein und einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen [...]. Bei der zweiten Fallkonstellation handelt es sich um einen Auftrag an einen Dritten, im eigenen Namen und für eigene Rechnung Kredite zur Finanzierung von Bundes- oder Landesaufgaben unter interner Übernahme des Schuldendienstes durch den Bund bzw. das Land aufzunehmen. Zwar ist formalrechtlich auch hier der Tatbestand des Art. 115 I GG bzw. Art. 87 I BerlVerf. nicht gegeben [...]. Der Haushaltsplan darf Sachverhalte aber nicht verschleiern. Deshalb gelten als Einnahmen auch Einnahmen aus Krediten, die von einer juristischen Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt werden und für die das Land den Finanzierungsdienst übernimmt.“⁶⁰

47. In der zweiten Konstellation stellt der Verfassungsgerichtshof damit vornehmlich darauf ab, dass das Land letztlich den Zugriff auf die gewährten Finanzmittel für die Wahrnehmung eigener Aufgaben hat. Dementsprechend lehnte er die Annahme einer missbräuchlichen Ausgestaltung in der ihm vorliegenden Konstellation denn auch ab. Die Möglichkeit des Landes sich durch eine solche Ausgliederung von staatlichen Aufgaben aus der unmittelbaren Staatsorganisation und deren Verlagerung auf von ihm gesteuerte, selbstständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts Teile seiner Verwaltung und deren Finanzwirtschaft dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht durch eine Flucht in Nebenhaushalte zu entziehen, sei vielmehr letztlich hinzunehmen:

„Die Flucht des Staates aus dem allgemeinen Budget und seinen Regularien ist keine neue Erscheinung [...]. Dennoch bietet der Wortlaut der Verfassung keinen Anhaltspunkt, seinen Anwendungsbereich auch auf Kreditaufnahmen durch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die eigene Sachaufgaben erfüllen, sowie im eigenen Namen Kredite aufnehmen und finanzieren, auszudehnen. Es fehlen verallgemeinerungsfähige Kriterien, die eine Rechtssicherheit bietende Abgrenzung zwischen erlaubter Kreditaufnahme und Umgehung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften bieten könnten. Letztendlich müsste in jedem Einzelfall die von der Ast. versuchte Motivforschung für die Kreditaufnahme unternommen werden.“⁶¹

48. In eine ähnliche Richtung gehen daher auch diejenigen Stimmen, die vornehmlich darauf abstellen, inwieweit die selbstständige juristische Person eigene Sachaufgaben wahrnimmt, die durch die Kreditmittel finanziert werden sollen. So führt Werner Heun aus:

⁶⁰ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, 537 (540).

⁶¹ VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2003, 537 (540).

„Deswegen wird man die Fälle einer Kreditaufnahme durch private Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes oder im Auftrag des Bundes aber auf eigenen Namen und eigenen Rechnung allein zur Finanzierung von Bundesaufgaben den Schranken des Art. 115 II GG unterwerfen müssen. Diesen Grundsatz wird man auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts erstrecken können, wenn diese keine eigenen Sachaufgaben wahrnehmen, sondern allein der Finanzierung des Bundes und der Umgehung des Art. 115 I, II GG dienen.“⁶²

49. Sofern solche Sachaufgaben zur eigenen Wahrnehmung auf die juristische Person des öffentlichen Rechts übertragen werden, kann auf eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung unabhängig von der Frage der unmittelbaren oder mittelbaren Übernahme des Schuldendienstes und der konkreten Motivation im Übrigen nicht schon immer dann geschlossen werden, wenn diese Aufgaben auch direkt durch den Bund oder das Land wahrgenommen werden könnten, oder zuvor sogar direkt durch den Bund oder das Land wahrgenommen wurden. Die prinzipielle Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf die Art der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben wird insoweit nicht berührt, da andernfalls die prinzipielle Nichtgeltung der Schuldenbremse für selbständige juristische Personen überspielt würde. Zutreffend stellt Johannes Hellermann insoweit unter Verweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Berlin fest:

„Dieser Umgehungstatbestand, wenn man ihn als solchen zugrunde legt, scheidet bei der Kreditaufnahme durch ein rechtliches Sondervermögen aus, das selbst mit umfangreichen Sachaufgaben betraut ist und über eigenes Vermögen verfügt.“⁶³

50. Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass die überwiegende Literatur und der Verfassungsgerichtshof Berlin davon ausgehen, dass eine Zurechnung zur Vermeidung einer rechtsmissbräuchlichen Gestaltung unter bestimmten Voraussetzungen denkbar ist, um eine „Flucht aus dem Budget“⁶⁴ zu verhindern. Keine Einigkeit besteht hingegen in der Frage, welche Voraussetzungen das im Einzelnen sind. Während einige Stimmen und wohl auch der Verfassungsgerichtshof vornehmlich auf die Motivation für die Gründung und zudem darauf abstellen, ob die selbständige juristische Person mit eigenem Vermögen ausgestattet ist und eigene Sachaufgaben wahrnimmt, verlangen andere für eine Nichtanrechnung der Kreditaufnahme auf die

⁶² W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 24. Ähnlich wohl auch H. Siekmann, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 115, Rn. 73, der jede juristische Person, die „keine eigenen Sachaufgaben zu erfüllen hat, sondern überwiegend oder rausschließlich finanzwirtschaftl. Transaktionen durchführen soll, für die letztlich der Bund haftet oder für die er den Schuldendienst übernimmt“ von Art. 115 Abs. 2 GG erfasst wissen will.

⁶³ J. Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 18.

⁶⁴ W. Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 52.

Schuldenbremse zudem, dass der Bund oder das Land nicht unmittelbar oder mittelbar den Schuldendienst übernehmen. Wie die einzelnen Elemente jeweils zu gewichten sind und ob diese bereits für sich oder erst kumulativ einen Rechtsmissbrauch begründen, bleibt letztlich offen.

51. Unter Berücksichtigung der aus methodischer Sicht notwendigen Zurückhaltung in diesem Bereich kommt es dabei nach hier vertretener Ansicht letztlich auf eine Gesamtabwägung der konkreten Umstände des Einzelfalls an, bei der allerdings die Motivation für die Gründung der selbstständigen juristischen Person eine zentrale Rolle spielen muss. Zentral ist also die Frage, inwiefern nachvollziehbare Gründe angegeben werden können, warum eine Aufgabenwahrnehmung durch eine selbstständige juristische Person in der konkreten Situation konkrete Vorteile (etwa im Hinblick auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung) erwarten lässt, die über die Umgehung der Schuldenbremse, mithin die Ermöglichung der Kreditaufnahme, hinausgehen. Der Motivation für die Gründung der selbstständigen juristischen Person kommt damit gewissermaßen eine „Indizwirkung“ für die Frage eines möglichen Rechtsmissbrauchs zu. Sofern sich eine entsprechende Motivation glaubhaft darlegen lässt, sollte daher von einer Umgehung allenfalls noch in besonderen Ausnahmefällen ausgegangen werden.

52. Dabei wird – und insofern wird man auch der restriktiven Ansicht zustimmen können – vor allem die Frage eine Rolle spielen müssen, inwieweit der Staat in den konkreten Schuldendienst der jeweiligen selbstständigen juristischen Person involviert wird. Sofern hier etwa direkte vertragliche Beziehungen zwischen dem Staat und den Kreditgebern bestehen, wird man tendenziell und trotz einer entsprechenden Motivation von einer rechtsmissbräuchlichen Ausgestaltung ausgehen müssen. Aber auch dann, wenn solche direkten vertraglichen Beziehungen nicht bestehen, kann eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung zumindest dann in Betracht kommen, wenn und soweit die selbstständige Person letztlich allein eine Vermittlungsrolle zwischen Staat und Kreditnehmern übernimmt, weil sie die vom Staat erhaltenen finanziellen Mittel unmittelbar an die Kreditnehmer weiterleitet, insoweit also auch ein zeitlich enger Zusammenhang zwischen dem Erhalt der Mittel und deren Weiterleitung besteht. Die Errichtung einer solchen bloßen „Weiterleitungsinstanz“ dürfte auch im Rahmen einer wertenden Gesamtabwägung für die Ablehnung einer materiellen Zurechnung des Schuldendienstes mithin nicht ausreichen, da der Staat dann faktisch die Schuldnerrolle übernimmt. Anders verhält es sich demgegenüber, wenn und soweit die selbstständige juristische Person die vom Staat erhaltenen Mittel nicht einfach nur weiterleitet, sondern auch für andere Zwecke als den Schuldendienst nutzt (etwa zur eigenen Einnahmenerzielung) und das Vertragsverhältnis zwischen Staat und selbstständiger juristischer Person auch im Übrigen – etwa im Hinblick auf die Rechtsfolgen von Vertragsverletzungen – als unabhängig von den vertraglichen Beziehungen der selbstständigen juristischen Person zu den Kreditnehmern angesehen werden muss. Dass die erhaltenen Mittel irgendwann

und in irgendeiner Form schließlich auch für den Schuldendienst genutzt werden, ist in einer solchen Konstellation insoweit unschädlich. Je weniger die vom Staat an die selbstständig juristische Person gezahlten Mittel auch in zeitlicher Hinsicht direkt und automatisch für den Schuldendienst genutzt werden, desto weniger liegt es also nahe, im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtabwägung gleichwohl von einer rechtsmissbräuchlichen Ausgestaltung auszugehen.

53. Auch dann bestehen in diesem Bereich aufgrund der vielfältigen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Praxis jedoch weiterhin gewisse Rechtsunsicherheiten, weil im Rahmen der vorzunehmenden wertenden Gesamtbetrachtung der konkret gewählten Gestaltung schlicht alles einzubeziehen ist, was in der konkreten Konstellation für oder gegen eine materielle Zurechnung spricht. Diese Rechtsunsicherheiten bestehen letztlich auch deshalb, weil die Bestimmung der konkreten Reichweite rechtsmissbräuchlicher Gestaltungen und damit das Ergebnis der vorzunehmenden wertenden Gesamtbetrachtung partiell auch davon abhängen, wie man das Instrument der Staatsverschuldung insgesamt bewertet⁶⁵ und ob man vor diesem Hintergrund eine eher laxen oder eine eher strengen Interpretation der Schuldenbremse befürwortet: Je problematischer man die Aufnahme von Staatsschulden generell bewertet (und diese Auffassung scheint in Politik und Gesellschaft aktuell eher vorherrschend, obwohl sie sich als zu pauschal und undifferenziert darstellt), desto eher wird man eine materielle Zurechnung und damit eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung annehmen wollen – und umgekehrt. Hinzu kommt die allgemeine Einstellung zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle, gerade im Bereich des Haushaltsrechts. An dieser Stelle zeigt sich damit in besonderer Weise die im „anarchistischen Pluralismus“⁶⁶ der Methoden fußende Abhängigkeit der Auslegung des Verfassungsrechts von individuellen Vorannahmen und Einstellungen der Interpret*innen sowie des gesamtgesellschaftlichen Kontexts, die damit aber zugleich eine Einschätzung eventuell bestehender prozessualer Risiken erschwert – auch der niedersächsische Staatsgerichtshof besteht aus Individuen, die sich diesbezüglich unterscheiden.

54. Für die Bewertung einer konkreten rechtlichen Gestaltung als rechtsmissbräuchlich wird man sich vor diesem Hintergrund prinzipiell an den folgenden vier Aspekten orientieren können, die sodann im Wege einer wertenden Gesamtbetrachtung zusammenzuführen und zu gewichten sind, um anschließend festzustellen, ob ausnahmsweise eine materielle Zurechnung der Kreditaufnahme zum Land gerechtfertigt erscheint. Besonderes Gewicht kommt dabei nach hier vertretener Ansicht der konkreten Motivation zu, die sich damit bereits als leitend für die Antwort

⁶⁵ Siehe dazu und insbesondere zu den „Zukunftswirkungen“ staatlicher Verschuldung auch A. Thiele, Staatsverschuldung und Demokratie, *Leviathan* 46 (2018), 336 ff.

⁶⁶ W. Heun/A. Thiele, *Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl. 2024, S. 260.

auf die Frage nach einem möglichen Rechtsmissbrauch darstellt („Indizwirkung“). Anders gewendet: Je klarer und überzeugender ein Zweck dargelegt werden kann, der die Gründung der selbstständigen juristischen Person nachvollziehbar trägt, desto schwerer wird es auch mit Hilfe der anderen Kriterien, den Vorwurf des Rechtsmissbrauchs zu begründen – schon der Begriff „Umgehung“ deutet hier ja auf die besondere Relevanz der konkreten Motivation hin. Wenn ein solcher Zweck vorliegt, wird es mithin überaus schwer, noch von einem offensichtlichen Missbrauch zu sprechen, der nach hier vertretener Ansicht aber vorliegen muss, um in der Norm angelegte und prinzipiell gewollte politische Gestaltungsoptionen nicht zu stark zu begrenzen. Anders gewendet: Es genügt für den Vorwurf des offensichtlichen Missbrauchs regelmäßig nicht, wenn die Nichtanwendbarkeit der Schuldenbremse lediglich bei Gelegenheit auftritt, sich mithin allein als Folge einer primär aus anderen Gründen gewählten rechtlichen Konstruktion ergibt.

- **Motiv/Zweck:** Welche Motivation liegt der Gründung der selbstständigen juristischen Person zugrunde? Geht es vorrangig oder sogar ausschließlich um die Ermöglichung einer nicht von der Schuldenbremse erfassten Kreditaufnahme oder lassen sich andere nachvollziehbare Beweggründe aufzeigen, zu denen die Nichtanrechnung der Kreditaufnahme auf die Schuldenbremse allenfalls in nicht maßgeblicher Weise hinzutritt?
- **Sachaufgaben:** Ist die selbstständige juristische Person mit der Wahrnehmung klar abgegrenzter eigener Sachaufgaben betraut? Welchen Umfang haben diese Sachaufgaben? Ist sie dazu auch mit eigenem Vermögen/Eigenkapital ausgestattet? Wer hat dieses in welchem Umfang bereitgestellt?
- **Schuldendienst:** Übernimmt das Land unmittelbar oder zumindest mittelbar den Schuldendienst und muss daher materiell als eigentlicher Kreditnehmer angesehen werden? Dabei sind auch die jeweiligen vertraglichen Beziehungen der beteiligten Akteure (Staat/jur. Person/Kreditgeber) zu berücksichtigen. Fungiert die selbstständige juristische Person etwa nur formal als Mittler zwischen Staat und Kreditgebern? Wie wirken sich Vertragsverletzungen in den jeweiligen Beziehungen aus? Hat die selbstständige juristische Person zumindest auch eigene und nicht ausschließlich auf das Land rückführbare Einnahmen, aus denen sie den Schuldendienst (partiell) bestreiten kann?
- **Sonstige Verflechtungen:** Bestehen sonstige Verflechtungen zwischen dem Land und der selbstständigen juristischen Person etwa durch Garantien oder Gewährleistungen oder sonstige auch personelle Verknüpfungen, die den Grad der Selbstständigkeit vom Land reduzieren? Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit entsprechende Verflechtungen notwendig sind, um den angestrebten Zweck zu realisieren. Je stärker das der Fall ist, desto weniger sind sie geeignet, den Vorwurf des offensichtlichen Missbrauchs zu tragen.

D. Die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse

55. Wie dargelegt, kommt es im Hinblick auf die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse des Art. 71 NV vorliegend allein darauf an, inwieweit diese den Landesgesetzgeber für die Kreditaufnahme strenger Anforderungen als die grundgesetzliche Schuldenbremse unterwirft. Insofern kommt erstens in Betracht, dass diese den formalen Adressatenkreis der Schuldenbremse über das Land hinaus generell auf selbstständige Rechtsträger ausweitet (I.) oder zweitens auch Garantien und Gewährleistungen von dieser umfasst sieht (II.). Auch die Reichweite der Herausrechnung finanzieller Transaktionen könnte sich drittens im Vergleich zum Bund als strenger darstellen (III.). Schließlich ist es viertens auch denkbar, dass die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse noch weitere Konstellationen als rechtsmissbräuchliche Umgehung ansieht (IV.).

I. Adressaten

56. Seinem Wortlaut nach adressiert die Regelung des Art. 71 Abs. 2 NV wie die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG explizit nur den Haushalt des Landes („Der Haushalt ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“). Mit „Der Haushalt“ ist insofern der Haushalt des Landes als eigenständiger Rechtsträger gemeint.

57. Aus der Entwurfsbegründung zur Einführung der niedersächsischen Schuldenbremse im Jahr 2019 ergibt sich nichts anderes. So wird darin zunächst betont, dass mit der Einführung die von der bundesrechtlichen Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG eingeräumten Spielräume genutzt werden sollen, was gegen die pauschale Ausweitung des Regelungsbereichs auch auf selbstständige juristische Personen spricht:

„Der vorliegende Gesetzentwurf verankert ein eigenständiges Neuverschuldungsverbot in der Niedersächsischen Verfassung und nutzt zugleich die vom Bundesrecht eröffneten Spielräume im Interesse der erforderlichen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes.“⁶⁷

58. An späterer Stelle wird in der Entwurfsbegründung dann sogar explizit festgehalten, dass das Neuverschuldungsverbot allein für das Land und rechtlich unselbstständige Untergliederungen, nicht aber für die Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige Dritte heranzuziehen ist. Das entspricht insofern exakt der Reichweite der grundgesetzlichen Schuldenbremse:

⁶⁷ Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen, S. 4.

„Das Neuverschuldungsverbot gilt für das Land einschließlich seiner rechtlich unselbstständigen Untergliederungen. Sofern gegebenenfalls in Zukunft Sondervermögen, Landesbetriebe oder sonstige Untergliederungen mit einer gesonderten Kreditermächtigung ausgestattet werden sollten, wäre diese im Plan und im ist dem Land zuzurechnen⁶⁸ und nur unter Beachtung des Neuverschuldungsverbots zulässig. Dagegen gilt die Regelung nicht für Kredite, welche Dritte mit eigener Rechtspersönlichkeit aufnehmen.“⁶⁹

59. Bereits an dieser Stelle geht die Entwurfsbegründung jedoch auch auf das Problem einer möglichen Umgehung ein, die aber den formellen Adressatenkreis – wie auch bei der bundesrechtlichen Regelung – zunächst nicht erweitert:

„Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schuldengrenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“

60. Dafür, dass das Land als alleiniger (formaler) Adressat des Neuverschuldungsverbots anzusehen ist, deuten zudem die Regelungen zur Schuldenbremse in anderen Ländern hin, die teilweise eine explizite Ausweitung auch auf selbstständige Rechtsträger vornehmen.⁷⁰ So heißt es in Art. 84 Abs. 1 der Verfassung von Baden-Württemberg:

„Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne von Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind, aufgenommen werden und wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.“

⁶⁸ Satzbaufehler im Original.

⁶⁹ Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen, S. 7.

⁷⁰ Ausführlich dazu *Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 162 ff.

61. In ähnlicher Form formuliert Art. 117 Abs. 3 der Verfassung von Rheinland-Pfalz:

„Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

62. Auch in Bremen wird diese Frage direkt adressiert. In Art. 131a Abs. 5 BremVerf. heißt es:

„Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

63. In § 18a Abs. 4 S. 1 der Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalens wird eine Kreditaufnahme jedenfalls durch Sondervermögen ausgeschlossen, ohne dass hier vom Wortlaut her zwischen selbstständigen und nicht-selbstständigen Sondervermögen differenziert wird:

„Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind ausgeschlossen.“

64. Von entsprechenden Regelungen hat der niedersächsische Verfassungsgeber demgegenüber bewusst abgesehen und stattdessen allein auf die Unzulässigkeit einer Umgehung der Vorgaben der niedersächsischen Schuldenbremse verwiesen (und das Problem damit letztlich auf den Rechtsanwender oder die Rechtsanwenderin verschoben).⁷¹ Die besseren Gründe sprechen daher dafür, den formalen Adressatenkreis der niedersächsischen Schuldenbremse allein auf das Land als Rechtsträger, nicht aber auf andere Rechtsträger auszuweiten. Auf die gleichwohl erfassten Konstellationen einer unzulässigen Umgehung ist an späterer Stelle einzugehen (Rn. 76 f.).

II. Garantien und Gewährleistungen

65. Dafür, dass Garantien und Gewährleistungen von der niedersächsischen Schuldenbremse

⁷¹ Vgl. auch G. Laudage/A. Haas/A. Guter-Sandu/S. Murau, State Finance beyond the Core Budget, OBFA-TRANSFORM Working Paper No. 1-EN, July 2024, S. 19.

erfasst werden, bestehen keine Anhaltspunkte. Diese wurden bereits von der vorherigen Regelung nicht als Kreditaufnahme angesehen, eine Änderung dieser Rechtslage ist durch die Neufassung des Art. 71 NV nicht eingetreten. Nach Art. 71 Abs. 1 NV bedarf es insoweit (parallel zu den Vorgaben beim Bund) lediglich einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Davon zu unterscheiden ist zum einen die Frage, wie daraus erwachsende tatsächliche Verbindlichkeiten von künftigen Haushaltsgesetzgebern zu erfüllen sind und zum anderen, inwieweit die Abgabe solcher Garantien und Gewährleistungen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung möglicherweise zum Verdikt einer rechtsmissbräuchlichen Gesamtgestaltung und damit einer unzulässigen Umgehung der Vorgaben der niedersächsischen Schuldenbremse beitragen. Auf die letzte Frage ist an späterer Stelle einzugehen (Rn. 76 f.).

III. Finanzielle Transaktionen

66. Wie dargelegt (Rn. 37 f.) enthält Art. 109 Abs. 3 GG keine expliziten Vorgaben für die Länder im Hinblick auf die Bereinigung der Kreditaufnahme und der Krediteinnahmen um finanzielle Transaktionen. Es ist aber davon auszugehen, dass auch die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen eine solche Bereinigung vorsehen können, die sich jedenfalls dann als verfassungsrechtlich unproblematisch erweist, wenn sie nicht über die vom Bund vorgenommene Konkretisierung hinausgeht (vgl. Rn. 38).⁷²

67. Von dieser Möglichkeit hat der niedersächsische Gesetzgeber in § 18a Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung Gebrauch gemacht. Dieser lautet:

„Zur Feststellung, ob der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, sind

1. aus den Ausgaben die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe und
2. aus den Einnahmen die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen

herauszurechnen.“

68. Diese Regelung entspricht derjenigen des Bundes, die dieser in § 3 G-115 getroffen hat und verbleibt damit im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen. Sofern eine solche finanzielle Transaktion vorliegt, kann diese folglich durch Kreditmittel finanziert werden, die bei der Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbremse nicht berücksichtigt werden, da sich finanzielle

⁷² Vgl. auch *Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 167 ff.

Transaktionen als vermögensneutral darstellen.⁷³ Entsprechende Kredite sind also nicht schuldenbremsenrelevant.⁷⁴

69. Ein grds. nicht schuldenbremsenrelevanter kreditfinanzierter Erwerb von Beteiligungen liegt vor, sofern dieser nicht nur der Geldanlage, sondern der Aufgabenwahrnehmung dient.⁷⁵ Erfasst werden dabei Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, Ausgaben für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Erwerb von Aktien, Pfandbriefen und anderen Wertpapieren.⁷⁶ Für die Gründung einer rechtlich selbstständigen juristischen Person durch den Bund oder das Land hat das folgende Konsequenz:

„Die ursprüngliche Einlage gegen Gesellschaftsanteile, die spätere Kapitalerhöhung oder der sonstige Beteiligungserwerb durch den Bund sind im Grundsatz finanzielle Transaktionen, die nach geltender Verfassungs- (Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG) und Gesetzesrechtslage (§ 3 G 115) nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden. Mit anderen Worten kann eine Bundesbeteiligung an einer öffentlichen Investitionsgesellschaft unabhängig von der Schuldenbremse kreditfinanziert werden.“⁷⁷

70. In ähnlicher Form hält Stephan Stüber, allerdings bereits mit rechtspolitisch kritischem Unterton, fest:

„Theoretisch ist es möglich, z.B. zum Beteiligungserwerb unbegrenzt Geld auszugeben, das durch Kreditaufnahme eingenommen wurde. So könnte der Bund oder ein Land eine GmbH oder Aktiengesellschaft gründen und die Kapitaleinlage (= Beteiligungserwerb) über eine Kreditaufnahme finanzieren. Ist das Eigenkapital der Gesellschaft z.B. durch Personal- und Sachaufwendungen oder durch Abnutzung verbraucht, könnte die Gesellschaft neue Anteile herausgeben, die der Bund oder das Land erneut kreditfinanziert

⁷³ J. Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 13; J. Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 140. Zum Begriff der finanziellen Transaktion auch S. Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (682 f.).

⁷⁴ Vgl. nur H. Kube, in G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Band VII, Art. 115, Rn. 134 f. (Januar 2023).

⁷⁵ S. Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (684).

⁷⁶ Siehe S. Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (684 f.) unter Verweis auf die Zuordnungshinweise zur Obergruppe 83 des Gruppierungsplans.

⁷⁷ H. Kube, Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme, Verfassungsblog vom 20.10.2021.

erwirbt. Dieses Prinzip ist grundsätzlich unbegrenzt wiederholbar, da im kameralen Rechnungswesen die Wertminderungen der Beteiligung nicht erfasst werden.“⁷⁸

71. Um auszuschließen, dass es sich bei der Erhöhung des Eigenkapitals durch den Erwerb einer Beteiligung aber um einen verdeckten Zuschuss handelt, wird daher von einigen zuletzt aufgetretenen Stimmen in der Literatur für das Vorliegen einer finanziellen Transaktion zusätzlich verlangt, dass diese nicht allein dem Verlustausgleich dient und auch sonst in irgendeiner Form ertragsreich ist. So führt Hanno Kube aus:

„Allerdings ist zu beachten, dass die Neutralisierung finanzieller Transaktionen im Rahmen von Art. 115 GG n. F. dem Ziel diene und dient, die verfassungsrechtliche Schuldenbremse auf die europäischen Fiskalregeln abzustimmen. Nach Maßgabe dieser Regeln setzt die Einordnung als finanzielle Transaktion einen Kapitalzuführungstest voraus. Wenn der Beteiligungserwerb durch den Bund allein dem Verlustausgleich dient oder auch sonst in keiner Weise ertragsträchtig ist, ist die Einordnung des Beteiligungserwerbs als finanzielle Transaktion danach zu versagen. Ein in diesem Zusammenhang vom Bund aufgenommener Kredit wird dann durch die Schuldenbremse erfasst.“⁷⁹

72. Dieser Ansicht, der sich zuletzt auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen beiläufig angeschlossen hat,⁸⁰ setzt letztlich voraus, dass das Geschäftsmodell der jeweiligen Gesellschaft, an der sich der Bund oder das Land beteiligt, prinzipiell (auch) auf die Erzielung von Erträgen ausgerichtet ist, die dem Bund oder dem Land als Dividenden ausgeschüttet werden können, da die gewährte Einlage andernfalls als endgültige Finanztransaktion („verlorener Zuschuss“) angesehen werden müsse. Nicht zu verlangen ist hingegen, dass das Unternehmen auch zum Zeitpunkt der Beteiligung aktuell schwarze Zahlen schreibt – es genügt nach dieser Ansicht (wohl) die allgemeine Ertragsausrichtung des Geschäftsmodells der jeweiligen Gesellschaft, die allerdings auch hinreichend realistisch prognostizierbar sein muss und nicht nur formal behauptet werden darf.

⁷⁸ S. Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (687). Kritisch zu dieser Möglichkeit auch M. Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung, 2011, S. 195 („gezielte Umgehung der grundgesetzlichen Schuldengrenzen“).

⁷⁹ H. Kube, Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme, Verfassungsblog vom 20.10.2021. Siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Schieneninfrastruktur. Vereinbarkeit verschiedener Modelle mit der Schuldenbremse sowie mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, WD-3000-006/24 vom 7.2.2024, S. 21; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2021/22, S. 175.

⁸⁰ Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner, Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 vom 31. Juli 2024, S. 4 f.

73. Zwar wird man in der Tat festhalten können, dass der Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften, bei denen eine solche Gewinnausrichtung vorliegt, zweifelsfrei eine finanzielle Transaktion im Sinne der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse vorliegt. Es erscheint vor dem Hintergrund des Wortlauts und es Zwecks der Regelung aber als überzogen, eine solche auch zu einer zwingenden rechtlichen Voraussetzung zu machen, um im Falle des Erwerbs von Beteiligungen von einer finanziellen Transaktion sprechen zu können. Insofern gilt es sich in Erinnerung zu rufen, dass finanzielle Transaktionen deshalb von der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse ausgenommen werden, weil sie den Vermögensbestand des Landes unverändert lassen. Typisch für solche Transaktionen ist insofern ein „statisches Element“, wonach mit ihnen jedenfalls keine bereits absehbaren Vermögensminderungen einhergehen dürfen. Es geht letztlich also darum, das vermögensneutrale Umschichten von Vermögensbestandteilen zu ermöglichen. Von daher ist es richtig, dass solche Beteiligungen jedenfalls nicht dem Verlustausgleich der Gesellschaft dienen dürfen, weil sich das Vermögen des Landes dann entsprechend verringern würde. In entsprechender Weise wird daher auch bei der Vergabe von Darlehen nur von einer finanziellen Transaktion ausgegangen, wenn und soweit das Darlehen absehbar und in einem angemessenen Zeitraum tatsächlich von der Gesellschaft zurückgezahlt werden kann.

74. Wenn aber zentral darauf abzustellen ist, dass sich der Vermögensbestand des Landes nicht verringert, der Vermögensvergleich vor und nach der Transaktion – und zwar auch im Hinblick auf die realistischerweise zu prognostizierenden Entwicklungen in der Zukunft – keinen negativen Saldo aufweist, kann es nicht darauf ankommen, dass die finanzielle Transaktion den Vermögensbestand des Landes sogar erhöht. Es ist damit zwar (selbstverständlich) unschädlich, sofern es zu einer solchen Vermögensmehrung kommen sollte, aber gerade keine Voraussetzung, um überhaupt von einer finanziellen Transaktion im Sinne der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse sprechen zu können. Die Ansichten, die dies zuletzt gleichwohl und unter Rückgriff auf (vermeintliche) europarechtliche Regelungen verlangen, erweisen sich insofern als zu restriktiv – und zwar auch im Hinblick auf den Zweck der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse im Übrigen: Solange sich der Vermögensbestand des Landes auch im Falle einer Kreditfinanzierung formal nicht reduziert, gibt es auch aus der Perspektive der Generationengerechtigkeit keinen überzeugenden Grund, die Schuldenaufnahme in besonderer Form (zusätzlich) zu begrenzen.

75. Erneut ist darüber hinaus die prinzipielle nicht schuldenbremsenrelevante Durchführung solcher finanziellen Transaktionen von der Frage zu trennen, inwieweit diese gleichwohl im Rahmen einer Gesamtbetrachtung dazu beitragen kann, insgesamt von einer rechtmisbräuchlichen Gestaltung ausgehen zu müssen. Dass auch insoweit ein Rechtsmissbrauch in Betracht

kommt, ist zuletzt von Johannes Hellermann jedenfalls für die Vergabe von Darlehen an staats-eigene juristische Personen ausführlich dargelegt worden.⁸¹

IV. Missbräuchliche Gestaltungen

76. Die Möglichkeit missbräuchlicher Gestaltungen wird, wie erwähnt, in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Einführung der niedersächsischen Schuldenbremse explizit angesprochen:

„Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schulden-grenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“

77. Wie sich bereits aus dem Wortlaut ergibt, handelt es sich bei der beschriebenen Konstellation für den Verfassungsgesetzgeber nicht um die einzig denkbare rechtsmissbräuchliche Gestaltung, zudem muss sie sich nicht zwingend als in jedem Fall verfassungswidrige Umgehung darstellen („deutet hin“). Damit sind bereits nach der Begründung des Gesetzentwurfs Gestaltungen zumindest nicht ausgeschlossen und verfassungsrechtlich zulässig, in denen das Land „von vornherein absehbar in vollem Umfang“ den Kredit trägt, sofern noch weitere Umstände hinzukommen, die eine materielle Zurechnung der Kreditaufnahme an das Land gleichwohl nicht angezeigt erscheinen lassen. Welche Umstände das sein können, lassen sich der Entwurfsbegründung allerdings nicht entnehmen. Der Sache nach wird hier damit allein darauf hingewiesen, dass auch der Verfassungsgesetzgeber davon ausgeht, dass eine materielle Zurechnung zur Verschuldung des Landeshaushalts auch im Falle einer Kreditaufnahme durch selbstständige juristische Personen bei einer Gesamtbetrachtung der konkreten Gestaltung denkbar ist und die Frage, wer für den Kredit letztlich einsteht, eine nicht unerhebliche Rolle spielt. Damit dürften aber die Voraussetzungen, unter denen eine solche Umgehung anzunehmen ist, im Ergebnis nicht anders gelagert sein, als das nach Art. 109 Abs. 3 GG der Fall ist. Die niedersächsische Schuldenbremse dürfte also in dieser Hinsicht nicht als strenger anzusehen sein, als die grundgesetzliche Vorgabe. Maßgeblich für die erforderliche Gesamtbetrachtung bleiben damit die vier in Rn. 54 genannten Aspekte.

⁸¹ J. Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 16 ff.

E. Die Vereinbarkeit des angedachten Modells mit diesem (doppelten) verfassungsrechtlichen Maßstab

I. Formale Betrachtungsweise

78. Für die formale Betrachtungsweise ist entscheidend, dass die LIA als rechtlich selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert werden soll. Sie unterfällt schon allein aus diesem Grund nicht dem „Haushalt des Landes“, so dass ihre Kreditaufnahme weder von der grundgesetzlichen noch von der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse erfasst wird. Insoweit ist es unerheblich, welchen Umfang die Sachaufgaben aufweisen und inwieweit eigenes Vermögen/Eigenkapital besteht. Unerheblich ist zudem, dass die LIA in geschäftliche Beziehungen allein mit Landesdienststellen tritt und außerhalb der jeweils vereinbarten Mieteinnahmen nur über geringe eigene Einnahmen verfügt, die sie von dritter Seite erhält. Auch die personelle Verflechtung durch die angedachte Organleihe erweist sich aus formeller Perspektive als nicht relevant.

79. Keine Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die vom Land gesetzlich vorgesehene Garantie für die Rückzahlung der Kredite durch die LIA. Garantien und Gewährleistungen werden unabhängig von ihrer Höhe nicht von der Schuldenbremse erfasst.

80. Die Ausstattung der LIA mit dem erforderlichen Eigenkapital ist schließlich als finanzielle Transaktion im Sinne des § 18a LHO unabhängig von ihrer Höhe ebenfalls zunächst nicht schuldenbremsenrelevant. Entscheidend ist insoweit, dass sich der Vermögensbestand des Landes durch diese Form der Beteiligung nicht negativ verändert und dass dies nach der angedachten Konstruktion auch in der absehbaren Zukunft so bleiben wird. Insbesondere ist das eingebrachte Eigenkapital des Landes nicht für die Finanzierung bestimmter Aufgaben der LIA vorgesehen, die vielmehr aus den Mietzahlungen der Landesdienststellen und den durch diese erzielten Zinsgewinne finanziert werden. Darüber hinaus erwirbt die LIA letztlich Eigentum an den Grundstücken, mithin reale Vermögenswerte durch die das eingebrachte Eigenkapital des Landes zusätzlich abgesichert wird. Im Hinblick auf den Vermögensbestand des Landes erweist sich das angedachte Modell damit auch in der absehbaren Zukunft als neutral, von einem Verlust des Eigenkapitals ist nicht auszugehen. Eine andere Bewertung ergäbe sich allenfalls dann, sofern das Vorliegen einer finanziellen Transaktion im Falle des Beteiligungserwerbs nur dann angenommen werden sollte, sofern die jeweilige Gesellschaft eine allgemeine Ertragsausrichtung aufweist. Wie oben dargelegt, erweist sich diese Ansicht jedoch als zu restriktiv und nicht überzeugend. Im Übrigen wäre selbst dann zu berücksichtigen, dass nach dem vorgesehenen Modell die entsprechenden Mietzahlungen periodisch eingehen, während die Schuldentilgung im Zehnjahresrhythmus erfolgt. Aus der Anlage dieser Mietzahlungen in der Zwischenzeit wird die LIA damit gewisse Zinserträge erzielen, mithin eigene Einnahmen aufweisen. Damit wäre

es gut vertretbar auch nach dieser restriktiven Ansicht von einer finanziellen Transaktion auszugehen.

II. Mögliche rechtsmissbräuchliche Gestaltung

81. Vor dem Hintergrund der Verflechtung zwischen dem Land und der LIA ist es allerdings nicht von vornherein ausgeschlossen, in dem angedachten Modell eine offensichtliche rechtsmissbräuchliche Gestaltung zu sehen, die zu einer unzulässigen Umgehung der grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse führt. Die Kreditaufnahmen der LIA würden dann unabhängig von der formellen Betrachtungsweise gleichwohl von der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse erfasst. Da eine strukturelle Neuverschuldung für die Länder nicht zulässig ist, die Konjunkturkomponente jedenfalls nicht in jedem Jahr eine Neuverschuldung ermöglichen wird und eine Berufung auf die Notlagenklausel im Hinblick auf die Tätigkeit der LIA ausgeschlossen ist, wäre deren Kreditaufnahme dann insgesamt als unzulässig anzusehen. Um das Risiko einer solchen Einordnung als rechtsmissbräuchlich (nicht zuletzt durch den niedersächsischen Staatsgerichtshof) bewerten zu können, ist, wie dargelegt, eine Gesamtbetrachtung des Modells vorzunehmen, die sich an den oben (Rn. 54) herausgearbeiteten Aspekten orientiert, wobei dem dargelegten Zweck für das angedachte Modell eine zentrale Bedeutung zukommt, um in der Norm angelegte politische Gestaltungsoptionen nicht vorschnell zu verunmöglichen. Zudem ist erneut daran zu erinnern, dass der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs nur sehr zurückhaltend erhoben werden sollte. Im Zweifel ist also von der Zulässigkeit auszugehen.

1. Motiv/Zweck

82. Eine besondere (leitende) Bedeutung kommt zunächst der Motivation für die Gründung der rechtlich selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts und insbesondere der Frage zu, ob dieser Schritt ausschließlich oder jedenfalls maßgeblich den Zweck haben soll, die Vorgaben der grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse zu umgehen, mithin eine erweiterte Kreditaufnahme zu ermöglichen. Aus den vorliegenden Unterlagen ergibt sich eine solche Umgebungsmotivation jedoch (eindeutig) nicht. Vielmehr geht es der Landesregierung zentral um eine Verbesserung der Effizienz bei der Verwaltung der landeseigenen Gebäudeinfrastrukturen. Diese Gründe erscheinen insgesamt nachvollziehbar; dafür, dass diese lediglich vorgeschoben wären, finden sich keine Anhaltspunkte. Im Einzelnen ergäben sich danach folgende „Verbesserungserwartungen“:

- „Erstmals würden nahezu alle verbrauchsunabhängigen Kosten eines landeseigenen und konventionell errichteten Gebäudes über dessen betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer mittels einer echten Kostenmiete in kaufmännischer Art und Weise im Kernhaus-

halt transparent abgebildet. Dies gilt insbesondere für den erforderlichen Finanzierungsaufwand und eine angemessene Bauunterhaltung.

- In der vorgesehenen Struktur wäre im Rahmen des echten Vermieter-Mieter-Verhältnisses von Beginn fortlaufend an Druck für eine angemessene und vertragsgerechte Bauunterhaltung angelegt. Zugleich würde die LIA aber auch – anders als im bisherigen System der nicht bedarfsgerechten Ausstattung – mit hinreichenden Mitteln zur Erfüllung dieser Verpflichtung versorgt.
- Die Verortung der Kostenmieten im Ressorthaushalt der bestellenden bzw. nutzenden Dienststellen würde nach den Regeln der bestehenden Haushaltsaufstellung vermutlich von Beginn an einen minimierenden bzw. begrenzenden Anreiz bei der Formulierung von Art und Ausmaß der Neubaubedarfe auslösen.
- Langfristig gesehen wird durch einen Systemwechsel bei der Bereitstellung von Gebäuderessourcen gegen Kostenmieten regelmäßig ein selbstregulierender Effekt für den Ressourcenverbrauch prognostiziert. Anders als bei der bedingungslosen Überlassung der Bestandsliegenschaften im bisherigen System, wird jedes Ressort auch für die Bestandsliegenschaften den finanziellen Aufwand gegen den Nutzen der Flächeninanspruchnahme abwägen und versuchen, sich von nicht zwingend für den Geschäftsbedarf benötigten Gebäuden durch effektivere Flächennutzung zu trennen. Demgegenüber stehen allerdings auch „Reboundeffekte“, wie z.B. das Ausweichen auf vermeintlich kostengünstigere externe Flächen, ohne dass ein Flächenreduzierungs-effekt erzielt werden kann (z.B. bei nicht marktgängigen oder unverkäuflichen Flächen.)
- Eine konkrete Quantifizierung dieser Effekte ist aus heutiger Sicht seriös nicht möglich, zumal eine umfassende Wirksamkeit erst in einem „eingeschwungenen“ System unterstellt werden kann, für das ein Zeitraum > 10 - 15 Jahre unterstellt werden muss. Eine signifikante Senkung des baulichen Sanierungs- und energetischen Modernisierungsbedarf erscheint in mittel- und langfristigen Zeiträumen möglich.
- Mit der vorgeschlagenen Struktur einer Kostenmiete für „landeseigene“ Gebäude würde allerdings eine echte und gut vergleichbare Wettbewerbslage zu privaten Investorenmietmodellen geschaffen werden können. Auf diese Weise könnten echte Effizienzen in diesem Beschaffungsbereich ermittelt und ggf. gehoben werden.“⁸²

83. Demgegenüber wird die Möglichkeit, dass die von der LIA aufgenommenen Kredite möglicherweise nicht von der grundgesetzlichen und der landesrechtlichen Schuldenbremse erfasst werden könnten, jedenfalls nicht vordergründig thematisiert. Im Entwurf des Endberichts der

⁸² Erläuterungen zum Abschlussbericht Landesinfrastrukturgesellschaft, erstellt von Herrn Weselmann vom 2. Mai 2024, S. 2.

Arbeitsgruppe „Konzeption einer Landesinfrastrukturgesellschaft“ aus dem März 2024 wird lediglich festgehalten, dass das Modell einer Anstalt öffentlichen Rechts auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse vorzugswürdig sei:

„Bislang existiert in den Ländern keine Institution, die die Aufgabenstellung vollumfänglich (insbesondere im Hinblick auf Kreditfinanzierung und Steuerungswirkung) und ohne Verstöße gegen die gesetzliche Schuldenbremsenregelung erfüllt und als Beispiel dienen kann. Insgesamt bietet nach der vorliegenden kursorischen Prüfung, die AöR die größten Gestaltungsspielräume zwischen Staatsferne (doppische Buchführung, Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse) und Staatsnähe (Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, Privilegierungen). Im Spannungsfeld dieser beiden Pole definiert sich nach hiesiger Einschätzung die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit von Investitionsgesellschaften. Die AöR ist für die weitere Betrachtung damit die Vorzugsvariante der zur Verfügung stehenden Rechtsformen.“⁸³

84. An späterer Stelle des Berichtsentwurfs wird dann auch die Frage der Vereinbarkeit des Modells mit der Schuldenbremse etwas eingehender thematisiert. Dessen Vorgaben werden mithin als mögliches rechtliches Problem erkannt, bilden aber gerade kein leitendes Motiv für das angedachte Vorgehen. Anders gewendet: Hier findet sich lediglich ein Hinweis auf intern erkannte und möglicherweise nicht vollständig auszuräumende verfassungsrechtliche Einwände gegen das angedachte Modell, der belegt, dass die verfassungsrechtliche Dimension der Fragestellung beim Entwurf des Modells gesehen und geprüft wurde, der aber gerade nicht im Sinne einer Motivationsbeschreibung missverstanden werden darf. Dass verfassungsrechtliche Aspekte und Risiken diskutiert werden, erweist sich vielmehr als nachgerade zwingend:

„Für die Vereinbarkeit des Modells mit Art. 71 Abs. 2 NV (Schuldenbremse) spricht die eigene rechtliche Identität der LIA sowie ihr gesetzlich bestimmter Sachauftrag (den sie allerdings für die Errichtung der Mietobjekte im Wege der Organleihe weitergibt). Für eine objektive Zurechnung unter dem Aspekt der Umgehung muss es aber h. E. entscheidend auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise ankommen. Hier ist festzustellen, dass das Land in verschiedenen Rollen – als vorleistender Auftragnehmer, als langjährig gebundener Mieter mit Kostenmiete, als Garant für die Kredite der LIA – die wirtschaftliche Last der Schuldenaufnahme trägt und bei Störungen in einem Vertragsverhältnis (z.B. mangelnder Bereitstellung des Mietobjekts) auch in den anderen Rechts-

⁸³ Entwurf des Endberichts der Arbeitsgruppe „Konzeption einer Landesinfrastrukturgesellschaft“ aus dem März 2024, S. 6.

verhältnissen betroffen ist. Die enge Verschränkung zwischen LIA und Land ist Voraussetzung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Modells und nicht graduell veränderbar. Ob daraus eine Zurechnung abgeleitet wird oder nicht, hängt dann davon ab, wie stark z.B. das Verfassungsgericht formale und inhaltliche Aspekte gewichtet.“

85. Diese in Rn. 82 genannten Gründe für die Neugestaltung der Organisation und der Gründung der LIA sind, wie erwähnt, auch nachvollziehbar, selbst wenn eine Quantifizierung dieser Effizienzpotenziale (wie in den Erläuterungen zum Abschlussbericht festgehalten) derzeit noch nicht zu leisten sei.⁸⁴ Jedenfalls ist nicht zu erkennen, dass eine mögliche Umgehung der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse als das eigentliche und hinter der gesamten Konstruktion stehende und damit letztlich leitende Motiv für die Neuorganisation angesehen werden könnte. Diese eigenständige Motivation spricht somit in besonderer Weise gegen die Annahme einer den Vorwurf eines offensichtlichen Missbrauchs und damit einer unzulässigen Umgehung der grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben. Jedenfalls kommt die Annahme einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Gestaltung nach hier vertretener Ansicht nur noch in Betracht, wenn besondere Gründe vorliegen, die diese Motivation im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtabwägung ausnahmsweise zurückdrängen.

86. Zu empfehlen ist es aber in jedem Fall, diese Motivation im Rahmen eines eventuellen Gesetzgebungsverfahrens möglichst deutlich und umfangreich hervortreten zu lassen und ggf. sogar in das Errichtungsgesetz selbst aufzunehmen („Zweck und Hintergrund der LIA“). Konsequenterweise sollte zumindest perspektivisch weiterhin, die prognostizierten Effekte in die Haushalts- und Finanzplanung aufzunehmen, z.B. durch eine entsprechende Dämpfung der Ausgabenentwicklung für die bisherige Bereitstellung von Verwaltungsflächen.

2. Sachaufgaben

87. Die LIA dient nicht allein der Finanzierung von Staatsaufgaben, sondern soll substantielle Aufgaben zur eigenen Wahrnehmung gesetzlich zugewiesen bekommen. In der gesetzlichen Ermächtigung wäre dabei der konkrete Aufgabenbereich möglichst genau zu konkretisieren. Insoweit spricht auch die angedachte Organleihe nicht gegen die Einordnung der wahrgenommenen Aufgaben als eigene Sachaufgaben der LIA. Entscheidend ist allein, dass es sich formal um Aufgaben der LIA handelt, diese also nicht mehr dem Land bzw. einer Dienststelle desselben zugeordnet werden (siehe sogleich noch in Rn. 93), zumal die Organleihe allein bei der Umsetzung der anvisierten Projekte zum Tragen kommt.

⁸⁴ Erläuterungen zum Abschlussbericht Landesinfrastrukturgesellschaft, erstellt von Herrn Weselmann vom 2. Mai 2024, S. 1.

88. Die Bewertung der Eigenständigkeit der Sachaufgabenwahrnehmung dürfte durch die Ausstattung der LIA mit ausreichendem eigenen Vermögen zusätzlich erleichtert werden, wodurch diese auch auf eventuell auftretende Einnahmenschwankungen eigenständig reagieren kann. Im Kern dürfte damit die Einschätzung, die im Entwurf des Endberichts der der Arbeitsgruppe „Konzeption einer Landesinfrastrukturgesellschaft“ aus dem März 2024 festgehalten ist, zutreffen:

„Eine angemessene Eigenkapitalausstattung der LIA sichert deren Geschäftsmodell gegen Störungen und entsprechende Rückwirkungen auf das Land ab. Sie stellt einen wichtigen Aspekt zugunsten der Verfassungskonformität des Modells dar. Es sollte daher vorgesehen werden, einen namhaften Betrag in die Anstalt einzubringen.“

89. Diese Einschätzung gilt völlig unabhängig davon, ob bzw. inwieweit eine solche Eigenkapitalausstattung ihrerseits durch Kredite finanziert werden könnte, die der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse nicht unterfallen, diese also als finanzielle Transaktionen angesehen werden, wie es hier vertreten wird (siehe Rn. 66 ff.).

90. Insgesamt spricht die Wahrnehmung eigener Sachaufgaben der LIA in Kombination mit deren angemessener Eigenkapitalausstattung daher ebenfalls gegen eine offensichtlich missbräuchliche Gestaltung und eine unzulässige Umgehung der grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben.

3. Einbindung in den Schuldendienst

91. Formal wird das Land nicht in den Schuldendienst involviert. Die jeweiligen Landesdienststellen zahlen vielmehr Mietbeiträge, die die LIA sodann sowohl für die internen Verwaltungskosten also auch für den Schuldendienst heranzieht. Dabei erfolgt auch gerade keine einfache Weiterleitung der erhaltenen Mietzahlungen durch die LIA an die Kreditgeber, die LIA agiert mithin nicht als bloßer (formaler) Mittler zwischen den Landesdienststellen und den Kreditgebern. Die Mietzahlungen werden insofern nicht „eins-zu-eins“ und umgehend für Tilgungs- und Zinszahlungen genutzt. Vielmehr erfolgen die Mietzahlungen periodisch in regelmäßiger Abfolge, während insbesondere die Tilgungsleistungen lediglich in einem Zehn-Jahres-Rhythmus erfolgen sollen. Durch die zwischenzeitliche teilweise Anlage der erhaltenen Mietzahlungen erzielt die LIA daher zu erwartende eigene Einnahmen, die für die eigenen Verpflichtungen und insbesondere den Schuldendienst zusätzlich genutzt werden können. Damit besteht insgesamt allenfalls ein loser Zusammenhang zwischen den Mietzahlungen der Landesdienststellen und den zu einem späteren Zeitpunkt erfolgenden Tilgungs- und Zinszahlungen der LIA. Gegen die Annahme einer materiellen Zurechnung des Schuldendienstes zum Land bzw. den Landesdienststellen sprechen zudem die konkreten vertraglichen Beziehungen, die jeweils unabhängig

voneinander gestaltet sind. Die Landesdienststellen treten allein mit der LIA in vertragliche Beziehungen sind aber in keiner Weise in die Rechtsverhältnisse der LIA mit den Kreditgebern involviert. Eventuelle Leistungsstörungen – etwa durch eine verspätete oder nicht vertragsgemäße Überlassung der angemieteten Objekte – führen dementsprechend zu den gewöhnlichen Leistungsstörungenrechten der Landesdienststellen gegenüber der LIA und zwar völlig unabhängig davon, ob bzw. inwieweit die LIA dadurch möglicherweise kurzfristig nicht in der Lage sein sollte, ihren eigenen Tilgungs- und Zinszahlungsverpflichtungen gegenüber den Kreditnehmern nachzukommen (was angesichts der zeitlichen Verzögerungen der jeweiligen Leistungspflichten und der Ausstattung mit ausreichend Eigenkapital allerdings unwahrscheinlich ist). Der Umstand, dass das Land hier gewisse Gewährleistungen für die ordnungsgemäße Rückzahlung abgegeben hat, ändert daran nichts, da diese generell nicht dazu führen, dass entsprechende Verbindlichkeiten pauschal dem Land zugerechnet werden (auch bei Hermes-Bürgschaften ist das daher nicht der Fall).

92. Insgesamt besteht damit allenfalls ein überaus loser Zusammenhang zwischen den Mietzahlungen der Landesdienststellen und den Tilgungs- und Zinszahlungen der LIA an die Kreditgeber, der nach hier vertretener Ansicht nicht als ausreichend angesehen werden kann, um den Schuldendienst materiell den Landesdienststellen bzw. dem Land zuzurechnen. Der Schuldendienst kann zwar „irgendwie“ auf die Mietzahlungen der Landesdienststellen zurückgeführt werden; das kann aber für eine materielle Zurechnung nach den obigen Ausführungen gerade nicht als ausreichend angesehen werden.

4. Sonstige Verflechtungen

93. Darüber hinaus bestehen in dem genannten Modell noch zusätzliche Verflechtungen, die für einen offensichtlichen Missbrauch und damit eine unzulässige Umgehung der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse ins Feld geführt werden könnten. Dabei ist allerdings daran zu erinnern, dass diese für sich genommen in der Regel nicht ausreichen werden, um den Vorwurf des offensichtlichen Missbrauchs bereits für sich tragen zu können. Sie vermögen den Ausschlag in die eine oder andere Richtung daher in der Regel nur dann zu geben, wenn und soweit diese Frage unter Berücksichtigung der zuvor genannten Kriterien noch als unentschieden oder zweifelhaft angesehen werden muss.

- **Organleihe:** Zutreffend wird im Entwurf des Endberichts der Arbeitsgruppe „Konzeption einer Landesinfrastrukturgesellschaft“ aus dem März 2024 festgehalten, dass durch

diese Organleihe eine besondere Expertise bei der Realisierung der von der LIA geplanten Projekte sichergestellt werden kann.⁸⁵ Insofern lassen sich gerade in der Aufbau-phase der LIA konkrete Sachgründe für eine solche Organleihe anführen, sie spricht auch, wie dargelegt (Rn. 87), nicht pauschal gegen die Annahme einer eigenen Sach-aufgabenwahrnehmung durch die LIA, zumal unter Berücksichtigung des Zwecks der Neugestaltung, durch die den festgestellten negativen Anreizstrukturen des Status quo effektiv begegnet werden sollte. Die Einbindung des bestehenden Personals bei der Umsetzung der einzelnen Projekte erweist sich damit zwar als auf den ersten Blick partiell verflechtungserhöhend, dürfte für die Frage der möglichen Umgehung aber gleich-wohl keine besondere Rolle spielen, da die mit der Errichtung der LIA angestrebte ver-besserte Anreizstruktur dadurch nicht beeinträchtigt, sondern in besonders effektiver und kostensparender Form ermöglicht wird.

- **Landesdienststellen als einziger Vertragspartner der LIA:** Die LIA wirkt dadurch zu-nächst wie eine Unterabteilung des Landes für landesinterne Geschäfte und weniger als eigenständige Anstalt. Allerdings ist hier erneut zu berücksichtigen, dass es bei der LIA gerade darum geht, durch Übertragung der Immobilienbereitstellung auf eine betriebs-wirtschaftlich kalkulierende Struktur, unterstützt durch eine dezentrale Veranschlagung der Entgelte, insgesamt zu einer verbesserten Steuerung der Gebäudeinvestitionen an-hand des Bedarfs zu gelangen. Die Begrenzung der vertraglichen Beziehungen auf die Landesdienststellen ergibt sich mithin bereits aus dem Zweck der Neugestaltung, die aber gerade wegen der Auslagerung auf eine selbstständige juristische Person zu der angestrebten Effizienzsteigerung führt. Durch die Auslagerung kommt es mithin zu einer signifikanten Veränderung des Status quo. Im Übrigen wäre eine Ausdehnung der ver-traglichen Beziehungen auf Dritte vermutlich auch aus beihilfenrechtlicher Perspektive problematisch.
- **Garantie/Gewährleistung:** Solche weitreichenden Garantien und Gewährleistungen führen zwar zu einer zusätzlichen Annäherung der LIA an das Land. Zum einen spre-chen aber gewichtige ökonomische Gründe für eine solche Garantie, zum anderen wird auch in anderen vergleichbaren Fällen dadurch gerade keine materielle Zurechnung auf-genommener Schulden zum Land angenommen. Insofern kann dieses Argument allen-falls höchst hilfsweise für eine materielle Zurechnung ins Feld geführt werden.

⁸⁵ Entwurf des Endberichts der Arbeitsgruppe „Konzeption einer Landesinfrastrukturgesellschaft“ aus dem März 2024, S. 6: „Für die bauliche Umsetzung bei der Errichtung von Neubauten und deren Bauunterhaltung bedient sich die LIA im Wege einer zugleich gesetzlich zu regelnden Organleihe des Staatlichen Baumanagements (SB) gegen Vollkostenerstattung. Dieses Modell stellt sicher, dass relativ kurzfristig auf bewährte Verfahrensabläufe und erfahrene personelle Expertise zurückgegriffen werden kann. Der Neuaufbau einer eigenen ‚baudurchführenden Ebene‘ würde in der Gründungsphase erheblichen zusätz-lichen zeitlichen Aufwand bedeuten.“

5. Gesamtbewertung

94. Insgesamt sprechen die besseren Gründe nach hier vertretener Ansicht daher dafür, im Rahmen einer vorzunehmenden wertenden Gesamtbetrachtung nicht von einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Ausgestaltung und damit von einer Umgehung der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse auszugehen. Insoweit spricht letztlich keiner der oben herausgearbeiteten relevanten Aspekte für eine offensichtlich rechtsmissbräuchliche Ausgestaltung. Zentral ist insoweit aber vor allem die mit der Gründung der LIA angestrebte Effizienzsteigerung der landeseigenen Gebäudeverwaltung, die insofern nachvollziehbar und überzeugend dargelegt wird und der Umstand, dass die LIA eigene Sachaufgaben mit ausreichendem Eigenkapital wahrnehmen soll. Jedenfalls nach hier vertretener Ansicht, die sich keineswegs als singulär darstellen dürfte, führt dabei insbesondere auch der lose Zusammenhang zwischen den Mietzahlungen der Landesdienststellen und dem durch die LIA zu leistenden Schuldendienst nicht zu einer anderen Bewertung. Er führt danach schon nicht dazu, dass von einem materiellen Schuldendienst der LIA bzw. des Landes auszugehen wäre und kann daher für den Vorwurf des offensichtlichen Missbrauchs generell nicht vorgebracht werden.

95. An genau dieser Stelle – also bei der Frage eines eventuellen materiellen Schuldendienstes der Landesdienststellen bzw. des Landes – dürfte allerdings der eigentliche verfassungsrechtliche Streitpunkt liegen. Insofern ist es nach den oben genannten Literaturstimmen und entgegen der hier vertretenen Ansicht zumindest nicht völlig unvertretbar gleichwohl (noch) von einem mittelbaren Schuldendienst des Landes bzw. der diesen zuzurechnenden Landesdienststellen auszugehen. Auch das sollte nach obigen Ausführungen zwar noch nicht automatisch den Vorwurf eines offensichtlichen Missbrauchs tragen, da es auch dann noch auf eine wertende Gesamtbetrachtung mit den anderen genannten Aspekten, insbesondere dem verfolgten Zweck ankäme. Aus den Stimmen in der Literatur lässt sich das allerdings nicht immer eindeutig entnehmen. Zumindest für Hanno Kube scheint es für den Vorwurf des Rechtsmissbrauchs vielmehr (wohl) bereits ausreichend zu sein, wenn und soweit eine solche materielle Zurechnung des Schuldendienstes anzunehmen ist.⁸⁶ Damit verbleiben an dieser Stelle also gewisse verfassungsrechtliche Risiken, was bei einer neuen Regelung wie der Schuldenbremse allerdings nicht ernsthaft überrascht.

⁸⁶ Diese insofern nicht ganz eindeutige verfassungsrechtliche Bewertung entspricht derjenigen, die frühere Sale-Lease-Back-Modelle erfahren haben. So wurde etwa ein entsprechendes Kieler Modell zur Neugestaltung der Liegenschaftsorganisation von einem Gutachter als nicht dem Land zurechenbare Kreditaufnahme gewertet (Dieter Birk), während der andere eine Umgehung annahm und dementsprechend die Kreditaufnahme dem Land zurechnete (Ferdinand Kirchhof). Vgl. dazu ausführlich N. Schmid, Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, 2007, S. 123 ff.

96. Es kommt hier – wie erwähnt – zudem auch auf das Vorverständnis der Interpret*innen an und wie nicht zuletzt die beteiligten Richter*innen ihre Rolle im Hinblick auf die Überprüfung des Haushaltsgesetzgebers sehen. Damit kommen an dieser Stelle erneut auch überaus grundlegende Fragestellungen auf, die allgemein unter dem Begriff der „counter-majoritarian-difficulty“ diskutiert werden.⁸⁷ In den letzten Jahren zeigt sich dabei allerdings eher die Tendenz einer gesteigerten verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die sich aus einer theoretischen Perspektive im demokratischen Verfassungsstaat freilich als nicht unproblematisch erweist, auch weil sich verfassungsgerichtliche Urteile dadurch einer möglichst sicheren Prognose im Hinblick auf ihren Ausgang – wie hier – zunehmend entziehen.⁸⁸ Jedenfalls nach hier vertretener Ansicht sprechen damit aber auch aus diesen theoretischen Erwägungen heraus die besseren Gründe für eine richterliche Zurückhaltung. Das Risiko, dass sich der niedersächsische Staatsgerichtshof der restriktiven zweiten Ansicht anschließen und damit den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zusätzlich verengen könnte, ist vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Entwicklungen und unabhängig von ihrer Überzeugungskraft gleichwohl als nicht völlig vernachlässigbar einzustufen. Im Rahmen der Beratungen für den Bundeshaushalt 2025 sind tatsächlich ähnliche Fragen diskutiert worden, die aufgezeigt haben, dass in diesem Bereich (Reichweite der Schuldenbremse/Umgebungsvoraussetzungen) weiterhin erhebliche Rechtsunsicherheiten fortbestehen, die im Fall des Bundes dazu führten, dass es der Haushaltsgesetzgeber letztlich vorzog, den vermeintlich sicheren Weg zu gehen – zu einer neuerlichen verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die diese Fragen klären könnte, dürfte es deshalb voraussichtlich vorerst nicht kommen.

97. Verfassungsrechtlich wäre es im Hinblick auf das in diesem Gutachten zu untersuchende niedersächsische Modell allerdings auch deshalb keineswegs zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber als notwendiger Erstinterpret die hier präsentierte Auslegung zugrunde legte, die sich für die Zulässigkeit desselben ausspricht. Eine solche Auslegung erweist sich insofern als gut vertretbar, selbst wenn die dargelegten partiellen verfassungsrechtlichen Risiken verbleiben. Es gibt aber keine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, stets den eindeutig verfassungsgemäßen Weg zu gehen – zumal sich dieser häufig nicht angeben lässt, damit eine Versteinerung der Rechtsprechung Vorschub geleistet und der Gesetzgeber oftmals schlicht zur Inaktivität gedrängt werden würde (wie aktuell auf Bundesebene erkennbar). Der Gesetzgeber hat im Rahmen eines möglichen verfassungsgerichtlichen Verfahren dann die Chance, seine Erstinterpretation aktiv zu verteidigen und – in der vorliegenden Konstellation – auf die aus sei-

⁸⁷ Im Zentrum steht die oben gestellte Frage, ob bzw. inwieweit es sich rechtfertigen lässt, dass nicht abwählbare unabhängige Richter*innen die Kompetenz haben, von der politischen Mehrheit (mithin demokratisch) beschlossene Gesetze für nichtig zu erklären – und zwar unter Rückgriff auf einen überaus flexiblen Instrumentenkasten der Verfassungsinterpretation.

⁸⁸ Zu diesem allgemeinen Problem knapp A. Thiele, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 2022, S. 271 ff.

ner Sicht zutreffende Interpretation der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse für die Praxis hinzuwirken. Wie dargelegt, besteht höchstrichterliche Rechtsprechung zu diesen Fragen noch nicht. Der Gesetzgeber trägt dann allerdings (natürlich) auch das (rechtliche und politische) Risiko, dass sich der niedersächsische Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht (siehe Rn. 100) dieser Ansicht letztlich nicht anschließt.

F. Prozessuale Überlegungen

98. Die Gründung der LIA und die Übertragung der konkreten Aufgaben würde per Gesetz erfolgen. Dieses könnte zwar im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 54 Nr. 3 NV, §§ 33 f. NStGHG einer Überprüfung durch den niedersächsischen Staatsgerichtshof zugeführt werden, antragsberechtigt wären die Landesregierung oder ein Fünftel der Mitglieder des Landtages. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieses Errichtungsgesetz für sich genommen keine verfassungsrechtlichen Probleme aufwirft – die LIA mit Eigenkapital auszustatten und ihr eine Kreditaufnahme zu ermöglichen, ist verfassungsrechtlich generell zulässig. Als problematisch erweist sich allein die Frage, inwieweit eine solche Eigenkapitalausstattung im Kernhaushalt als finanzielle Transaktion gewertet werden darf und ob die von der LIA aufgenommenen Kredite dem Land zugerechnet werden müssen. Soweit das Vorliegen einer finanziellen Transaktion verneint und eine Zurechnung zum Land bejaht würde, würde sich dann die von der Schuldenbremse erfasste staatliche Kreditaufnahme erhöhen, so dass die Regelobergrenze für die Staatsverschuldung unter Umständen in verfassungswidriger Weise nicht mehr eingehalten wäre. Mit der abstrakten Normenkontrolle angreifbar ist damit aber allein das jeweilige Haushaltsgesetz und zwar allein in den Jahren, in denen die LIA mit Eigenkapital ausgestattet wird oder die LIA tatsächlich plant, Kredite aufzunehmen. Dabei wäre allerdings auch zu berücksichtigen, dass selbst eine entsprechende Erhöhung der unter die Schuldenbremse fallenden Kreditaufnahme des Landes nicht zwingend dazu führen muss, dass die Regelobergrenze für die staatliche Verschuldung in verfassungswidriger Weise überschritten wird, da diese Grenze auch von der jeweiligen konjunkturellen Lage abhängt. Insgesamt ist vor diesem Hintergrund nicht davon auszugehen, dass es unmittelbar nach Erlass des Errichtungsgesetzes für die LIA zeitnah auch zu einer endgültigen verfassungsgerichtlichen Klärung der umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen kommt.

99. Möglicherweise ergibt sich jedoch ein weiterer Weg, das Errichtungsgesetz bereits vor einer Kreditaufnahme einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterziehen zu lassen, sofern formal zwar kein Verstoß gegen Art. 71 Abs. 2 NV, sondern gegen Art. 71 Abs. 1 NV vorgetragen wird. Diese Bestimmung verlangt für die Aufnahme von Krediten des Landes einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Wie in diesem Gutachten dargelegt, stellen sich dabei im Hinblick auf die Zurechnung einer Kreditaufnahme zum Land ähnliche Rechtsfragen, wie im Rahmen des Art. 71 Abs. 2 NV. Es dürfte insoweit wohl letztlich von einem Gleichlauf der Kriterien auszugehen sein (auch im Hinblick auf mögliche Umgehungskonstruktionen). Damit könnte gegen das Errichtungsgesetz vorgetragen werden, dass die vorgesehene Kreditaufnahme durch die LIA dem Land zugerechnet werden muss und daher von Art. 71 Abs. 1 NV erfasst wird. Prozessual stellt sich allerdings die Frage, ob hier das notwendige Rechtsschutzbedürfnis für eine abstrakte Normenkontrolle bereits besteht, wenn eine tatsächliche Kre-

ditaufnahme durch die LIA erst in einigen Jahren vorgesehen ist. Hier könnte der Staatsgerichtshof gerade wegen der fehlenden Frist bei der abstrakten Normenkontrolle ggf. eine Klage vorläufig als unzulässig ansehen.

100. Mit dem Haushaltsrecht und insbesondere der Befugnis zur Kreditaufnahme sind im Übrigen Bereiche betroffen, für die das Parlament eine besondere Verantwortung trägt. Vor diesem Hintergrund haben bereits einige Landesverfassungsgerichte und auch das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass hier unter Umständen auch ein Organstreit einer einzelnen Fraktion in Betracht kommt, den diese in gesetzlicher Prozessstandschaft für das Parlament selbst einlegen kann. In dieser besonderen Konstellation ist ein solcher Insichprozess danach ausnahmsweise zulässig.⁸⁹ Damit könnte wohl auch jede einzelne Fraktion des niedersächsischen Landtages unabhängig von ihre Größe im Wege des Organstreits gegen ein Haushaltsgesetz mit den Einwand vorgehen, dass die Eigenkapitalausstattung der LIA nicht als finanzielle Transaktion hätte gewertet werden dürfen bzw. dass die Kreditaufnahme der LIA dem Staat hätte zugerechnet werden müssen. Auch insoweit ist kommt unter Rückgriff auf Art. 71 Abs. 1 NV ggf. in Betracht einen solchen Organstreit bereits unmittelbar nach Erlass des Errichtungsgesetzes zuzulassen – gerade weil hier enge Fristen bestehen. Es wäre allerdings auch hier denkbar, dass ein solcher erneut erst in unmittelbarem Zusammenhang zur ersten Kreditaufnahme als zulässig angesehen wird.

101. Darüber hinaus ist eine Überprüfung auch durch das Bundesverfassungsgericht denkbar. Da Art. 109 Abs. 3 GG konkrete Vorgaben für die Länder macht, käme insoweit eine abstrakte Normenkontrolle des Landes gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG gegen ein solches Haushaltsgesetz in Betracht, die von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Bundestages eingeleitet werden könnte.⁹⁰ Ein Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG scheidet demgegenüber aus, da bei einer Kreditaufnahme durch das Land bzw. rechtlich selbstständige Landesanstalten keine Rechte des Bundestages in Rede stehen.

⁸⁹ Vgl. dazu BVerfGE 123, 267 (338). Seitdem ständige Rechtsprechung, BVerfGE 132, 195, Rn. 102; 134, 366, Rn. 54; 135, 317, Rn. 150; 142, 25, Rn. 67; 142, 123, Rn. 106; 152, 8, Rn. 25 f.; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.9.2019 – LVerfG 2/18; VerfGH NRW, Beschluss v. 10.8.2010, Rs. 5/10, S. 4; VerfGH Baden-Württemberg, Urteil v. 19.7.2023 – 1 GR 4/22.

⁹⁰ Siehe R. Wernsmann/N. Geiß, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, 1113 (1114): „Ein Landeshaushaltsgesetz, das unter Verstoß gegen Art. 109 III 1, 5 GG zur Kreditaufnahme ermächtigt, kann dem BVerfG im Wege einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG) zur Überprüfung unterbreitet werden. Das Landeshaushaltsgesetz stellt als Gesetz im formellen Sinne einen tauglichen Antragsgegenstand dar („Landesrecht“).“

G. Zusammenfassung der Ergebnisse

102. Verfassungsrechtlicher Maßstab für das angedachte Modell sind die grundgesetzliche sowie die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG bzw. Art. 71 NV. In ihrem Regelungsgehalt unterscheiden sich diese beiden Normen jedoch nicht. Die niedersächsische ist nicht strenger als die grundgesetzliche Schuldenbremse.

103. Formal schreiben beide Regelungen lediglich vor, dass der Landeshaushalt grds. ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Rechtlich selbstständige juristische Personen werden demgegenüber nicht erfasst. Dieser Befund gilt zunächst einmal unabhängig davon, welche konkreten Aufgaben die rechtliche selbstständige juristische Person wahrnimmt und in welcher Form sie im Übrigen mit dem Land bzw. der Landesverwaltung verflochten ist. Finanzielle Transaktionen insbesondere in Form von Beteiligungen werden von der Schuldenbremse nicht erfasst. Das gilt nach hier vertretener Auffassung unabhängig davon, ob die selbstständige juristische Person auf eine Ertragserzielung ausgerichtet ist, was allerdings von Teilen der Literatur verlangt wird.

104. Beide Regelungen stehen im Übrigen einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Gestaltung entgegen, die genutzt werden soll, um die grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kreditaufnahme zu umgehen. Unter welchen Voraussetzungen von einer rechtsmissbräuchlichen Gestaltung auszugehen ist, ist in der Literatur jedoch umstritten. Rechtsprechung zur neuen Schuldenbremse existiert insoweit (noch) nicht. Im Kern ist dabei eine Gesamtbewertung der rechtlichen Gestaltung vorzunehmen, die insbesondere das Motiv und die Zwecke für die Gründung, den Umfang der übertragenen Sachaufgaben, die (mittelbare oder unmittelbare) Beteiligung des Landes am Schuldendienst sowie (hilfsweise) sonstige Verflechtungen berücksichtigt. Dem Zweck der Gründung kommt dabei eine gewisse Indizwirkung für die Frage nach einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Gestaltung zu.

105. Bei einer formalen Betrachtungsweise bestehen gegen das angedachte Modell keine Bedenken. Die LIA ist rechtlich selbstständig und unterfällt schon allein deshalb nicht den Vorgaben der Schuldenbremse.

106. Angesichts der bestehenden Verflechtungen der LIA zum Land erscheint es zwar nicht von vornherein ausgeschlossen von einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Ausgestaltung auszugehen. Im Ergebnis ist eine solche nach hier vertretener Ansicht jedoch aufgrund der vorzunehmenden wertenden Gesamtbetrachtung abzulehnen. Letztlich spricht danach keiner der genannten Aspekte für die Annahme einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Ausgestaltung. Etwas anderes folgt richtigerweise auch nicht daraus, dass der Schuldendienst der LIA letztlich

auf die Mietzahlungen der LIA zurückzuführen ist. Aufgrund der Eigenständigkeit der Vertragsverhältnisse, der zeitlichen Verzögerung der jeweiligen Verpflichtungen, gewisser eigener Einnahmen der LIA kommt eine materielle Zurechnung des Schuldendienstes zu den Landesdienststellen bzw. dem Land nicht in Betracht. Teile der Literatur könnten hier allerdings zu einem anderen Ergebnis kommen und eine materielle Zurechnung annehmen. Selbst dann sollte sich nach hier vertretener Ansicht der Vorwurf einer offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Gestaltung nicht halten lassen, da die lose Einbindung in den Schuldendienst die Indizwirkung des Zwecks der Gründung nicht zu erschüttern vermag. Hier verbleibt gleichwohl auch aufgrund der öffentlichen eher negativen Bewertung der Staatsverschuldung ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko.

107. Die Ausstattung der LIA mit dem notwendigen Eigenkapital stellt eine finanzielle Transaktion dar, die demnach durch Kredite finanziert werden könnte, die nicht unter die grundgesetzliche oder die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse fallen. Der Vermögensbestand bleibt im angedachten Modell unverändert. Soweit Teile der Literatur entgegen der hier vertretenen Ansicht zusätzlich eine Ertragsausrichtung verlangen, wäre zu berücksichtigen, dass die LIA durch die Anlage der Mietzahlungen gewisse eigene Zinseinnahmen erzielt.

108. Prozessual könnte ein mögliches LIA-Errichtungsgesetz sowohl im Wege einer abstrakten Normenkontrolle von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages als auch durch eine einzelne Landtagsfraktion im Wege des Organstreits vor dem niedersächsischen Staatsgerichtshof angegriffen werden. Darüber hinaus könnte auch eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitet werden, da insoweit auch ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG geltend gemacht werden würde.

109. Insgesamt ist das angedachte Modell nach hier vertretener Ansicht damit als verfassungsgemäß anzusehen. Es verbleiben aber angesichts bisher fehlender Rechtsprechung zu zentralen Fragen gewisse verfassungsrechtliche Risiken, da es hier partiell auch auf Wertungsfragen ankommt, die von den jeweiligen Vorverständnissen der Interpret*innen beeinflusst werden. Es steht dem Gesetzgeber als Erstinterpret der Verfassung zu, die erforderliche rechtliche Gesamtbewertung vorzunehmen, verfassungsrechtliche Restrisiken abzuwägen und das konkrete Modell gesetzlich entsprechend auszugestalten.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Alexander Thiele'.

Prof. Dr. Alexander Thiele

Vorbemerkungen Rechenmodell Mietkosten NIA

In der 111. Sitzung des AfHuF hat der LRH in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Mieten, die die NIA zur Deckung aller Kosten erheben müsste, extrem hoch und nicht auf dem Markt zu erzielen seien. Die SPD-Fraktion bat darauf hin, die Mietberechnung einsehen zu dürfen.

Dieser Bitte kommen wir hiermit nach, möchten aber darauf hinweisen, dass der Mietvergleich nur als ein Baustein der fehlenden Wirtschaftlichkeit der NIA zu sehen ist.

Zum besseren Verständnis legen wir hier die Berechnung für ein Gebäude mit 1.200 qm NUF und Baukosten von 10 Mio.€, 15 Mio.€ und 20 Mio. € vor.

Wir weisen darauf hin, dass sowohl die Flächen, wie auch die Kosten modellhafte Annahmen des LRH sind. Zur Plausibilisierung dieser Annahmen nennen wir nachfolgend drei aktuelle Baumaßnahmen für Verwaltungsgebäude aus den letzten zwei Jahren, für die dem LRH Bauanmeldungen oder HU-Bauen vorliegen. Zur Vergleichbarkeit haben wir die Kosten gemäß Destatis auf den Index-Stand II. 2025 aktualisiert:

- | | |
|---|-----------------|
| 1) Finanzamt Stade, Maßnahme befindet sich im Bau | 9.193 €/qm NUF |
| 2) Staatsgerichtsgebäude Celle, Bauanmeldung liegt vor
(Maßnahme ist gestoppt) | 19.192 €/qm NUF |
| 3) Justizzentrum Osnabrück, HU-Bau | 11.787 €/qm NUF |

Zu der Berechnung ist noch anzumerken, dass wir aus Vereinfachungsgründen keine Tilgung, sondern nur Zinsen eingerechnet haben. Eine Einbeziehung der Tilgung würde den Mietpreis weiter steigern.

Die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen sind weitestgehend dem Business Case des MF entnommen.

Mindestjahresmiete NIA zur Deckung der Auszahlungen (Zeitraum 38 Jahre) NUF 1.200 qm bei 10 Mio. € Baukosten

Einflussfaktoren	Annahmen/Vorgaben	
Baukosten	10.000.000 €	
Bauzeit	5 Jahre	
Erbpacht	38 Jahre	
Bauzeitfinanzierung	5%	500.000 €
Gebäudeversicherung	25.000 €	
Bauunterhaltung	1,2%	120.000,0 €
Erbpachtzins	2,50%	250.000,0 €
Diskontierungszins	38 Jahre: 3,71 %, Wert der Zinstabelle des MF für 38 Jahre; Stand 13.08.2025	https://intraportal2.niedersachsen.de/mf/LHO-Zins.htm
Diskontierungszins	5 Jahre: 2,46 %, Wert der Zinstabelle des MF für 5 Jahre; Stand 13.08.2025	
Nutzfläche / qm	1.200	
Finanzierungskosten	3% auf 30 Jahre, d. h. in den Jahren 5 bis 35 auf durchschnittlich gebundenes Fremdkapital = 20 Mio. € / 2 = 10 Mio. €	150.000,0 €
Finanzierungszinssatz	3%	
durchsch. Geb. Fremdkapital	5.000.000,0 €	

Bedingung: Diskontierte Jahresmieten müssen im Betrachtungszeitraum die Summe der diskontierten Auszahlungen mindestens decken!

Jahresmiete	*	Rentenbarwert-/Diskontierungsfaktor	=	Barwerte Auszahlungen	
gesucht: X		$\frac{(((1+0,0371)^{33})-1)/(0,0371*(1+0,0371)^{33}))}{1,0246^{(-5)}}$ 16,69590646		Bauzeitfinanzierung	442.790,45 €
				Baukosten	8.855.809,02 €
				Gebäudeversicherung	505.050,73 €
				Bauunterhaltung	2.424.243,52 €
				Erbpachtzins	5.050.507,34 €
				Finanzierungskosten	2.419.168,97 €
				Summe	19.697.570,04 €
				Jahresmiete	1.179.784,40 €
				Monatsmiete	98.315,37 €
				Monatsmiete pro qm Nutzfläche	81,93 €
				Baukosten pro qm Nutzfläche	8.333 €

Bemerkung: Aufgrund der Bauzeit in den ersten fünf Jahren keine Miete: 38 Jahre - 5 Jahre = 33 Jahre

Mindestjahresmiete NIA zur Deckung der Auszahlungen (Zeitraum 38 Jahre) 1.200 qm NUF bei 15 Mio. € Baukosten

Einflussfaktoren	Annahmen/Vorgaben	
Baukosten	15.000.000 €	
Bauzeit	5 Jahre	
Erbpacht	38 Jahre	
Bauzeitfinanzierung	5%	750.000 €
Gebäudeversicherung	25.000 €	
Bauunterhaltung	1,2%	180.000,0 €
Erbpachtzins	2,50%	375.000,0 €
Diskontierungszins	38 Jahre: 3,71 %, Wert der Zinstabelle des MF für 38 Jahre; Stand 13.08.2025	https://intraportal2.niedersachsen.de/mf/LHO-Zins.htm
Diskontierungszins	5 Jahre: 2,46 %, Wert der Zinstabelle des MF für 5 Jahre; Stand 13.08.2025	
Nutzfläche / qm	1.200	
Finanzierungskosten	3% auf 30 Jahre, d. h. in den Jahren 5 bis 35 auf durchschnittlich gebundenes Fremdkapital = 20 Mio. € / 2 = 10 Mio. €	225.000,0 €
Finanzierungszinssatz	3%	
durchsch. Geb. Fremdkapital	7.500.000,0 €	

Bedingung: Diskontierte Jahresmieten müssen im Betrachtungszeitraum die Summe der diskontierten Auszahlungen mindestens decken!

Jahresmiete	*	Rentenbarwert-/Diskontierungsfaktor	=	Barwerte Auszahlungen	
gesucht: X		$\frac{(((1+0,0371)^{33})-1)/(0,0371*(1+0,0371)^{33}))}{1,0246^{(-5)}}$ 16,69590646		Bauzeitfinanzierung	664.185,68 €
				Baukosten	13.283.713,53 €
				Gebäudeversicherung	505.050,73 €
				Bauunterhaltung	3.636.365,28 €
				Erbpachtzins	7.575.761,01 €
				Finanzierungskosten	3.628.753,46 €
				Summe	29.293.829,69 €
				Jahresmiete	1.754.551,62 €
				Monatsmiete	146.212,63 €
				Monatsmiete pro qm Nutzfläche	121,84 €
				Baukosten pro qm Nutzfläche	12.500 €

Bemerkung: Aufgrund der Bauzeit in den ersten fünf Jahren keine Miete: 38 Jahre - 5 Jahre = 33 Jahre

Mindestjahresmiete NIA zur Deckung der Auszahlungen (Zeitraum 38 Jahre) NUF 1.200 qm bei 20 Mio. € Baukosten

Einflussfaktoren	Annahmen/Vorgaben	
Baukosten	20.000.000 €	
Bauzeit	5 Jahre	
Erbpacht	38 Jahre	
Bauzeitfinanzierung	5%	1.000.000 €
Gebäudeversicherung	25.000 €	
Bauunterhaltung	1,2%	240.000,0 €
Erbpachtzins	2,50%	500.000,0 €
Diskontierungszins	38 Jahre: 3,71 %, Wert der Zinstabelle des MF für 38 Jahre; Stand 13.08.2025	https://intraportal2.niedersachsen.de/mf/LHO-Zins.htm
Diskontierungszins	5 Jahre: 2,46 %, Wert der Zinstabelle des MF für 5 Jahre; Stand 13.08.2025	
Nutzfläche / qm	1.200	
Finanzierungskosten	3% auf 30 Jahre, d. h. in den Jahren 5 bis 35 auf durchschnittlich gebundenes Fremdkapital = 20 Mio. € / 2 = 10 Mio. €	300.000,0 €
Finanzierungszinssatz	3%	
durchsch. Geb. Fremdkapital	10.000.000,0 €	

Bedingung: Diskontierte Jahresmieten müssen im Betrachtungszeitraum die Summe der diskontierten Auszahlungen mindestens decken!

Jahresmiete	*	Rentenbarwert-/Diskontierungsfaktor	=	Barwerte Auszahlungen	
gesucht: X		$\frac{(((1+0,0371)^{33})-1)/(0,0371*(1+0,0371)^{33}))}{1,0246^{(-5)}}$ 16,69590646		Bauzeitfinanzierung	885.580,90 €
				Baukosten	17.711.618,04 €
				Gebäudeversicherung	505.050,73 €
				Bauunterhaltung	4.848.487,04 €
				Erbpachtzins	10.101.014,67 €
				Finanzierungskosten	4.838.337,95 €
				Summe	38.890.089,35 €
				Jahresmiete	2.329.318,83 €
				Monatsmiete	194.109,90 €
				Monatsmiete pro qm Nutzfläche	161,76 €
				Baukosten pro qm Nutzfläche	16.667 €

MF 2 / 23 1
23 – 01522/00-0002

Tel.: 8192
Bearbeiter:

Hannover, 01.09.2025
Herr Brase

Stellungnahme zu Vorlage Nr. 236 im AfHuF

Anlagen: Mietkosten NIA (Entwicklung über 50 Jahre)
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Betrachtungszeitraum 33 Jahre)
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Betrachtungszeitraum 50 Jahre)

Der LRH hat in der 111. Sitzung des AfHuF im Rahmen seiner Stellungnahme zur Gesetzesvorlage der Landesregierung den Vorstoß unternommen, künftige Mietkosten eines öffentlichen Mietbestellbaus bei der NIA objekt- und nutzflächenbezogen zu plausibilisieren und einem Vergleich mit aktuellen Verhältnissen am Miet- bzw. Immobilienmarkt zu unterwerfen. Dieser Vorstoß wird seitens MF ausdrücklich begrüßt, kann und darf sich aufgrund der spezifischen Struktur der NIA (sukzessiv sinkende Mieteinnahmen je Objekt während der Mindestmietzeit aufgrund der in der NIA angelegten Kreditrückführung und dementsprechend sinkender objektbezogener Fremdfinanzierungskosten/ wirtschaftlicher Effekt eines Tilgungsdarlehens) nicht auf eine Betrachtung der reinen Anfangskostenmiete beschränken, sondern muss – wie sonst auch vom LRH üblicherweise eingefordert – für einen aussagekräftigen Zeitraum einer (monetären) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der Kapitalwertmethode unterzogen werden.

Seine Berechnungen hat der LRH durch die Vorlage „Vorbemerkungen Rechenmodell Mietkosten NIA“ vom 26.08.2025 näher spezifiziert. Als Objekte sind exemplarisch drei Baumaßnahmen bzw. -vorhaben mit jeweiliger Nutzungsfläche (sog. NUF gem. DIN 277) aufgeführt, deren Baukosten anhand der dem LRH vorliegenden Bauanmeldungen und HU-Bau'en ermittelt und gemäß Destatis auf den Index-Stand II/2025 preisangepasst worden sind. Die so ermittelten spezifischen Kosten sind dann auf eine einheitliche Gebäudegröße von 1.200 m² NUF heruntergebrochen worden, um in weiteren Rechenschritten eine Vergleichbarkeit herzustellen.

Die vom LRH in seiner Stellungnahme kommunizierte marktadäquate Vergleichsmiete von mtl. 15 €/m² Nutzungsfläche suggeriert als Objekt der vergleichenden Betrachtung ein Standard-Bürogebäude ohne herausgehobene fachliche bzw. technische Anforderungen. Das ist bei zwei der vom LRH aufgeführten Bauvorhaben aber definitiv nicht der Fall. Das Justizzentrum Osnabrück beinhaltet neben klassischen Verwaltungsräumen auch Arrestzellen im Obergeschoss und die entsprechende Sicherheitsausstattung der gesamten Zuwegung im Gebäude einschließlich des Obergeschosses. Auch bei dem angegebenen Vorhaben eines Staatsgerichtsgebäudes handelt es sich um ein Bauwerk mit Arrestzellen und Hochsicherheitssaal, welche ebenfalls entsprechend hohe Anforderungen erfüllen müssen. Schon die gesamte Bauplanung und -durchführung solcher Projekte unterliegt durchgehend besonderen Sicherheits- und Sicherheitsanforderungen. Beide Maßnahmen sind hochkomplexe und demzufolge sehr kostenintensive Maßnahmen. Sie sind in keiner Weise geeignet, um wirtschaftlich auch nur annähernd mit Standard-Bürogebäuden am Mietmarkt verglichen zu werden.

Für das ebenfalls beispielhaft herangezogene Finanzamt (FA) Stade ist die Höhe der zugrunde gelegten spezifischen Baukosten von 9.193,- €/m² NUF hingegen nicht nachvollziehbar. Zu den relevanten Basisdaten wird im Folgenden unter Nr. 3 näher ausgeführt.

Darüber hinaus sind die Annahmen des LRH hinsichtlich des flächenmäßigen Bezugs grundlegend anzupassen. Gewerbemietraumverträge umfassen und beziehen sich auf die gesamte Netto-Raumfläche (NRF gem. DIN 277) und für eine vergleichende Betrachtung ist deshalb dieser Bezug allein maßgebend und einheitlich für die zu betrachtenden Varianten herzustellen. Die NRF umfasst neben der reinen NUF auch die Verkehrsflächen (VF) und die Technikflächen (TF); sie schließt also alle Flächen ein, die gewerblich genutzt werden können. Die vom LRH genannten, spezifischen Baukosten sind deshalb aufgrund der damit einhergehenden erweiterten Flächengrundlage deutlich geringer.

Des Weiteren ist die Kostenmiete der NIA von der Umsatzsteuer befreit und eine Option zur Steuerpflicht ist im Geschäftsmodell nicht vorgesehen. Gerade im privaten Mietbestellbau ist aber die Wahl der umsatzsteuerpflichtigen Vermietung marktüblich, denn der private Investor nutzt zur Verminderung seiner Investitions- und Finanzierungskosten den mit der Option einhergehenden Vorteil des Abzugs

der sog. Vorsteuer aus seinen Baueingangsrechnungen. Für einen Vergleich entspricht die NIA-Kostenmiete daher einer solchen Brutto-Kaltniete am Markt.

Das MF legt für seine vergleichende Betrachtung beispielhaft den Durchschnitt der spezifischen Baukosten je m² NRF (inklusive 22% landesinterner Baunebenkosten) von zwei tatsächlich durchgeführten und vollständig abgerechneten sowie einem in konkreter Durchführung befindlichen Verwaltungsbürogebäuden des Landes zugrunde:

1. Finanzamt Cloppenburg
Fertigstellung 2009, 3.603 m² NUF bzw. umgerechnet 4.911 m² NRF (Anpassungsfaktor 1,363 lt. Durchschnitt in PLAKODA); abgerechnete und entsprechend der Vorgehensweise des LRH preisangepasste Gesamtbaukosten 15,87 Mio. € = 3.232,- €/m² NRF
2. Finanzamt Celle
Fertigstellung 2010, 3.151 m² NUF bzw. umgerechnet 4.295 m² NRF (Anpassungsfaktor 1,363 lt. Durchschnitt in PLAKODA); abgerechnete und entsprechend der Vorgehensweise des LRH preisangepasste Gesamtbaukosten 17,24 Mio. € = 4.015,- €/m² NRF
3. Finanzamt Stade (Besonderheiten: qualitativ hoher energetischer Standard und aufwändige Pfahlgründung)
Fertigstellung voraussichtlich im Sommer 2026, 4.909 m² NUF bzw. umgerechnet 7.265 m² NRF (Anpassungsfaktor 1,48 lt. Planung; erhöhte VF wegen sog. Dreibund, das heißt eine Mittelzone für Serviceflächen und deshalb ein zweiter Flur zur Erschließung); aus dem Nachtrag 2024 und entsprechend der Vorgehensweise des LRH preisangepasste Gesamtbaukosten 31,38 Mio. € = 6.393,- €/m² NUF bzw. 4.320,- €/m² NRF

Dieser Durchschnitt ergibt bezogen auf ein gegenwärtiges Baupreisniveau Gesamtbaukosten von 3.856,- €/m² NRF und bezogen auf ein fiktives Verwaltungsbürogebäude mit einer Fläche von 1.200 m² NRF sind das Investitionskosten von rd. 4,63 Mio. € als Grundlage für die anliegende vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Bei Betrachtung der Mindestmietzeit von 33 Jahren und unter Berücksichtigung aller weiteren Annahmen im Business Case der Finanzfolgenabschätzung zur Gesetzesvorlage ergäbe sich danach eine anfängliche Kostenmiete von mtl. 23,89 €/m² NRF, welche dann sukzessive auf 16,30 €/m² NRF im letzten Jahr der Mindestmietzeit absinkt. Barwertig umgerechnet auf eine private Anmietung entspricht dies unter Annahme einer Verbraucherpreisinflation von jährlich 2% und einer zyklischen Mietanpassung daran (alle 5 Jahre) einer anfänglichen Brutto-Kaltniete von 16,42 €/m² NRF als monetäre Benchmark-Miete, welche dann bis zum Ende des Betrachtungszeitraums auf 29,09 €/m² NRF ansteigt. Bei einer Verlängerung des Betrachtungszeitraums auf 50 Jahre verringert sich diese Benchmark-Miete aufgrund der nach der Mindestmietzeit entfallenden Investitionskosten als Bestandteil der NIA-Kostenmiete und beträgt dann anfänglich nur noch 13,50 €/m² NRF.

Kosten der Gebäudesach- und Haftpflichtversicherung gehören gem. § 2 Nr.13 BetrKV zu den umlegbaren Betriebskosten und sind auf dieser Ebene eines Vergleichs nicht miteinzubeziehen, denn sie werden für beide betrachteten Varianten als Nebenkosten in vergleichbarer Höhe erhoben.

Das Ergebnis der vergleichenden Betrachtung zeigt, dass die Deckung des Unterbringungsbedarfs über die NIA künftig auch einem wirtschaftlichen Marktvergleich im Segment der Standard-Büroimmobilien nicht zu scheuen braucht.

NIA-Kostenmiete (Entwicklung über 50 Jahre)|

Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Mietkosten NIA	344.030	339.495	334.959	330.423	325.887	321.351	316.815	312.279	307.743	303.206	298.670	295.446	292.248
<i>Anteil Tilgung</i>	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121
<i>Zinsen fundierte Kredite</i>	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	149.548	99.699	99.699
<i>Verwaltungskostenpauschale</i>	1.321	1.348	1.375	1.402	1.430	1.459	1.488	1.518	1.548	1.579	1.611	1.643	1.676
<i>Ausgleichsposition Ertrag Bauunterhaltungsrücklage</i>	-	- 1.077	- 2.175	- 3.295	- 4.438	- 5.603	- 6.792	- 8.005	- 9.242	- 10.503	- 11.790	- 11.790	- 11.790
<i>Ausgleichsposition Ertrag Tilgungsrücklage</i>	-	- 4.532	- 9.064	- 13.595	- 18.127	- 22.659	- 27.191	- 31.722	- 36.254	- 40.786	- 45.318	- 0	- 4.532
<i>Erbbauzinsen</i>	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720
<i>Bauunterhaltungskostenpauschale</i>	52.320	53.366	54.434	55.522	56.633	57.766	58.921	60.099	61.301	62.527	63.778	65.053	66.354

14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
289.077	285.933	282.817	279.729	276.670	273.640	270.641	267.672	264.734	261.829	258.956	256.115	253.309	250.538	247.801	245.101	242.437	239.810
132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121	132.121
99.699	99.699	99.699	99.699	99.699	99.699	99.699	99.699	99.699	49.849	49.849	49.849	49.849	49.849	49.849	49.849	49.849	49.849
1.709	1.743	1.778	1.814	1.850	1.887	1.925	1.963	2.003	2.043	2.083	2.125	2.168	2.211	2.255	2.300	2.346	2.393
- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790	- 11.790
- 9.064	- 13.595	- 18.127	- 22.659	- 27.191	- 31.722	- 36.254	- 40.786	- 45.318	0	- 4.532	- 9.064	- 13.595	- 18.127	- 22.659	- 27.191	- 31.722	- 36.254
8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720
67.681	69.035	70.416	71.824	73.261	74.726	76.220	77.745	79.300	80.886	82.503	84.153	85.837	87.553	89.304	91.090	92.912	94.770

32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49
237.222	234.672	111.831	113.893	115.996	118.142	120.330	122.563	124.840	127.162	129.531	131.947	134.412	136.925	139.489	142.105	144.773	147.494
132.121	132.121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
49.849	49.849	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.441	2.490	2.540	2.590	2.642	2.695	2.749	2.804	2.860	2.917	2.976	3.035	3.096	3.158	3.221	3.285	3.351	3.418
- 11.790	- 11.790	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- 40.786	- 45.318	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720	8.720
96.666	98.599	100.571	102.583	104.634	106.727	108.861	111.039	113.259	115.525	117.835	120.192	122.596	125.048	127.549	130.100	132.701	135.356

50
150.269
-
-
3.486
-
-
8.720
138.063

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (33 Jahre)

Jahre	Summe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
LHO-Zinstabelle	Stand: 22.08.2025	2,03	2,12	2,25	2,41	2,50	2,62	2,73	2,83	2,90	2,99	3,09	3,16	3,25	3,32	3,38
Barwertfaktor		0,98	0,96	0,94	0,91	0,88	0,86	0,83	0,80	0,77	0,74	0,72	0,69	0,66	0,63	0,61
Private Anmietung	10.378.349 €	236.448 €	236.448 €	236.448 €	236.448 €	236.448 €	260.093 €	260.093 €	260.093 €	260.093 €	260.093 €	286.102 €	286.102 €	286.102 €	286.102 €	286.102 €
pro m²		16,42 €	16,42 €	16,42 €	16,42 €	16,42 €	18,06 €	18,06 €	18,06 €	18,06 €	18,06 €	19,87 €	19,87 €	19,87 €	19,87 €	19,87 €
Barwert	5.768.327 €	231.744 €	226.733 €	221.180 €	214.964 €	208.986 €	222.708 €	215.401 €	208.051 €	201.090 €	193.721 €	204.710 €	196.963 €	188.778 €	181.109 €	173.769 €
Anmietung NIA	9.341.255 €	344.030 €	339.495 €	334.959 €	330.423 €	325.887 €	321.351 €	316.815 €	312.279 €	307.743 €	303.206 €	298.670 €	295.446 €	292.248 €	289.077 €	285.933 €
pro m²		23,89 €	23,58 €	23,26 €	22,95 €	22,63 €	22,32 €	22,00 €	21,69 €	21,37 €	21,06 €	20,74 €	20,52 €	20,30 €	20,07 €	19,86 €
Barwert	5.768.497 €	337.186 €	325.545 €	313.330 €	300.401 €	288.037 €	275.162 €	262.376 €	249.795 €	237.930 €	225.833 €	213.702 €	203.396 €	192.833 €	182.992 €	173.667 €

16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
3,42 0,58	3,46 0,56	3,50 0,54	3,54 0,52	3,58 0,49	3,60 0,48	3,62 0,46	3,64 0,44	3,66 0,42	3,68 0,41	3,70 0,39	3,72 0,37	3,73 0,36	3,75 0,34	3,77 0,33	3,76 0,32	3,76 0,31	3,76 0,30
314.712 €	314.712 €	314.712 €	314.712 €	314.712 €	346.184 €	346.184 €	346.184 €	346.184 €	346.184 €	380.802 €	380.802 €	380.802 €	380.802 €	380.802 €	418.882 €	418.882 €	418.882 €
21,86 €	21,86 €	21,86 €	21,86 €	21,86 €	24,04 €	24,04 €	24,04 €	24,04 €	24,04 €	26,44 €	26,44 €	26,44 €	26,44 €	26,44 €	29,09 €	29,09 €	29,09 €
183.756 €	176.515 €	169.429 €	162.502 €	155.738 €	164.722 €	158.324 €	152.116 €	146.096 €	140.259 €	148.065 €	142.040 €	136.577 €	130.931 €	125.471 €	133.402 €	128.568 €	123.909 €
282.817 €	279.729 €	276.670 €	273.640 €	270.641 €	267.672 €	264.734 €	261.829 €	258.956 €	256.115 €	253.309 €	250.538 €	247.801 €	245.101 €	242.437 €	239.810 €	237.222 €	234.672 €
19,64 €	19,43 €	19,21 €	19,00 €	18,79 €	18,59 €	18,38 €	18,18 €	17,98 €	17,79 €	17,59 €	17,40 €	17,21 €	17,02 €	16,84 €	16,65 €	16,47 €	16,30 €
165.133 €	156.894 €	148.948 €	141.294 €	133.929 €	127.364 €	121.074 €	115.050 €	109.284 €	103.767 €	98.493 €	93.451 €	88.875 €	84.273 €	79.881 €	76.373 €	72.811 €	69.418 €

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (50 Jahre)

Jahre	Summe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
LHO-Zinstabelle	Stand: 22.08.2025	2,03	2,12	2,25	2,41	2,50	2,62	2,73	2,83	2,90	2,99	3,09	3,16	3,25	3,32	3,38
Barwertfaktor		0,98	0,96	0,94	0,91	0,88	0,86	0,83	0,80	0,77	0,74	0,72	0,69	0,66	0,63	0,61
Private Anmietung	15.491.177 €	194.400 €	194.400 €	194.400 €	194.400 €	194.400 €	213.840 €	213.840 €	213.840 €	213.840 €	213.840 €	235.224 €	235.224 €	235.224 €	235.224 €	235.224 €
pro m²		13,50 €	13,50 €	13,50 €	13,50 €	13,50 €	14,85 €	14,85 €	14,85 €	14,85 €	14,85 €	16,34 €	16,34 €	16,34 €	16,34 €	16,34 €
Barwert	6.243.439 €	190.532 €	186.412 €	181.847 €	176.737 €	171.821 €	183.104 €	177.096 €	171.053 €	165.330 €	159.272 €	168.306 €	161.937 €	155.207 €	148.902 €	142.868 €
Anmietung NIA	11.552.956 €	344.030 €	339.495 €	334.959 €	330.423 €	325.887 €	321.351 €	316.815 €	312.279 €	307.743 €	303.206 €	298.670 €	295.446 €	292.248 €	289.077 €	285.933 €
pro m²		23,89 €	23,58 €	23,26 €	22,95 €	22,63 €	22,32 €	22,00 €	21,69 €	21,37 €	21,06 €	20,74 €	20,52 €	20,30 €	20,07 €	19,86 €
Barwert	6.245.638 €	337.186 €	325.545 €	313.330 €	300.401 €	288.037 €	275.162 €	262.376 €	249.795 €	237.930 €	225.833 €	213.702 €	203.396 €	192.833 €	182.992 €	173.667 €

16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
3,42 0,58	3,46 0,56	3,50 0,54	3,54 0,52	3,58 0,49	3,60 0,48	3,62 0,46	3,64 0,44	3,66 0,42	3,68 0,41	3,70 0,39	3,72 0,37	3,73 0,36	3,75 0,34	3,77 0,33	3,76 0,32	3,76 0,31	3,76 0,30
258.746 €	258.746 €	258.746 €	258.746 €	258.746 €	284.621 €	284.621 €	284.621 €	284.621 €	284.621 €	313.083 €	313.083 €	313.083 €	313.083 €	313.083 €	344.391 €	344.391 €	344.391 €
17,97 €	17,97 €	17,97 €	17,97 €	17,97 €	19,77 €	19,77 €	19,77 €	19,77 €	19,77 €	21,74 €	21,74 €	21,74 €	21,74 €	21,74 €	23,92 €	23,92 €	23,92 €
151.078 €	145.125 €	139.299 €	133.604 €	128.043 €	135.429 €	130.169 €	125.065 €	120.115 €	115.317 €	121.734 €	116.781 €	112.289 €	107.648 €	103.159 €	109.679 €	105.705 €	101.874 €
282.817 €	279.729 €	276.670 €	273.640 €	270.641 €	267.672 €	264.734 €	261.829 €	258.956 €	256.115 €	253.309 €	250.538 €	247.801 €	245.101 €	242.437 €	239.810 €	237.222 €	234.672 €
19,64 €	19,43 €	19,21 €	19,00 €	18,79 €	18,59 €	18,38 €	18,18 €	17,98 €	17,79 €	17,59 €	17,40 €	17,21 €	17,02 €	16,84 €	16,65 €	16,47 €	16,30 €
165.133 €	156.894 €	148.948 €	141.294 €	133.929 €	127.364 €	121.074 €	115.050 €	109.284 €	103.767 €	98.493 €	93.451 €	88.875 €	84.273 €	79.881 €	76.373 €	72.811 €	69.418 €

34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
3,75 0,29	3,75 0,28	3,74 0,27	3,74 0,26	3,74 0,25	3,73 0,24	3,73 0,23	3,73 0,22	3,72 0,22	3,72 0,21	3,71 0,20	3,71 0,19	3,70 0,19	3,70 0,18	3,69 0,18	3,69 0,17	3,68 0,16
344.391 €	344.391 €	378.831 €	378.831 €	378.831 €	378.831 €	378.831 €	416.714 €	416.714 €	416.714 €	416.714 €	416.714 €	458.385 €	458.385 €	458.385 €	458.385 €	458.385 €
23,92 €	23,92 €	26,31 €	26,31 €	26,31 €	26,31 €	26,31 €	28,94 €	28,94 €	28,94 €	28,94 €	28,94 €	31,83 €	31,83 €	31,83 €	31,83 €	31,83 €
98.505 €	94.944 €	101.014 €	97.372 €	93.862 €	90.818 €	87.553 €	92.845 €	89.870 €	86.646 €	83.894 €	80.893 €	86.180 €	83.105 €	80.512 €	77.647 €	75.246 €
111.831 €	113.893 €	115.996 €	118.142 €	120.330 €	122.563 €	124.840 €	127.162 €	129.531 €	131.947 €	134.412 €	136.925 €	139.489 €	142.105 €	144.773 €	147.494 €	150.269 €
7,77 €	7,91 €	8,06 €	8,20 €	8,36 €	8,51 €	8,67 €	8,83 €	9,00 €	9,16 €	9,33 €	9,51 €	9,69 €	9,87 €	10,05 €	10,24 €	10,44 €
31.986 €	31.399 €	30.930 €	30.366 €	29.814 €	29.382 €	28.852 €	28.332 €	27.935 €	27.435 €	27.060 €	26.580 €	26.225 €	25.764 €	25.428 €	24.984 €	24.667 €



Fachbereich V
Rechtswissenschaft



Vorlage	4
zu Drs.	19/7498

Universität Trier · 54286 Trier · Germany

An die
Präsidentin des Niedersächsischen Landtags
Landtagsverwaltung
Ausschuss für Haushalt und Finanzen

per E-Mail: birgit.armbrecht@lt-niedersachsen.de

Fachbereich V – Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Henning Tappe

**Öffentliches Recht, deutsches und inter-
nationales Finanz- und Steuerrecht**

Universitätsring 15
54296 Trier
Tel. +49 651 201-2577 oder -2576
Fax +49 651 201-3816
steuerrecht@uni-trier.de
www.steuerrecht.uni-trier.de

6. September 2025

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (AnstNIAG) LT-Drs. 19/7498

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 29. August 2025 bin ich gebeten worden, zum o.a. Gesetzentwurf (Drs. 19/7498) schriftlich Stellung zu nehmen. Dieser Bitte komme ich im Folgenden gerne nach. Ich werde mich dabei darauf beschränken, den Gesetzentwurf aus haushalts- und finanzverfassungsrechtlicher Perspektive, insbes. aus Sicht des Staatsschuldenrechts (Art. 71 NV, Art. 109 Abs. 3 GG) zu beurteilen.

I. Inhalt und Zweck des Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Das geplante Gesetz verfolgt im Kern das Ziel, den Neu-, Um- und Erweiterungsbau sowie die Sanierung bestehender Immobilien durch eine neu zu errichtende Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts abzuwickeln und vor allem auch zu finanzieren (§§ 1 Abs. 2, 5 Abs. 1 AnstNIAG-E). Diese Finanzierung soll durch Einnahmen aus Krediten erfolgen, die NIA wird in § 7 Abs. 1 AnstNIAG-E ermächtigt, „zur Deckung ihrer Investitionsausgaben in erforderlichem Umfang Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen auszugeben“. Die neu hergestellten oder instandgesetzten Gebäude werden sodann vom Land genutzt (Mietbestellbau) und zu diesem Zweck „mindestens für die Dauer der Amortisation der Investitionskosten“ gegen eine „die Kosten deckende Miete“ vom Land angemietet (§ 5 Abs. 3 AnstNIAG-E). Dabei sichert das Land den erforderlichen Grundstücksbedarf, indem landeseigene Grundstücke der Anstalt gegen einen Erbbauzins zur Verfügung gestellt werden (§ 6 Abs. 1 AnstNIAG-E). Das Land trägt die Anstaltslast und haftet auch für die Verbindlichkeiten der NIA. Die NIA soll als „zentraler Dienstleister“ des Landes fungieren, bedient sich aber für die konkreten Baumaßnahmen des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) im Wege der Organleihe (§ 6 Abs. 2 AnstNIAG-E).



II. Haushaltsrechtliche Einordnung

Die Grundstücke im Eigentum des Landes und grundstücksgleiche Rechte bilden bereits jetzt ein Sondervermögen mit dem Namen „Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen“ (§ 64 LHO). Dabei gilt für Immobilien wie für andere Vermögensgegenstände der allgemeine haushaltsrechtliche Grundsatz, dass diese nur erworben werden sollen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich sind (§ 63 Abs. 1 LHO), und wiederum nur veräußert werden dürfen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden (§ 63 Abs. 3 LHO). Gebäude, die vom Land zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt werden, sind also grundsätzlich auch vom Land anzuschaffen und zu verwalten (vgl. dazu *Tappe*, Finanzen der Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VII, 2025, § 198, Rn. 30 ff.).

Gleichwohl ist es nicht ungewöhnlich, dass für den Erwerb und die Verwaltung von Grundvermögen spezialisierte Stellen der Verwaltung eingeschaltet und z.T. auch organisatorisch oder rechtlich selbstständig werden (vgl. *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, § 8, Rn. 669–672). Dies ermöglicht es, die Liegenschaftsverwaltung nach betriebswirtschaftlichen bzw. unternehmerischen Grundsätzen zu führen (vgl. §§ 8 Abs. 1, 13 Abs. 2 AnstNIAG-E) und damit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 7 LHO) Rechnung zu tragen.

Auf Bundesebene existiert mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) eine vergleichbare Institution. Diese ist 2005 als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen errichtet worden und hat ebenfalls u.a. das Ziel, eine einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmen (§ 1 Abs. 1 BImAG). Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplanten Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) besteht jedoch in der Finanzierung. Die Bundesanstalt hat nach § 6 Abs. 2 BImAG „kein Recht zur Kreditaufnahme am Markt; notwendige Kredite gewährt der Bund nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes“.

Andere Liegenschaftsverwaltungen (etwa der teilrechtsfähige Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen – BLB) verfügen hingegen, wie die hier geplante NIA, über eine eigene Kreditermächtigung (§ 10 BLBG NRW). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der BLB NRW als teilrechtsfähiges Sondervermögen bereits zum 1. Januar 2001 errichtet wurde, so dass er unter die Sonderregelung des § 18a Abs. 4 S. 2 LHO NRW, Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG („am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt“) fällt (vgl. dazu *Tappe*, NWVBl. 2020, 143 [147], *ders.*, NRW-LT-Stellungnahme 17/1959, S. 10; *Hermes*, Kurzgutachten „Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen“, NRW-LT-Information 17/326, S. 10 f.).

III. Staatsschuldenrechtliche Einordnung

Vor diesem Hintergrund bedarf insbesondere die geplante eigene Kreditermächtigung der NIA (§ 7 Abs. 1 AnstNIAG-E) einer eingehenderen Betrachtung. Denn würde das Land selbst Kredite aufnehmen, um damit die Ausgaben für Investitionen in den Neu- und Umbau von landeseigenen Immobilien zu decken, wäre es unmittelbar an die Regelungen der sog. Schuldenbremse gebunden, nach der der Haushalt – sieht man von den hier nicht einschlägigen Ausnahmen für Konjunktur- und Notlagenkredite in den Art. 71 Abs. 3 und 4 NV ab – „ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ ist (Art. 71



Abs. 2 NV, Art. 109 Abs. 3 GG). Zwar wird in Folge der Grundgesetzänderung vom März dieses Jahres in Zukunft auch das Land Niedersachsen in einer gewissen Höhe (wieder) Einnahmen aus Krediten zur Deckung struktureller Defizite in den Haushalt einstellen können (Art. 109 Abs. 3 Sätze 6–9 GG n.F. i.V.m. §§ 1–3 StruKomLäG-E [BR-Drs. 315/25]), jedoch gelten seit der Einführung der „neuen“ Schuldenbremse 2009 insbesondere die früheren Kreditgrenzen (Art. 71 S. 2 NV a.F., GVBl. 1993, 107), die sich an der Höhe der eigenfinanzierten Investitionen orientierten, nicht mehr (vgl. zu diesem Paradigmenwechsel *Tappe*, DÖV 2009, 881 ff.). Die Ausgaben für Investitionen in Immobilien wären also nicht privilegiert, sondern müssten im (Kern-)Haushalt aus regulären Einnahmen finanziert werden bzw. würden den allgemeinen Einschränkungen der Schuldenbremse unterliegen.

1. Geltung der Schuldenbremse für Sondervermögen

Nach dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG bzw. des Art. 71 Abs. 2 NV, § 18a Abs. 1 LHO sind die „Haushalte von Bund und Ländern“ bzw. der „Haushalt“ [sc. des Landes] „ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Die Anwendung der Schuldenbremse setzt insoweit also voraus, dass es (1.) zu Einnahmen aus Krediten kommt, die (2.) im Haushalt des Landes verbucht werden, d.h. dessen Ausgaben finanzieren, die nicht durch andere Einnahmen gedeckt werden können (Finanzierungssaldo).

In der vorliegenden (geplanten) Ausgestaltung durch das AnstNIAG führt die Kreditaufnahme nicht zu Einnahmen im (Kern-)Haushalt des Landes, sondern zu Einnahmen bei der NIA selbst (§ 7 Abs. 1 AnstNIAG-E). Im Landeshaushalt führt die Gestaltung im ersten Schritt zu ersparten Aufwendungen mit Blick auf die durchgeführten Baumaßnahmen und im zweiten Schritt zu Ausgaben für die kostendeckende Miete. Einnahmen des Landes entstehen nur durch die seitens der NIA zu verzinsenden Erbbaurechte (§ 6 Abs. 1 S. 4 AnstNIAG-E).

a) Rechtlich unselbstständige Sondervermögen

Nach ganz überwiegender Auffassung findet die Schuldenbremse auch auf rechtlich unselbstständige Sondervermögen i.S.d. Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG, Art. 65 Abs. 3 NV Anwendung (vgl. BVerfGE 167, 86 [146 f.]; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 109 GG, Rn. 117; *Tappe*, DÖV 2009, 881 [888 f.]). Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut, der nur von „Haushalt“ spricht (in diesem Sinne aber BVerfGE 167, 86 [146]), folgt aber aus dem Zweck einer effektiven Begrenzung der Nettoneuverschuldung, da „anderenfalls erhebliches Umgehungspotential bestünde“ (BVerfGE 167, 86 [146 f.] m. Hinw. auf *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 GG, Rn. 51 [Okt. 2009]) und lässt sich vor allem systematisch aus der Übergangsregelung in Art. 143d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG ableiten, nach der (nur) „am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen“ von der Neuregelung „unberührt“ bleiben. Es entspricht zudem der erklärten Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, die „Wirksamkeit der Schuldenregel“ durch die Einbeziehung dieser Sondervermögen zu erhöhen. In der Entwurfsbegründung zum GG-ÄnderungsG 2009 heißt es: „Anders als bislang können die Regelgrenzen [...] künftig nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung überschritten werden“ (BT-Drs. 16/12410). Auch die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen mit dem Art. 71 NV der grundgesetzlichen Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG angepasst wurde, führt für rechtlich unselbstständige Sondervermögen aus:



„Das Neuverschuldungsverbot gilt für das Land einschließlich seiner rechtlich unselbständigen Untergliederungen. Sofern gegebenenfalls in Zukunft Sondervermögen, Landesbetriebe oder sonstige Untergliederungen mit einer gesonderten Kreditermächtigung ausgestattet werden sollten, wäre diese im Plan und im Ist dem Land zuzurechnen und nur unter Beachtung des Neuverschuldungsverbots zulässig.“ (LT-Drs. 18/3258, S. 15).

Damit ist auch für das niedersächsische Verfassungsrecht geklärt, dass rechtlich unselbstständige Sondervermögen von der Schuldenregel des Art. 71 NV erfasst werden.

b) Rechtlich selbstständige Sondervermögen

Etwas anderes wird traditionell für rechtlich selbstständige Sondervermögen oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts angenommen. Diese werden zwar im Rahmen des europäischen Rechts (Maastricht-Kriterien, Stabilitäts- und Wachstumspakt) bei der Ermittlung des gesamtstaatlichen Defizits berücksichtigt und unterliegen insoweit auch der Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 2 GG. Sie sollen aber vom Regelungsgehalt der Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 71 NV nicht erfasst sein, und zwar auch dann nicht, wenn diese vom Land finanziert werden oder das Land für deren Verbindlichkeiten haftet (vgl. *BerlVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 537 [538]; *VerfGH RLP*, NVwZ-RR 1998, 145 [147]; *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 109 GG, Rn. 119; *Tappe*, DÖV 2009, 881 [889]; a.A. *Reimer*, BeckOK, Art. 109 GG, Rn. 51 ff.). Begründen lässt sich diese Differenzierung zum einen mit dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG, der nur die „Haushalte von Bund und Ländern“ erfasst, und zum anderen mit dem darin zum Ausdruck kommenden sog. Rechtsträgerprinzip, das auch im Haushaltsrecht gilt (vgl. *Jahndorf*, *Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen*, 2003, S. 306 f.; *Gröpl*, in: *Bonner Kommentar* [2015], Art. 110 GG, Rn. 170) und mit Blick speziell auf die Gemeinden und die Sozialversicherungsträger auch in der Entwurfsbegründung zum GG-ÄnderungsG Berücksichtigung gefunden hat. Dort wurde auf eine „Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden“ in die Regelung bzw. auf eine Zurechnung an die Haushalte von Bund und Ländern verzichtet, weil dies „sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen“ würde (BT-Drs. 16/12410). Auch diese Überlegung wurde in der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen aufgenommen:

„Dagegen gilt die Regelung nicht für Kredite, welche Dritte mit eigener Rechtspersönlichkeit aufnehmen.“ (LT-Drs. 18/3258, S. 15)

Allerdings wird in der niedersächsischen Begründung auch die Gefahr einer Umgehung erkannt und daher für mögliche Umgehungsgestaltungen festgehalten:

„Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schuldengrenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das



Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird“ (LT-Drs. 18/3258, S. 15 f.).

Der Gedanke einer ggf. notwendigen Einbeziehung bzw. Zurechnung der Kreditaufnahme Dritter zu einem von der Schuldenbremse regulierten Rechtsträger (Bund oder Land) ist somit in Art. 71 NV grundsätzlich enthalten und findet auch in anderen Normen Niederschlag. So regelt Art. 117 Abs. 3 der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz, dass „Einnahmen aus Krediten [...] dem Land auch dann [entstehen], wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind“. Die §§ 19, 20 StabG i.V.m. Art. 109 Abs. 4 GG ermöglichen wiederum eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch die Kreditaufnahme Dritter beschränkt, wenn diese wirtschaftlich der Kreditaufnahme durch Bund, Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) gleichkommen (§ 20 Abs. 3 S. 1 StabG). Hierbei sind insbesondere „Kreditaufnahmen Dritter zu berücksichtigen, soweit diese Aufgaben der Finanzierung für eine der in § 19 bezeichneten Stellen wahrnehmen [...]“ (vgl. zu diesem Aspekt bereits *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 306).

2. Umgehungsgestaltung durch Einschaltung einer Anstalt des öffentlichen Rechts

Vor dem Hintergrund, dass Kreditaufnahmen dem Land zuzurechnen sind, wenn durch rechtliche Gestaltungen haushaltsrechtlich relevante Sachverhalte verschleiert werden (VerfGH RLP, NVwZ-RR 1998, 145 [146] – Mogendorfer Modell), ist im Folgenden zu prüfen, ob eine solche Umgehungsgestaltung hier durch die Verlagerung der Kreditaufnahme auf die NIA festgestellt werden kann.

a) Kriterien für eine Zurechnung der Kreditaufnahme an das Land

Was als eine solche Umgehungsgestaltung angesehen werden kann, ist in Rechtsprechung und Literatur nicht abschließend geklärt. Zum Teil wird angenommen, dass eine Kreditaufnahme durch Dritte dem Bund (für die Länder gilt dies entsprechend) zuzurechnen ist, „wenn der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes handelt und der Bund den Schuldendienst übernimmt“ oder „wenn der Dritte zwar auf eigene Rechnung handelt, der Bund aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, wiederum den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist“ (*Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 115 GG, Rn. 61 m. Hinw. auf *Höflich*, DÖV 1995, 141 [145] und *Jahndorf*, NVwZ 2001, 620 [622] sowie *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 313 f.; vgl. auch VerfGH RLP, NVwZ-RR 1998, 145 [146] und BerlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 537 [540]; *Gröpl*, in: Bonner Kommentar [2015], Art. 110 GG, Rn. 170). Zum Teil wird auch allgemein eine Gleichbehandlung rechtsfähiger und nicht rechtsfähiger Nebenhaushalte befürwortet, der rechtstechnische Unterschied sei nur „akzidentell“ und entlasse das Finanzgebaren einer Einrichtung nicht aus dem Gesamthaushalt (*Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 533). Die Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf „rechtlich verselbständigte Staatssplitter“ dürfe nicht dazu führen, dass die staatsschuldenrechtlichen Regelungen für das „dem Bund aufgrund seiner alleinigen mitgliedschaftlichen oder finanziellen Trägerschaft zurechenbare Finanzgebaren juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts“ nicht anwendbar seien (*Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 534). Manche wiederum fordern eine „offen-



sichtlich missbräuchliche Umgehung“, die eine Kreditaufnahme durch (dritte) juristische Personen des öffentlichen Rechts nur dann der Schuldenbremse zurechnet, „wenn diese keine eigenen Sachaufgaben wahrnehmen, sondern allein der Finanzierung [staatlicher Aufgaben] und der Umgehung [der staatsschuldenrechtlichen Regelungen] dienen“ (Heun, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24).

b) Aufnahme von Krediten (Art. 71 Abs. 1 NV)

Legt man die zuvor skizzierten Kriterien für eine Umgehungsgestaltung zu Grunde, so ist zunächst zwischen der Aufnahme von Krediten, für die der Gesetzesvorbehalt des Art. 71 Abs. 1 NV gilt, und den Einnahmen aus Krediten, die der materiellen Schuldenbremse des Art. 71 Abs. 2 NV unterfallen („ohne Einnahmen aus Krediten“), zu unterscheiden. Da die Regelungen im AnstNIAG-E jedenfalls „zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können“, liegt es nahe, den Gesetzesvorbehalt aus Art. 71 Abs. 1 NV hier anzuwenden. Mit der Regelung in § 7 Abs. 1 AnstNIAG-E gibt es aber eine gesetzliche Regelung, die die Kreditaufnahme der NIA bestimmbar macht. Da diese letztlich der möglichen Haftung aus § 3 AnstNIAG-E entspricht (Anstaltslast, Gewährträgerhaftung und unmittelbare Haftung für die von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen), ist auch die Ermächtigung durch Gesetz (noch) bestimmbar und erfüllt die Anforderungen aus Art. 71 Abs. 1 NV.

c) Einnahmen aus Krediten (Art. 71 Abs. 2 NV)

Etwas schwieriger ist es mit den „Einnahmen aus Krediten“, die durch Art. 71 Abs. 2–4 NV begrenzt werden. Einnahmen aus Krediten werden zunächst nicht im Haushalt des Landes, sondern im Wirtschaftsplan der NIA vereinnahmt bzw. „entsprechend den handelsrechtlichen Regelungen für kleine Kapitalgesellschaften“ gebucht (§ 13 Abs. 2 S. 1 AnstNIAG-E) und zur Deckung der Investitionsausgaben der NIA verwendet (§ 7 Abs. 1 AnstNIAG-E). Im Landeshaushalt kommt es nur durch die zu zahlenden Erbbauzinsen (§ 6 Abs. 1 S. 4 AnstNIAG-E) zu einem Zufluss von Einnahmen, die letztlich wiederum – weil Teil der „Kosten“ – über die die Kosten deckende Miete (§ 5 Abs. 3 AnstNIAG-E) vom Land als Ausgaben zu tragen sind. Wegen des Bruttoprinzips (Art. 65 Abs. 1 S. 1 NV, § 15 Abs. 1 LHO) sind diese Einnahmen und Ausgaben zwar nicht zu verrechnen, so dass dieser Vorgang formal sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben zu berücksichtigen ist. Wirtschaftlich lässt sich vor diesem Hintergrund aber wohl ausschließen, dass speziell die Einnahmen aus Erbbauzinsen mittelbar durch die NIA kreditfinanziert werden, also den Einnahmen aus Krediten zuzurechnen wären, weil – auch durch die zeitliche Koppelung an die Mietzahlungspflicht des Landes (§ 6 Abs. 1 S. 4 AnstNIAG-E) – diese Einnahmen stets aus den Mietausgaben „finanziert“ werden.

Im Landeshaushalt selbst kommt es daher nur zu ersparten Aufwendungen, also letztlich zum Verzicht auf (ggf. nicht zulässige) Einnahmen aus Krediten, weil die Ausgaben für Investitionen in Immobilien, die später vom Land angemietet werden, von der NIA zu tragen sind und auch von dieser durch Kredite finanziert werden.

d) Argumente für eine Zurechnung der Einnahmen aus Krediten

Für eine Umgehungsgestaltung, die es erforderlich macht, die Einnahmen aus Krediten der NIA gleichwohl dem Land zuzurechnen, könnte indes sprechen, dass letztlich das Land über die Mietzahlung die Zins- und Tilgungslasten der NIA vollumfänglich trägt (§ 5 Abs. 3, § 8 Abs. 2 AnstNIAG-E) und zudem –



neben der allgemeinen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (§ 3 Abs. 1, Abs. 2 AnstNIAG-E) – für die von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen unmittelbar haftet (§ 3 Abs. 3 AnstNIAG-E). Diese Konstruktion könnte die Voraussetzungen erfüllen, die etwa der BerlVerfGH in einer ähnlichen Konstellation für die Annahme einer Umgehungsgestaltung formuliert hat:

„Eine missbräuchliche Umgehung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften soll vorliegen, wenn besondere Rechtssubjekte z.B. als so genannte Finanzierungsgesellschaften gegründet werden, die weder eigene Sachaufgaben noch eigenes Vermögen haben, aber Kredite aufnehmen dürfen, für die der Bund bzw. das Land entweder ausdrücklich die Garantie übernehmen oder kraft der Anstaltslast haften. Derartige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Transaktionen durchführen sollen, seien wie ein integraler Bestandteil des Bundes- bzw. Landeshaushalts zu behandeln [...]“ (BerlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 537 [540]).

Während eine solche Konstellation im vom BerlVerfGH entschiedenen Fall zu den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) nicht vorlag, „weil die BSR eigene Sachaufgaben erfüllen und über ein eigenes Vermögen verfügen“ (BerlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 537 [540]), liegt der Missbrauchsgedanke im Fall der NIA näher, weil hier (1.) nur eine Aufgabe wahrgenommen wird, die an sich unmittelbar dem Land zukäme (Verwaltung eigenen Immobilienvermögens durch das bereits bestehende Sondervermögen „Landesliegenschaftsfonds“, § 64 LHO), (2.) die Errichtung und Sanierung von Gebäuden (§ 5 AnstNIAG-E) nicht auf eigenen Grundstücken, sondern im Rahmen eines zeitlich begrenzten Erbbaurechts erfolgt, und (3.) für die Erledigung der Bauaufgaben und die notwendigen Maßnahmen zur Bauunterhaltung keine eigenen Mitarbeiter eingesetzt werden, sondern das SBN im Wege der Organleihe eingesetzt wird (§ 6 Abs. 2 S. 1 AnstNIAG-E). Als Grund für die Errichtung der NIA gibt die Entwurfsbegründung insbesondere an, dass „Unterbringungsbedarfe der Dienststellen des Landes im Wege des Mietbestellbaus in öffentlich-öffentlicher Partnerschaft sparsamer und wirtschaftlicher“ umgesetzt werden können (LT-Drs. 19/7498, S. 6) und dass „ein unmittelbarer monetärer Vergleich mit etwaigen privaten Anbietern ermöglicht“ werde, was es wiederum ermögliche den „Ressourcenverbrauch für die Unterbringung [...] vollständig, vergleichbar, transparent sowie vor allem perioden- und verursachergerecht im Landeshaushalt“ abzubilden (LT-Drs. 19/7498, S. 6). Dies wäre freilich auch mit dem bestehenden Sondervermögen „Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen“ und vor allem ohne eine eigene Kreditermächtigung der NIA möglich (so ist es auf Bundesebene für die BImA geregelt, § 6 Abs. 2 BImAG).

Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Fallgruppe naheliegend, die der BerlVerfGH – anknüpfend an eine frühere Entscheidung des VerfGH RLP (NVwZ-RR 1998, 145) und eine beachtliche Literaturmeinung (Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 53) – als Indiz für eine Umgehungsgestaltung herangezogen hat:

„Bei der zweiten Fallkonstellation handelt es sich um einen Auftrag an einen Dritten, im eigenen Namen und für eigene Rechnung Kredite zur Finanzierung von Bundes- oder Landesaufgaben unter interner Übernahme des Schuldendienstes durch den Bund bzw. das Land aufzunehmen. Zwar ist formalrechtlich auch hier der Tatbestand [sc. der Kreditbegrenzungsregel] nicht gegeben [...]. Der Haushaltsplan darf Sachverhalte aber nicht verschleiern. Deshalb gelten als Einnahmen auch Einnahmen aus Krediten, die von einer juristischen Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt



werden und für die das Land den Finanzierungsdienst übernimmt [...]“ (BerlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 537 [540]).

Denn anders als im vom BerlVerfGH entschiedenen Fall, in dem das Land Berlin nicht für die BSR den Schuldendienst übernommen hatte (vgl. BerlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 537 [540]), werden hier – neben der Haftung – letztlich auch die laufenden Zins- und Tilgungsaufwendungen über die „kostendeckende Miete“ mittelbar vom Land übernommen (§ 5 Abs. 3 AnstNIAG-E), das auch das Trägerkapital der NIA i.H.v. 10 Mio. € vollständig hält (§ 2 S. 3 AnstNIAG-E).

e) Argumente gegen eine Zurechnung der Einnahmen aus Krediten

Auf der anderen Seite ist die Grenze, die die zulässige rechtliche Gestaltung vom Gestaltungsmissbrauch trennt, einem enormen Beurteilungsspielraum unterworfen und kann nicht aus allgemeinen Missbrauchswertungen abgeleitet werden (vgl. *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 310 f.). Vor dem Hintergrund, dass der Wortlaut des Art. 71 NV (Art. 109 Abs. 3 GG) rechtlich selbstständige Sondervermögen nicht erfasst und nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auch nicht erfassen soll (s.o., III.1.b), S. 4), müssen die Missbrauchskriterien, um eine hinreichende normative Grundlage zu haben, spezifisch aus Art. 71 Abs. 2 NV (Art. 109 Abs. 3 GG) ableitbar sein. Der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 2019 hatte bei der Neufassung des Art. 71 NV, wie bereits gezeigt, den „Missbrauchsfall“ durchaus im Blick, so dass die in der Entwurfsbegründung (LT-Drs. 18/3258, S. 15 f.) angegebenen Indizien für eine Umgehung für die niedersächsische Rechtslage von zentraler Bedeutung sind. Danach deutet es auf eine Umgehung hin, „wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird“ (LT-Drs. 18/3258, S. 15 f.). Die Begründung zum AnstNIAG-E geht davon aus, dass auch nach diesen Kriterien „keine rechtsmissbräuchliche Gestaltung“ vorliege (LT-Drs. 19/7498, S. 10). Die mit der Errichtung der Anstalt verfolgten Zwecke seien „darauf ausgerichtet, den Ressourcenverbrauch in Unterbringungsangelegenheiten vollständig, vergleichbar, transparent und vor allem perioden- und verursachergerecht im Landeshaushalt abbilden zu können“ (LT-Drs. 19/7498, S. 10), dies könne „durch das Vermieter-Mieter-Verhältnis unter Einschaltung einer rechtlich selbstständigen, eigenständig wirtschaftenden Einheit besonders wirksam verfolgt werden. Die Finanzierung über Kreditaufnahme [sei] diesem Modell immanent und [stelle] die kamerale Vergleichbarkeit mit Beschaffungsalternativen des privaten Mietbestellbaus her“ (LT-Drs. 19/7498, S. 10).

Dies kann nur zum Teil überzeugen. Die „Finanzierung über Kreditaufnahme“ ist für die verfolgten Ziele keineswegs zwingend („immanent“), wie das Beispiel der BlmA zeigt (s.o.). Auch die „innere Vermögensneutralität“ (LT-Drs. 19/7498, S. 11) ist unter Geltung der „neuen“ Schuldenbremse, die die goldene Regel, d.h. den Konnex von „Einnahmen aus Krediten“ und „Ausgaben für Investitionen“, aufgegeben hat, kein überzeugendes Argument. Und auch die „doppische Sichtweise“ eines Aktiv-Passiv-Tauschs ist dem gegenwärtigen (kameralistischen) System der Schuldenbremse fremd. Wichtiger ist insoweit der Hinweis, dass „[d]ie wirtschaftlichen Belastungen aus der Kreditaufnahme [...] von der NIA getragen [werden], nicht vom Land“ (LT-Drs. 19/7498, S. 11). Dies würde tatsächlich gegen eine Umgehung sprechen, denn das in der Entwurfsbegründung zur Verfassungsänderung (LT-Drs. 18/3258, S. 15 f.) angegebene Merkmal „absehbar in vollem Umfang vom Land getragen“ wäre dann nicht



erfüllt. Andererseits orientiert sich die kostendeckende Mietzahlung an den Investitions- und Finanzierungskosten (§ 5 Abs. 3 AnstNIAg-E, LT-Drs. 19/7498, S. 9), die sich wiederum im Kern aus der Kreditaufnahme ergeben. Die kostendeckende Miete „deckt“ in diesem Sinne Zins und Tilgung, die wirtschaftlichen Belastungen aus der Kreditaufnahme werden also über die Miete an das Land (wirtschaftlich) weitergegeben. Weil die Miete durch das Land auch in § 5 Abs. 3 AnstNIAg-E gewissermaßen garantiert wird (und zudem das Land die Haftung für die Kredite übernimmt, § 3 Abs. 3 AnstNIAg-E), ist die Übernahme des Kapitaldienstes dann auch nicht mehr an weitere Voraussetzungen gebunden.

3. Zurechnung der Kreditaufnahme der NIA zum Land (funktionaler Kreditbegriff)

Diese spezifische Gestaltung (Kreditaufnahme durch Dritte, die nicht zu Haushaltseinnahmen führt, sondern Ausgaben im Kernhaushalt erspart) ist in der Literatur unter einen „funktionalen Kreditbegriff“ gefasst worden (Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 288–298). Im Sinne der schon oben angesprochenen Differenzierung zwischen Kreditaufnahme und Einnahmen aus Krediten ist es nämlich entscheidend, ob die Verfassung eine Interpretation erlaubt, wonach Einnahmen aus Krediten nicht nur Einnahmen im veranschlagungstechnischen Sinne gem. Art. 65 Abs. 1 NV zu verstehen sind, sondern auch Neuverschuldungstatbestände, die sich nicht einnahmewirksam auswirken (vgl. Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 292). Eine solche Auslegung lässt sich m.E. nur in besonderen Konstellationen vertreten, in denen die zu untersuchende Gestaltung – mit Ausnahme des Geldflusses – einem Finanzkredit wirtschaftlich vergleichbar ist und diesem funktional entspricht. Dies wiederum lässt sich annehmen, wenn das Land während und nach Ablauf der Gestaltung („alternatives Verschuldungsgeschäft“) wirtschaftlich nicht anders steht, als wenn es sich auf herkömmliche Weise verschuldet hätte (vgl. Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 315). Es muss also „ein zurechenbarer Zusammenhang zwischen *heutigem* Finanzierungsnutzen (Gegenwartsnutzen) und *künftiger* Finanzierungslast“ des Landes bestehen, und das Land muss „nach Erfüllung seiner Finanzierungslasten eine Stellung [innehaben], die [es] inne hätte, wenn [es] einen herkömmlichen Kredit aufgenommen hätte“ (Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 315). Dieser Gedanke entspricht letztlich der „Umgebungsgestaltung“, wie sie auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Reform des Art. 71 NV vor Augen stand („von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen“, LT-Drs. 18/3258).

a) Heutiger Finanzierungsnutzen

Eine Umgebungsgestaltung im Sinne der beschriebenen „funktionalen Kreditaufnahme“ setzt also zunächst voraus, dass die Kreditaufnahme der NIA zu einem heutigen Finanzierungsnutzen des Landes führt (vgl. hierzu sowie zum folgenden Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 315). Dies ist der Fall, wenn die Krediteinnahmen der NIA Finanzierungsbedürfnisse des Landes befriedigen, also dem Land die Kreditmittel der NIA zugutekommen, weil es hierdurch eigene Ausgaben erspart. Diese Voraussetzung wäre vorliegend erfüllt, weil die NIA mit Hilfe der Investitionskredite die Errichtung und Sanierung von Gebäuden übernimmt bzw. finanziert, die vom Land genutzt werden (§§ 5–7 AnstNIAg-E). Zwar übernimmt die NIA formal eigene Aufgaben (vgl. LT-Drs. 19/7498, S. 9: „eigenverantwortlich durchzuführen“), allerdings handelt es sich



weiterhin um öffentliche Aufgaben des Landes. Die Gebäude der NIA, die zwar in deren Eigentum stehen, aber weiterhin „dem Vermögen des Landes erhalten“ bleiben (LT-Drs. 19/7498, S. 7), werden ausschließlich für das Land errichtet und an dieses vermietet (LT-Drs. 19/7498, S. 8). Sie werden auf Grundstücken des Landes errichtet, die der NIA im Wege des Erbbaurechts zur Verfügung gestellt werden; mit Beendigung des Erbbaurechts fällt das Gebäudeeigentum wieder dem Land zu (vgl. LT-Drs. 19/7498, S. 9).

b) Künftige Finanzierungslasten

Auch ein „Zurechnungszusammenhang zu künftigen Finanzierungslasten“ (*Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 315) lässt sich im Fall der Kreditaufnahme durch die NIA annehmen. Zwar wird der Finanzierungsdienst nicht unmittelbar vom Land übernommen und es findet auch keine direkte Erstattung der Kosten der Finanzierung statt. Gleichwohl wird aus dem Kernhaushalt des Landes über die Mietzahlung *mittelbar* der Finanzierungsdienst übernommen. Andere „eigene“ Einnahmen als die kostendeckenden Mietzahlungen des Landes hat die NIA nicht, so dass die Finanzierungsverantwortung des Landes auch laufend und nicht erst (aber doch auch) in der Anstaltslast (§ 3 Abs. 1 AnstNIAG-E) oder der Haftungsübernahme (§ 3 Abs. 2, Abs. 3 AnstNIAG-E) besteht. Im Ergebnis erfüllt damit die Mietzahlung i.S.d. § 5 Abs. 3 AnstNIAG-E, die mindestens für die Dauer der Amortisation zu leisten ist, die Funktion des Kapitalsdienstes. Andere Mittel außer denen, die das Land aus seinem Haushalt bereitstellt, stehen der NIA nicht für Zinsen und Tilgung zur Verfügung. Dies unterscheidet die gewählte Gestaltung auch von einem „echten“ privaten Vermieter, der ein eigenes wirtschaftliches Risiko trägt.

c) Zwischenergebnis

Folgt man dem hier vertretenen (bereits von *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen, 2003, S. 288 ff., 306 ff. entwickelten) funktionalen Kreditbegriff, um Umgehungsgestaltungen zu erfassen, die auch dem niedersächsischen verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Neufassung des Art. 71 NV im Jahr 2019 vor Augen standen (LT-Drs. 18/3258, S. 15 f.), so liegt es nahe, die von der NIA aufgenommenen und vereinnahmten Kredite dem Land zuzurechnen und auf die Schuldenbremse anzurechnen. Die „perioden- und verursachergerechte“ kostendeckende Mietzahlung aus dem Landeshaushalt entspricht, wenn die Bauinvestitionen der NIA durch Einnahmen aus Krediten finanziert werden (§ 7 Abs. 1 AnstNIAG) funktional dem Kapitalsdienst (vgl. den Grundsatz „pay as you use“ im Rahmen der „Goldenen Regel“, *Musgrave*, Finanztheorie, 2. Auflage, Tübingen 1969, S. 523).

Zwar lässt sich bei formaler Betrachtung der „Einnahmen aus Krediten“ und bei strikter Anwendung des Rechtsträgerprinzips durchaus argumentieren, dass die gewählte Gestaltung nicht unter die in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 71 Abs. 2 NV geregelte Schuldenbremse fällt, weil diese nur Kernhaushalte und rechtlich nicht selbstständige Sondervermögen von Bund und Ländern erfasst. Allerdings sollte insbesondere der neugefasste Art. 71 Abs. 2 NV für die Aufnahme von Schulden durch Dritte insoweit Wirkung entfalten, „als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen“ (LT-Drs. 18/3528, S. 15). Vor diesem Hintergrund bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die in § 7 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehene eigene Kreditermächtigung.



4. Auswirkungen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG, Art. 71 Abs. 5 i.V.m. § 18a Abs. 2 LHO

Bei der Frage, ob nach den oben entwickelten Kriterien eine Umgestaltung anzunehmen ist, die zu einem Verstoß des § 7 Abs. 1 AnstNAG-E gegen Art. 71 Abs. 2 NV führt, könnte indes noch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen sein, der sich erst mit der Neufassung der Schuldenbremse 2009 (GG) bzw. 2019 (NV) ergeben hat und daher auch in der bisherigen Rechtsprechung bzw. den älteren Literaturmeinungen nicht berücksichtigt werden konnte: die Bereinigung um finanzielle Transaktionen.

a) Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Frühere Gestaltungen im Immobilienbereich wie etwa das Sale-and-lease-back-Modell, bei dem der Veräußerungserlös kreditähnliche Funktion hatte oder Privatisierungseinnahmen (vgl. dazu *Tappe*, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 432 [435]; *ders.*, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 519 [529–532]), sollen seit Einführung der „neuen“ Schuldenbremse jedenfalls teilweise über die sog. Bereinigung um finanzielle Transaktionen erfasst werden. So sieht etwa § 3 G 115, der seine Stütze in Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG findet, für den Bund vor, dass aus den für den Haushaltsausgleich relevanten Einnahmen diejenigen Einnahmen herauszurechnen sind, die „aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen“ stammen. Nach der Gesetzesbegründung soll eine „Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung“ (BT-Drs. 16/12400, S. 9) erreicht, und im Hinblick auf „z.B. Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen“ ein „Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ (BT-Drs. 16/12410, S. 13) hergestellt werden. Darauf, dass hier in durchaus problematischer Weise Kameralistik und Doppik vermischt werden, was zu neuen Umgehungsproblemen führen kann, ist bereits früh und an anderer Stelle ausführlich hingewiesen worden (vgl. *Tappe*, DÖV 2009, 881 [886 f.]; *ders.* in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 432 [436 ff.]; *Magin*, Wirtschaftsdienst 2010, S. 262 [265 f.]). Gleichwohl ist die Bereinigung um finanzielle Transaktionen im Verfassungsrecht deutlich vorgezeichnet (Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG) und auch im niedersächsischen Staatsschuldenrecht umgesetzt (Art. 71 Abs. 5 NV i.V.m. § 18a Abs. 2 LHO, vgl. LT-Drs. 18/3258, S. 19).

b) Alternative Gestaltung unter Anwendung des § 18a Abs. 2 LHO

Der insoweit das niedersächsische Verfassungsrecht konkretisierende § 18a Abs. 2 LHO sieht vor, dass „[z]ur Feststellung, ob der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, [...]“

1. aus den Ausgaben die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich, für die Darlehensvergabe und
2. aus den Einnahmen die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen herauszurechnen“ sind.

Damit wäre aber eine Finanzierung der NIA durch das Land selbst, wie sie etwa in § 6 Abs. 2 Hs. 2 BlmAG für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vorgesehen ist, auch mit Hilfe von Einnahmen aus Krediten möglich, ohne dass diese im Zeitpunkt der Darlehensvergabe schuldenbremsenwirksam wäre. Denn würde das Land der NIA ein Darlehen zur Finanzierung der Investitionsausgaben



gewähren, so wäre diese Darlehensvergabe im öffentlichen Bereich aus den Ausgaben herauszurechnen (§ 18a Abs. 2 Nr. 1 LHO, vgl. auch *Bundesministerium der Finanzen*, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes, 2022, S. 19 f.). Eine spätere Tilgung durch die NIA (Darlehensrückfluss) wäre allerdings als finanzielle Transaktion spiegelbildlich bei den Einnahmen zu bereinigen, also gem. § 18a Abs. 2 Nr. 2 LHO im Zeitpunkt des Zuflusses im Kernhaushalt schuldenbremsenwirksam.

c) Mögliche Folgen für die Frage der „Umgehung“

Damit drängt sich die Überlegung auf, ob ein – nicht schuldenbremsenwirksames – Weiterleiten *eigener* Krediteinnahmen des Landes an die NIA nicht wiederum dem hier gewählten „einfacheren“ Vorgehen (Kreditaufnahme durch die NIA selbst) wirtschaftlich vergleichbar ist, so dass die Gestaltung im Ergebnis dann auch nicht als Umgehung der Schuldenbremse gewertet werden könnte. Denn der Vorwurf der Umgehungsgestaltung folgt ja gerade daraus, dass das Land die Kredite wegen der Schuldenbremse nicht selbst aufnehmen dürfte (Art. 71 Abs. 2 NV) und daher einen Dritten, die NIA, einschaltet, die als selbstständiges Sondervermögen an diese Vorgabe nicht gebunden ist. Wenn nun aber das Land auf Grund der Einordnung als finanzielle Transaktion die Kredite ohne Anrechnung auf die Kreditgrenze des Art. 71 Abs. 2 NV jedenfalls dann aufnehmen dürfte, wenn in gleicher Höhe eine Darlehensvergabe an die NIO stattfindet, so kann der Vorwurf einer „Umgehung“ trotz (oder gerade wegen) der Anwendung des „funktionalen Kreditbegriffs“ insoweit entkräftet werden. Die eigene Kreditaufnahme der NIA entspräche der Weiterleitung einer Kreditaufnahme des Landes an die NIA.

Eine Schwäche dieser Überlegung liegt indes darin, dass sich die Einordnung der Darlehensvergabe an die NIA als finanzielle Transaktion maßgeblich aus einem dabei entstehenden werthaltigen Rückzahlungsanspruch rechtfertigt und damit zugleich eine spätere spiegelbildliche Behandlung des Darlehensrückflusses als finanzielle Transaktion voraussetzt, die dann den Verschuldungsrahmen wieder entsprechend senkt (§ 18a Abs. 2 Nr. 2 LHO). Ein solcher Rückzahlungsanspruch (als Forderung im Vermögen des Landes) fehlt indes bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen direkten Kreditaufnahme durch die NIA. Zwar stehen die errichteten Bauten im Eigentum der NIA und bleiben so mittelbar im Vermögen des Landes erhalten (LT-Drs. 19/7498, S. 7), jedoch sind Ausgaben für (Sach-)Investitionen nicht als finanzielle Transaktion einzuordnen (dies entspräche zwar der früheren Investitionsgrenze, aber nicht der Systematik der „neuen“ Schuldenbremse), sondern nur finanzvermögensneutrale Vorgänge (vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes, 2022, S. 19) wie Beteiligungserwerbe oder Darlehensvergaben. Denkbar wäre in der Konsequenz eine Parallele zum „Beteiligungserwerb“. Zwar ist die NIA als Anstalt des öffentlichen Rechts keine Kapitalgesellschaft, deren „Anteile“ man erwerben kann, jedoch ist das Trägerkapital (§ 2 NIAG-E) einer Beteiligung, dem „gezeichneten Kapital“ durchaus ähnlich (vgl. auch LT-Drs. 19/7498, S. 8). Insoweit würde sich, denkt man diese Parallele fort, bei einer weiteren Kapitalzuführung durch das Land, die dann in Immobilien „angelegt“ wird, der Wert dieser „Beteiligung“ entsprechend erhöhen, was dann ebenfalls für eine finanzielle Transaktion i.S.d. § 18a Abs. 2 Nr. 1 sprechen könnte. Dies würde wiederum eine „Umgehung“ unnötig machen, weil diese Kapitalzuführungen als „Erwerb von Beteiligungen“ aus den Ausgaben herauszurechnen wären und damit den Verschuldungsspielraum entsprechend erhöhen würden.



d) Zwischenergebnis

Trotz der aufgezeigten Ähnlichkeiten zu einer Gestaltung als finanzielle Transaktion (eine reale Darlehensvergabe an die NIA wäre wohl auch mit einer zusätzlichen Kreditaufnahme des Landes verfassungsrechtlich möglich), ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Gestaltung (eigene Kreditaufnahme der NIA) wohl im Ergebnis weiterhin als verfassungswidrige Umgehung zu qualifizieren. Denn im Fall der Weiterleitung eines Kredits entstünde eine entsprechende Forderung, die die Einordnung als finanzvermögensneutraler Vorgang rechtfertigt (finanzielle Transaktion). Ein späterer Darlehensrückfluss wäre (spiegelbildlich) aus den Einnahmen herauszurechnen und würde den Verschuldungsspielraum (wieder) entsprechend einschränken, so dass sich eine gewisse „Symmetrie“ ergibt. Eine solche Forderung entsteht in der geplanten Gestaltung (eigene Kreditermächtigung) aber nicht. Die Vergleichbarkeit mit einem Beteiligungserwerb liegt insoweit zwar näher, trifft den Fall aber auch nicht, weil es im Fall einer Anstalt des öffentlichen Rechts nicht zu Erlösen aus der Veräußerung einer „Beteiligung“ daran kommen kann und sich die Anstaltslast in der Sache kaum mit einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung i.S.v. „Kapitalvermögen“ vergleichen lässt.

5. Ergebnis

Im Ergebnis ist die Kreditermächtigung in § 7 Abs. 1 AnstNIA-G daher als eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung anzusehen, die dazu dient, das Neuverschuldungsverbot des Art. 71 Abs. 2 NV (und des Art. 109 Abs. 3 GG) zu umgehen. Zwar ist die geplante NIA als Anstalt des öffentlichen Rechts grundsätzlich eine rechtlich selbstständige Einheit, für die das Verbot der „Einnahmen aus Krediten“ in Art. 71 Abs. 2 NV aufgrund des Rechtsträgerprinzips keine unmittelbare Anwendung findet. Jedoch entspricht die kostendeckende Mietzahlung aus dem Landeshaushalt, wenn die Bauinvestitionen der NIA durch Einnahmen aus Krediten finanziert werden, funktional dem Kapitaldienst und führt, weil (1.) ausschließlich das Land Mieter der NIA ist, (2.) die Mietverträge mindestens für die Dauer der Amortisation geschlossen werden und (3.) das Land nötigenfalls unmittelbar für die Kredite der NIA haftet, dazu, dass das Land letztlich ohne weitere Voraussetzungen und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet ist, so dass die Kredite im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen werden.

gez. Prof. Dr. Henning Tappe

Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften

zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben der Landesregierung

Stand September 2025

Herausgeber:

DGB Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt

Otto-Brenner-Str. 1

30159 Hannover

verantwortlich:

Johannes Grabbe, Abteilungsleiter Wirtschafts-, Umwelt- und Europapolitik

Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

- IG Bauen-Agrar-Umwelt
- IG Bergbau, Chemie, Energie
- EVG - Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- IG Metall
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
- Gewerkschaft der Polizei
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Der Deutsche Gewerkschaftsbund Niedersachsen (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben Stellung zu nehmen. Wir nehmen wie folgt Stellung.

Zum Hintergrund:

Unser Land steckt in einem Investitionsstau. Das, was die Bürger*innen jeden Tag mit Blick auf die öffentliche Infrastruktur erleben, deckt sich mit diversen wissenschaftlichen Analysen. Etwa hat das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) gemeinsam mit dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) berechnet, dass der deutsche Staat über die kommenden zehn Jahre jährlich etwa 60 Milliarden Euro gezielt zusätzlich investieren müsste, um Infrastruktur, Wirtschaft und Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.¹ Der öffentliche Investitionsstau ist dabei schon chronisch geworden. Seit Jahrzehnten investiert Deutschland weniger in die Infrastruktur als die anderen Länder in der Europäischen Union.²

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen seit langer Zeit vehement auf diesen gravierenden Investitionsstau und seine Folgen hin. Die Einführung der Schuldenbremse war vor diesem Hintergrund ein schwerer politischer Fehler, der den öffentlichen Haushalten dringend benötigten Handlungsspielraum genommen hat. Die Folge ist ein Substanzverzehr zu Lasten der nachfolgenden Generation. Unter der öffentlichen Investitionsschwäche leidet zudem die öffentliche Daseinsvorsorge, was den sozialen Zusammenhalt in unserem Land schwächt. Nicht zuletzt sind

öffentliche Investitionen auch wirtschaftlich bedeutsam, da die Infrastruktur nicht nur ein wichtiger Standortfaktor ist, sondern öffentliche Investitionen auch private Investitionen direkt anreizen. Eine aktuelle Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat ergeben, dass öffentliche Investitionen über 100 Milliarden Euro über einen Zeitraum von vier Jahren das Bruttoinlandsprodukt um 1,5 Prozent höher heben würde. Die daraus resultierenden Steuereinnahmen würden die Ausgaben eines solchen Investitionspakets nahezu ausgleichen.³

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben deshalb immer wieder eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen gefordert. Dazu hat der DGB konkrete Vorschläge zur Umsetzung gemacht. In Niedersachsen hat der DGB in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeiten öffentlich-öffentlicher Partnerschaften (ÖÖP) durch öffentliche Investitionsgesellschaften hingewiesen. Exemplarisch soll an dieser Stelle das Konzept für eine Niedersächsische Hochschulentwicklungsgesellschaft zur Ausweitung von Hochschulinvestitionen genannt sein.⁴

Zur Gründung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA):

Vor diesem Hintergrund begrüßt der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften den vorliegenden Entwurf und die damit verbundene Gründung der NIA als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Die NIA hat durch das Mieter-Vermieter-Modell das Potenzial, die Investitionstätigkeit des Landes durch öffentlich-öffentliche Partnerschaften abzusichern und auszuweiten. Da die NIA

¹ Dullien, S. / Gerards Iglesias, S. / Hüther, M. / Rietzler, K., 2024: Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. IMK Policy Brief Nr. 168.

² Rösel, F. / Wolffson, J., 2022: Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit. In: Wirtschaftsdienst, Heft 7, Juli 2022, 102. Jahrgang.

³ Dany-Knedlik, G. / Kriwoluzky, A. / Rieth, M., 2025: Öffentliche Investitionen sind notwendig, selbsttragend und kurbeln die Wirtschaft an. In: DIW aktuell, Nr. 107.

⁴ DGB Niedersachsen, 2021: Zukunftsinvestitionen in eine moderne und zukunftsfähige Wissenschaftslandschaft in Niedersachsen. Abrufbar unter: <https://niedersachsen.dgb.de/-/vSP>

ermächtigt ist, Kredite aufzunehmen, kann sie das notwendige Kapital – kompatibel mit der Schuldenbremse⁵ – am Kapitalmarkt mobilisieren und dadurch Spielräume in den öffentlichen Haushalten schaffen. Durch die Mietrückflüsse ist eine Tilgung der Kredite gewährleistet. Zudem stehen den Krediten direkte/eigene Werte gegenüber, was ein wesentlicher Vorteil gegenüber einer Bedarfsdeckung über (private) Fremdmietverpflichtungen ist. Zum Erhalt der Liegenschafts- und Immobilienwerte im öffentlichen Besitz trägt die NIA positiv bei, da die Bauunterhaltung in die Kostenmiete eingepreist wird. Dieses Prinzip macht auch unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit Sinn, zumal so der reale Ressourcenverbrauch transparent und vergleichbar im Haushalt abgebildet und abgesichert wird. Die Struktur der NIA erlaubt folglich eine verlässliche, überjährige Bau- und Sanierungstätigkeit bei öffentlichen Liegenschaften. Gleichzeitig hat die NIA damit auch das Potenzial, zu einer Modernisierung des öffentlichen Dienstes beizutragen, indem die Beschäftigten zukünftig in Dienststellen arbeiten, die durch die NIA besser ausgestattet und unterhalten werden können. Nicht zuletzt sind Potenziale bei der energetischen Sanierung der Landesimmobilien denkbar, was ein Beitrag zu Ressourceneffizienz und zum Klimaschutz wäre. Die enge Kooperation mit den operativen Tätigkeiten im Bau- und Liegenschaftsbereich des Landes ist dabei sinnvoll, um Synergien zu nutzen und Parallelstrukturen zu vermeiden.

Als Anstalt öffentlichen Rechts wurde für die NIA eine sinnvolle Rechtsform gewählt, da sie auf Dauer Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllt. Dass die Liegenschaften der NIA über das Erbbau-recht zur Verfügung gestellt werden, ist nicht nur ein transparenter und praktikabler Weg, sondern kann auch als ein Schutz vor etwaigen

Privatisierungsbestrebungen interpretiert werden. Diese sind zwar im vorliegenden Entwurf nicht ersichtlich (und sollen auch nicht unterstellen werden), doch die Vergangenheit – etwa mit Blick auf die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände in Niedersachsen – hat gezeigt, dass es diesbezüglich geeigneter Schutzmechanismen bedarf.

Abschließend stellen wir die Fragen, ob die im Business Case integrierten Investitionsvolumina angesichts der großen Bedarfe ausreichend sind. Hier sprechen wir uns für ein enges Monitoring aus, damit der Business Case ggf. entsprechend angepasst wird. Auch regen wir eine Prüfung an, ob der hier gewählte Ansatz der ÖÖP nicht auch in weiteren Investitionsfeldern in Niedersachsen sinnvoll anwendbar wäre.

⁵ Hierzu verweisen wir auf das Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) zur Kreditfinanzierung von Investitionen über öffentliche Investitionsgesellschaften. Vgl.: Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T., 2020: Die Schuldenbremse des Bundes und

die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen. IMK Study Nr. 70. Abrufbar unter: <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-offentliche-investitionsgesellschaften-27688.htm>



Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord

Stellungnahme

09.09.2025 v2

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIAG, Ds 19/7498) zur schriftlichen Anhörung durch den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtags

1. Hintergrund

Das Niedersächsische Klimagesetz (NKlimaG) formuliert als Ziele „die Erreichung von Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040“ und „die Organisation einer treibhausgasneutralen Landesverwaltung bis zum Jahr 2035“. (§ 3 I 1+2 NKlimaG).

Die amtierende Koalition in Niedersachsen hatte hierzu im Koalitionsvertrag vereinbart:

„Bei den Gebäuden muss das Land mit gutem Beispiel vorangehen. Für die energetische Sanierung der öffentlichen Gebäude des Landes gründen wir im ersten Regierungsjahr eine Landesliegenschaftsgesellschaft, in die alle geeigneten Gebäude und Landesliegenschaften überführt werden. Ihr Ziel ist es, alle Landesgebäude einem Energiespar-Check zu unterziehen, mit erneuerbaren Energien auszustatten und so zu sanieren, dass sie bis 2035 in der Gesamtbilanz klimaneutral sind.“¹

Entsprechend hat die Landesregierung im Juni 2025 einen Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, zur Gründung der ‚Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben‘ (NIA), der dieses Koalitionsvorhaben abgewandelt umsetzen soll.

2. Sachverhalt

Die NIA will neben den Zielen aus § 3 NKlimaG und des Vorhabens aus dem Koalitionsvertrag auch mehr Wirtschaftlichkeit in der Liegenschaftsverwaltung implementieren. Daher verwaltet und unterhält die NIA auch die errichteten und sanierten Gebäude (§ 5 II NIAG).

„Die landeseigenen Gebäude werden danach genutzt, ohne dass der Ressourcenverbrauch sich adäquat und effektiv im kameralen System abbilden würde. (...) Vor diesem Hintergrund wird nunmehr die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Sie soll dazu beitragen, statt der konventionellen Eigenerrichtung 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.“ (NIAG, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 5/6)

¹ SPD Niedersachsen; Bündnis 90 / Die Grünen Niedersachsen (2022), S. 119

Die NIA ist mit einer eigenen, aufgabenbezogenen Kreditermächtigung ausgestattet. Sie nutzt die Finanzierungsvorteile der Gewährträgerhaftung durch das Land und begrenzt etwaige Risiken durch gesamtkostendeckende Mietvereinbarungen mit den nutzenden Landeseinrichtungen:

„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.“ (NIAG, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 6)

Durch die Nutzung bestehender Landeskompetenzen im Bereich Bauen (SBN) und den Rückgriff auf Grundstücke des Landes (Erbbaurecht) begrenzt sich der finanzielle und organisatorische Aufwand und vermeidet weitgehend den Aufbau von Doppelstrukturen.

„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.“ (NIAG, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 6)

3. Bewertung

Die Kreditaufnahme des Landes Niedersachsen ist durch die Schuldenbremse begrenzt (Art. 109 II 1 Grundgesetz, Art 71 II Niedersächsische Verfassung). Die Investitionsquote gehört in Niedersachsen immer noch zu den niedrigsten unter den Bundesländern.² Auch die im März 2025 beschlossene Erweiterung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit der Bundesländer in Höhe von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (Art. 109 III 6 GG) ändert hieran nichts Grundsätzliches. Zur Stärkung der öffentlichen Investitionen in Deutschland³ wird daher die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme durch Öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG) diskutiert. Überwiegende Einschätzung ist, dass die Kreditaufnahme durch ÖIG's auch unter der Schuldenbremse unter bestimmten Bedingungen zulässig ist.

„Öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG) im engeren Sinne werden hier verstanden als öffentlich-rechtlich organisierte, durch den Staat (meist als rechtsfähige Anstalt) als Gewährträger errichtete Einheiten, denen für einen bestimmten Teilsektor durch das Errichtungsgesetz Investitionsaufgaben zur verselbständigten Erledigung zugewiesen sind und denen die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eröffnet ist, für die letztlich der Gewährträger haftet.“⁴

Öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG) sind in Niedersachsen ohne gesetzliche Anpassungen nutzbar.⁵ ÖIG können gemäß der Definition der EU als ‚Extrahaushalte‘ Teil des Staatssektors sein (z.B. Niedersächsische Hafengesellschaft mbH) oder als ‚sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen‘ (sFEU) außerhalb des Staatssektors liegen (z.B. NBank). Beide unterfallen nicht der deutschen Schuldenbremse. Letztere Form ist als sogenannter ‚Marktproduzent‘ nicht Teil des Staatssektors und liegt damit auch außerhalb der EU-Schuldenbremse. ÖIG's agieren quasi als

² BMF (2025), S. 28. Auch Windels, T. (2021).

³ Rösel, F.; Wolffson, J. (2022)

⁴ Berlitz, U. (2024), S. 43 mit Bezug auf Hermes et al. (2020), S. 21 ff.

⁵ Hierzu für die Bundesebene: Hermes, G. et al. (2020), für Hessen: Hermes, G. (2024), S. 14 ff., für NRW: Hermes, G. (2021), für Bremen: Wieland, J. (2022).

Projektfinanzierungsgesellschaften deren Finanzierungsgegenstand auch den Rahmen für dessen Re-finanzierung liefert (Mieten, Nutzungsentgelte, ...).

„Es wären nicht die Steuerzahler der Zukunft, die die Rückzahlung zu tragen hätten, sondern die finanzierten Projekte.“⁶

Kredite öffentlicher Investitionsgesellschaften werden nicht auf die Schuldenbremse angerechnet, wenn die ÖIG

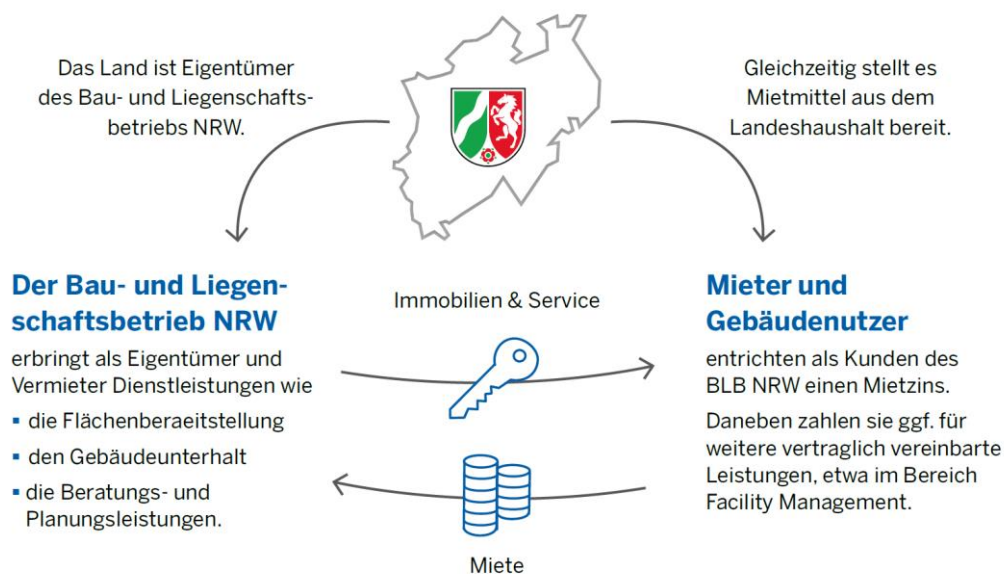
- rechtlich selbständig und keine reine Finanzierungsgesellschaft ist⁷ sowie
- eine hinreichend konkrete Sachaufgabe hat, die im Aufgabenbereich der Gebietskörperschaft liegt.⁸

Hieraus können auch Steuerungsvorteile und verringerte Risiken resultieren.

Damit können die ÖIG in Niedersachsen ein zentrales Instrument bei der Erweiterung der Finanzierung öffentlicher Investitionen sein. ÖIG können Kredite außerhalb der Kernhaushalte aufnehmen, wenn sie eine eigene Verschuldungsfähigkeit besitzen (Gesetz, Satzung).

Als Vorbild kann der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB-NRW) mit seinem ‚Mieter-Vermietermodell‘ dienen. Dieser nimmt selbst Kredite auf, finanziert damit Bauvorhaben des Landes und stellt sie Landeseinrichtungen gegen Mietzahlungen zur Verfügung (Abb. 1).⁹

Abb. 1 Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen – Mieter-Vermietermodell (vereinfachte Darstellung)



Quelle: Nordrhein-Westfalen – Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (2024b), S. 5

⁶ Kollatz (2025)

⁷ Hermes, G. et al. (2020): S. 21 ff. u. 26. Ggf. Abgrenzungen zur EU-Schuldenbremse beachten (ebd. S. 22 ff.). Im weiteren dort auch Ausführungen zu möglichen Rechtsformen, der inneren Organisation, Aufsicht, rechtlichen Aufsetzung (Empfehlung: Gesetz) und Möglichkeiten auch Investitionszuschüsse (S. 39) und Kofinanzierungen (S. 46) über diese ‚öffentlichen Investitionsgesellschaften‘ zu tätigen. Siehe auch Hermes, G. (2021).

⁸ Hermes, G. et al. (2020): S. 26

⁹ Nordrhein-Westfalen – Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (2024a), S. 3 (S. 9 des Dokuments). Der BLB NRW ist ein Sondervermögen, dessen Kreditaufnahmebefugnis vor 2011 geschaffen wurde. Daher unterfällt er nicht der Schuldenbremse (Art. 143d I GG, § 18a IV LHO NRW).

4. Erwartbare Wirkungen

Unseres Erachtens bestehen durch die Errichtung der NIA gute Chancen für:

- die Stärkung der Bau- und Sanierungsaktivitäten des Landes durch eine Erhöhung der finanziellen Möglichkeiten,
- die schnellere Reduzierung des bestehenden Investitionsstaus,
- die Nutzung einer Fristentransformation durch den Kapitalmarkt, indem durch die Kreditaufnahme kurzfristig auch hohe Summen investiert werden können, die langfristig durch die gesicherten Mieten refinanziert werden,
- die Vermeidung von Solvenzrisiken durch die Gewährträgerhaftung, Eigenkapital und den Aufbau bilanziellen Realvermögens (mit Buchwert- und Vorsorgereserven),
- die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, das Ziel einer bilanziellen Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen,
- mehr Investitionen des Landes in eigene Gebäude und weniger Anmietungen vorzunehmen,
- die systematische Berücksichtigung von Erhaltungskosten der Liegenschaften und damit eine geringere Wahrscheinlichkeit zukünftiger Investitionsstaus,
- eine höhere Kontinuität der langfristigen Bauinvestitionen des Landes mit positiven Effekten für die Bauwirtschaft,
- aber auch eine höhere finanzielle Belastung der Budgets der Landeseinrichtungen für die Nutzung der Liegenschaften, da die festgestellte Unterfinanzierung mit dem NIA-Modell abgebaut wird.

Fazit

Nach der Gründung der Wohnraum Niedersachsen (Ende 2023) und der beschlossenen Aufstockung des Eigenkapitals der NBank zur Mitte des kommenden Jahres setzt das Land Niedersachsen mit der Errichtung der NIA seine Ansätze fort, die finanzpolitischen Instrumente zu erweitern und damit die Gestaltungsfähigkeit der Landespolitik zu vergrößern. Die Risiken werden dabei nicht geleugnet, sondern in besser kontrollierbare Bahnen gelenkt.

Quellen

Berlit, U. (2024): Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, Juni 2024 (https://www.spd-fraktion-sachsen.de/wp-content/uploads/Berlit_Gut-achtSPDFraktion_Schuldenbremse.pdf, abgerufen am 04.09.2025)

BMF (2024): Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2024, Mai 2025 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzenbeziehungen-2024.html, abgerufen am 05.09.2025)

Hermes, G. et al. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, Gutachten von, IMK Study Nr. 70, Oktober 2020 (https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=9095, abgerufen am 04.09.2025)

Hermes, G. (2021): Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen, Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, 15.09.2021 (<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-326.pdf>, abgerufen am 04.09.2025)

Hermes, G. (2024): Kreditfinanzierte Investitionen in Hessen unter den Bedingungen der Schuldenbremse, Kurzgutachten, im Auftrag des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen, des GEW Landesverbands Hessen, der GdP Hessen, der IG BAU Region Hessen, des IG Metall Bezirks Mitte und des ver.di Landesbezirks Hessen, November 2024 (<https://hessen-thueringen.dgb.de/presse/++co++8103b43a-a8b1-11ef-a228-4b3a0ae33395>, abgerufen am 04.09.2025)

Kollatz, M. (2025): Zukunft der Staatsfinanzen, Frankfurter Hefte 4/2025 (<https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/zukunft-der-staatsfinanzen-4253/>, abgerufen am 04.09.2025)

Nordrhein-Westfalen – Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (2024a), Jahresabschluss 2023, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 18/2820, 07.08.2024 (https://www.blb.nrw.de/fileadmin/user_upload/Jahresabschluss-2023.pdf, abgerufen am 04.09.2025)

Nordrhein-Westfalen – Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (2024b), Fact Sheet: Der BLB NRW in Worten und Zahlen 2024, November 2024 (<https://www.blb.nrw.de/fileadmin/Home/Service/Publikationen-Downloads/Dokumente/BLB-NRW-Factsheet-2024.pdf>, abgerufen am 04.09.2025)

Rösel, F.; Wolffson, J. (2022): Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit; in: Wirtschaftsdienst, Juli 2022 (<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/7/beitrag/chronischer-investitionsmangel-eine-deutsche-krankheit.html>, abgerufen am 04.09.2025)

SPD Niedersachsen; Bündnis 90 / Die Grünen Niedersachsen (2022): Sicher in Zeiten des Wandels – Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, Koalitionsvertrag 2022-2027, November 2022 (https://www.spdnds.de/wp-content/uploads/sites/77/2022/12/SPD_NDS_LTW_Koalitionsvertrag_2022_2027_Web.pdf, abgerufen am 04.09.2025)

Wieland, J. (2022): Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Februar 2022 (https://www.bremische-buerger-schaft.de/presse/EK/Gutachten_Deckung_des_Finanzbedarfs.pdf, abgerufen am 04.09.2025)

Windels, T., Rote Laterne für Niedersachsen - Das Land braucht mehr öffentliche Investitionen, Das Niedersächsische Finanzministerium erkennt die Fakten, Im Gegenlicht 08 - 24. Februar 2021 (<https://www.torsten-windels.de/PUBLIKATIONEN-VORTRAEGE/>, abgerufen am 05.09.2025)

Verantwortlich:

Keynes-Gesellschaft, Regionalgruppe Nord, Torsten Windels, Dorfmarkhof 38, 30625 Hannover

Hinweis:

Die **Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord** ist Teil der Keynes-Gesellschaft (www.keynes-gesellschaft.de). Das Ökonomen-Netzwerk tauscht sich zu wirtschaftstheoretischen und -politischen Fragen aus, organisiert oder beteiligt sich an Diskussionsveranstaltungen und veröffentlicht Standpunkte und Stellungnahmen. Diese sind in der Regel Autorenbeiträge, die nicht unbedingt der Meinung aller Mitglieder entsprechen.

Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord: Standpunkte

- 01 – **Schuldenbremse – eine fiskalpolitische Selbstentmachtung**, 21.05.2019
- 02 – **NDS 2030: Heute investieren, um morgen besser zu leben!**, 29.01.2021
- 03 – **Die NBank ist zu klein – Niedersachsen bleibt unter seinen Möglichkeiten**, 09.03.2021
- 04 – **Finanzminister Hilbers sucht Rat. Aber am falschen Ort!** Warum Südkorea und Marktradikalität keine Vorbilder sind, 14.04.2021
- 05 – **Wahlkampf 2021 – Öffentliche Investitionen sind nötig und möglich!**, 17.06.2021
- 06 – **Investieren statt Sparen – Was ist solide in der Finanzpolitik?**, 12.07.2021
- 07 – **Was kostet Klimaneutral bis 2045? Niedersachsen muss 2,15 Mrd EUR jährlich investieren!**, 01.06.2022
- 08 – **Niedersächsischer Landesrechnungshof: Hohe Investitionsbedarfe in Nds**, 11.06.2024

MF 2 / 23 1
23 – 01522/00-0002

Tel.: 8192
Bearbeiter:

Hannover, 08.09.2025
Herr Brase

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Gesetzesvorlage AnstNIAG (Drs. 19/7498)

Anlage: Monetäre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

1. Anliegend wird die in der 113. Sitzung des AfHuF erbetene monetäre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Landesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben mit Stand vom 13.05.2025 übersandt.

Die monetäre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt die Variante der künftigen Beschaffung großer Bauvorhaben über die NIA der konventionellen Eigenerrichtung gegenüber. Basis der Berechnung sind Bauvorhaben mit einem fiktiv angenommenen Investitionsvolumen von 100 Mio. Euro eines Jahres über einen Betrachtungszeitraum von 38 Jahren. Dieser Zeitraum deckt die angenommene fünfjährige Bauplanungs- und Baudurchführungsphase sowie die anschließende Mindestmietzeit bei der NIA von 33 Jahren ab. Dem Vergleich liegt zudem die wesentliche Annahme zugrunde, dass die NIA ihren Investitionsbedarf fundiert am Kapitalmarkt und nicht über Darlehen des Trägers fremdfinanziert.

2. Die vom LRH geforderte Einbeziehung einer weiteren Variante, die eine vollständige Überführung und Organisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung in einem einheitlichen Landesbetrieb abbildet, war aufgrund dessen Verfasstheit von vornherein grundlegend auszuschließen. Mit der Beschaffung im Wege des Mietbestellbaus bei der NIA soll insbesondere Kostendruck auf die nutzenden Dienststellen und Einrichtungen des Landes ausgelöst werden, um schon zu Beginn solcher Beschaffungsprozesse quantitativ und qualitativ optimalere Bedarfsermittlungen bewirken zu können. Darüber hinaus sollen der NIA die finanziellen Mittel für die qualifizierte Bauunterhaltung ihrer Bauobjekte auskömmlich und sicher zur Verfügung stehen. Das ist aber nur außerhalb des Kernhaushalts wirksam möglich.

Beide Zielsetzungen erfordern deshalb die Begründung rechtsverbindlicher Außenverpflichtungen im Wege echter Vermieter-Mieter-Verhältnisse mit einer selbständigen und zugleich rechtsfähigen Organisation außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung. Ein Landesbetrieb im Sinne des § 26 Abs. 1 LHO umfasst zwar einen abgegrenzten Teil der Landesverwaltung, der erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist und insoweit wirtschaftlich selbständig tätig wird. Er bleibt aber rechtlich unselbständig, ist folglich weiterhin Teil der Landesverwaltung und damit auch des Landeshaushalts.

Der LRH ist ausweislich der Tz. 22, 23 seiner jüngsten Abschließenden Prüfungsmitteilung (APM) „Aufgaben und Organisation der Landesliegenschaftsfondsverwaltung“ vom 26.08.2025 der Auffassung, dass durch die haushaltsneutralen Überlassungsentgelte kein ausreichender Anreiz für die Nutzer gesehen werde, Flächen einzusparen. Zudem *„werden Nutzer nur dann zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden Flächen angehalten, wenn sie bei deren Minderung oder Mehrung finanziell ent- oder belastet werden.“*

Eine echte Haushaltsbelastung ist im kameralen System aber nur über rechtsverpflichtende Ausgaben im Außenverhältnis, das heißt mit anderen rechtsfähigen Personen wirksam möglich. Ebenso wie die Überlassungsentgelte im bestehenden System der verwaltungsinternen Nutzungsüberlassung würden auch Nutzungsentgelte an einen Landesbetrieb rein verwaltungsinterner Natur bleiben und deshalb qualitativ keine höhere Steuerungswirkung als bislang entfalten können.

Vor diesem Hintergrund kommt der LRH in Tz. 79 der genannten APM dann zu der Erkenntnis, *„dass für einen bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Umgang mit Gebäudeflächen tatsächliche Mieten als zweckgebundene Mittel fließen sollten. Zudem böten diese dann ein echtes Anreiz- und Steuerungssystem für die Einsparung von Flächen.“* Der LRH begrüßt am Ende dieser Tz. ausdrücklich, das MF nunmehr plane, diese Systematik im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf zur Einrichtung der NIA umzusetzen.

Stand 13.05.2025

Jahr	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
LHO-Zinstabelle	0,00	2,12	2,16	2,34	2,49	2,61	2,71	2,80	2,88	2,95	3,02	3,10	3,15	3,20	3,24	3,25	3,28	3,31
Barwertfaktor	1,00	0,98	0,96	0,93	0,91	0,88	0,85	0,82	0,80	0,77	0,74	0,71	0,69	0,66	0,64	0,62	0,60	0,57
Zinslast*	-	-	-	-	-	-	3.430.000	3.301.365	3.172.235	3.042.602	2.912.455	2.781.784	2.650.578	2.518.827	2.386.520	2.253.645	2.120.192	2.016.252
Anteil Mehrlast Anstalt (relativ)**	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962	0,0962
Anteil Mehrlast Anstalt (absolut)	-	-	-	-	-	-	330.000	317.624	305.200	292.728	280.207	267.635	255.012	242.336	229.607	216.823	203.983	193.983
Personalkosten***	68.996																	
Sonstiger Aufwand	50.000																	
Summe	118.996	-	-	-	-	-	330.000	317.624	305.200	292.728	280.207	267.635	255.012	242.336	229.607	216.823	203.983	193.983
Barwerte	118.996	-	-	-	-	-	281.085	261.795	243.185	225.335	208.096	191.292	175.764	160.910	146.931	134.201	121.713	111.518

Summe Barwerte Mehrkosten***** 3.187.250

Investitionsvolumen 100.000.000
Effekt Beschleunigung (Monate) 11
Baupreisinflation**** (pro Jahr) 3,46%

Summe Barwert Mehrwert***** 3.171.667

* Business Case_Jahrest tranche: Zinsen fundierte Kreditaufnahme abzüglich Erträge Bauunterhaltungs- und Tilgungsrücklage
** Inkludierter Zuschlag von 33 Basispunkten im Verhältnis zum Gesamtzinssatz
*** Abzüglich Anteil Entlastung Land
**** Quelle: destatis, Neubau (konventionelle Bauart) Bürogebäude, I/2024 - I/2025
***** Jeweils im Vergleich zur konventionellen Eigenerri chtung

18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38
3,33 0,55	3,36 0,53	3,38 0,51	3,39 0,50	3,40 0,48	3,41 0,46	3,42 0,45	3,43 0,43	3,44 0,42	3,45 0,40	3,45 0,39	3,46 0,37	3,47 0,36	3,46 0,35	3,46 0,34	3,45 0,33	3,45 0,32	3,44 0,31	3,44 0,30	3,43 0,29	3,43 0,28
1.912.313 0,0962	1.808.374 0,0962	1.704.434 0,0962	1.600.495 0,0962	1.496.555 0,0962	1.392.616 0,0962	1.288.677 0,0962	1.184.737 0,0962	1.080.798 0,0962	976.858 0,0962	872.919 0,0962	768.980 0,0962	665.040 0,0962	561.101 0,0962	457.161 0,0962	353.222 0,0962	249.283 0,0962	145.343 0,0962	41.404 0,0962	- 62.536 0,0962	- 166.475 0,0962
183.983	173.983	163.983	153.983	143.983	133.983	123.983	113.983	103.983	93.983	83.983	73.983	63.983	53.983	43.983	33.983	23.983	13.983	3.983	- 6.017	- 16.017
183.983	173.983	163.983	153.983	143.983	133.983	123.983	113.983	103.983	93.983	83.983	73.983	63.983	53.983	43.983	33.983	23.983	13.983	3.983	- 6.017	- 16.017
102.024	92.856	84.347	76.458	69.002	61.960	55.317	49.054	43.158	37.612	32.489	27.589	22.995	18.807	14.811	11.096	7.570	4.281	1.179	- 1.728	- 4.446



Technische Universität Braunschweig | Institut für VWL
Spielmannstraße 9 | 38106 Braunschweig | Deutschland

Technische Universität
Braunschweig
Institut für Volkswirtschaftslehre
Prof. Dr. Felix Rösel
Spielmannstraße 9
38106 Braunschweig

An
Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
(Ausschließlich per E-Mail)

Tel. +49 (0) 531 391-25 92
Skr. +49 (0) 531 391-25 78
Fax. +49 (0) 531 391-25 93
f.roesel@tu-braunschweig.de
www.tu-braunschweig.de/vwl

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt
Niedersächsische Immobilienaufgaben (Drs. 19/7498)**

Datum: 11. September 2025

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über
die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (Drs. 19/7498) danke
ich sehr.

Gerne komme ich der Bitte des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
des Niedersächsischen Landtags mit der beiliegenden Stellungnahme
nach.

Mit einer Weitergabe und Veröffentlichung der Stellungnahme erkläre ich
mich ausdrücklich einverstanden.

Für Rückfragen stehe ich außerdem jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Felix Rösel

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (Drs. 19/7498)

Prof. Dr. Felix Rösel
TU Braunschweig, Institut für Volkswirtschaftslehre

1. Hintergrund

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll zum 01.01.2026 eine Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden. Die Anstalt soll „große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ für Behörden und Einrichtungen des Landes leisten und wird hierfür mit einem Trägerkapital von 10 Mio. Euro sowie der Berechtigung, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen, ausgestattet. Die Anstalt erhält Grundstücke vom Land und leistet hierfür einen Erbbauzins; sie vermietet dann die Gebäude gegen einen Mietzins an Einrichtungen des Landes. Die Anstalt bedient sich für Bau und Sanierung des Personals der staatlichen Baubehörden. Die wesentlichen Ziele der beabsichtigten Anstalt sind ausweislich des Gesetzesentwurfs (LT-Drs. 19/7498) sowie einer Pressemitteilung der Landesregierung vom 10.06.2025¹ die Schaffung von „Kostentransparenz“, der Abbau des „über Jahrzehnte entstandenen Sanierungsstaus“ sowie ein „wirtschaftlicher Landesbau“.

Nachfolgend wird aus ökonomischer Sicht zur Eignung der geplanten Anstalt mit Blick auf die beabsichtigten Ziele Stellung genommen. Die wissenschaftliche Basis sind aktuelle empirische Studien aus dem verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftlichen Bereich sowie Erfahrungen aus anderen Bundesländern.

2. Bewertung der geplanten Anstalt aus ökonomischer Sicht

Kostentransparenz

Der Gesetzesentwurf führt als wesentliches Argument für die geplante Anstalt die Einführung von Mieten als Entgelt für Immobilien an, die den Ressourcenverbrauch transparent abbilden und hierdurch Anreize für sparsames und wirtschaftliches Handeln entfalten sollen. Dies entspricht der Vorstellung der in den 1980er- und 1990er-Jahren entwickelten Denkschule des sogenannten *New Public Management*, die annimmt, dass bei einer Arbeit nach kaufmännischen Grundsätzen die Effizienz staatlichen Handelns steigen würde.

Aktuelle empirische Studien wecken Zweifel an dieser zentralen Annahme. Die Einführung der Doppik (kaufmännische Buchführung) hat auf kommunaler Ebene die **Effizienz staatlichen Handelns nicht signifikant verändert**.² Stattdessen zeigen mehrere Studien übereinstimmend, dass die Doppik kausal mit einem Rückgang kommunaler Investitionen sowie einem

¹ Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung (2025): Kabinett beschließt Gesetzentwurf über Gründung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben – Sanierung der JVA Hannover als erstes Großprojekt, 10.06.2025. Link: <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/kabinett-beschliesst-gesetzentwurf-uber-grundung-der-anstalt-niedersachsische-immobilienaufgaben-sanierung-der-jva-hannover-als-erstes-grossprojekt-242434.html>. Abgerufen am: 04.09.2025.

² Dorn, Florian, Gaebler, Stefanie, Roesel, Felix (2021): Ineffective fiscal rules? The effect of public sector accounting standards on budgets, efficiency, and accountability, *Public Choice* 186 (3-4), 387–412, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00755-8>.

Anstieg laufender Kosten verbunden ist.³ Die Abbildung des Ressourcenverbrauchs hat auf kommunaler Ebene insofern die gewünschte Steuerungswirkung nicht entfaltet bzw. hat zu nicht intendierten Nebenwirkungen geführt.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass Mietzahlungen auch einen **höheren Finanzbedarf** der betroffenen Einrichtungen begründen können. Dieser müsste durch das Land entsprechend dargestellt werden, sollen Kürzungen an anderen Stellen vermieden werden. Eine Anreizwirkung der Vermietung von Immobilien des Landes an sich selbst ist insofern nicht schlüssig.

Abbau des „Sanierungsstaus“

Als weiteres Ziel der geplanten Anstalt wird der Abbau des „Sanierungsstaus“ benannt. Die oben beschriebene empirische Literatur zeigt jedoch konsistent, dass mit der kaufmännischen Buchführung ursächlich eine **geringere Investitionstätigkeit** einhergeht. Ein solcher Effekt widerspricht jedoch der Zielstellung des Gesetzesentwurfs.

Der Gesetzesentwurf geht auch von Vorteilen durch die gewählte Organisationsform aus. Eigene Untersuchungen zum **„Investitionsstau“ im Sektor Hochschulwesen** weisen jedoch nicht darauf hin, dass bei Auslagerungen von (Teilen der) Landesbaubehörden eine besonders rege Investitionsaktivität entstehen würde. Abbildung 1 zeigt, dass sich der „Investitionsstau“ im Hochschulwesen nicht wesentlich zwischen den drei Ländern (ohne Niedersachsen) mit Baubehörden in Staatsverwaltung und den neun Ländern mit Baubehörden als Landesbetriebe unterscheidet. In beiden Ländergruppen müssten die jährlichen Investitionen im Hochschulwesen durchschnittlich um ca. 26 bis 31 Prozent erhöht werden, um dauerhaft eine auskömmliche Finanzierung sicherzustellen bzw. einen „Investitionsstau“ zu vermeiden.⁴ Auffällig ist in Abbildung 1 allerdings der überdurchschnittlich hohe „Investitionsstau“ (75%) in den Bundesländern, die sich anderer Organisationsformen der Landesbaubehörden als Staatsverwaltung oder Landesbetrieb bedienen (SH: Anstalt öffentlichen Rechts, NW: Teilrechtsfähiges Sondervermögen, BE: GmbH). Der geschätzte „Investitionsstau“ im Hochschulwesen in Niedersachsen erreicht mit 72 Prozent (entspricht aktuell ca. 5 Mrd. Euro) eine ähnliche Größenordnung wie in diesen Ländern. Insgesamt stützt der Ländervergleich *nicht* die These, dass spezifische Organisationsformen der Landesbaubehörden förderlich oder gar notwendig für den Abbau eines „Sanierungsstaus“ wären.

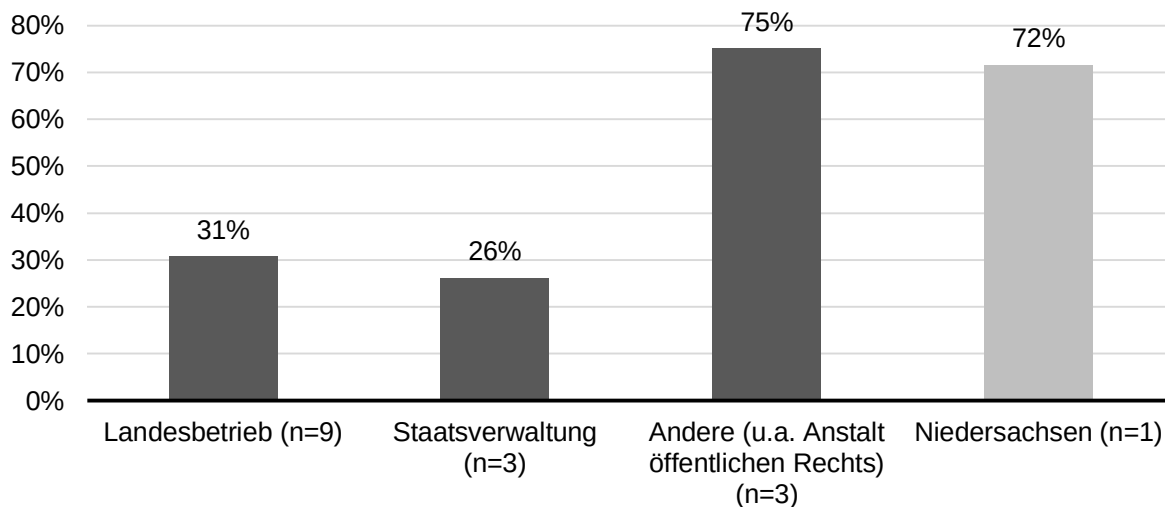
Bei den Landesbaubehörden der Länder gab es in den vergangenen Jahren im Übrigen nur wenige Organisationsänderungen. Wenn es Änderungen gab, dann haben die Bundesländer ihre Baubehörden tendenziell wieder *näher heran* an den staatlichen Kernbereich gezogen und **frühere Auslagerungen rückgängig gemacht**. In Bremen wurde 2021/2022 die Bauverwaltung von einer Anstalt öffentlichen Rechts in einen Landesbetrieb überführt. Mecklenburg-Vorpommern (2019) und Thüringen (2017, Liegenschaften) haben Landesbetriebe in die Staatsverwaltung überführt. Bundesweit ist insofern – wenn überhaupt – ein Trend zur Organisation der Baubehörden wieder innerhalb des staatlichen Kernbereichs zu beobachten.

³ Christofzik, Désirée I., Dorn, Florian, Gäbler, Stefanie, Raffer, Christian, Rösel, Felix (2020): Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien, *Wirtschaftsdienst* 100 (9), 707–711. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2742-z>.

⁴ Diese Schätzung deckt sich mit Studien, die zeigen, dass die öffentlichen Investitionen des deutschen Gesamtstaats wenigstens um ein Drittel unter dem EU-Durchschnitt bzw. dem Investitionsniveau von Nachbarländern wie Österreich oder der Niederlande liegen: Rösel, Felix, Wolffson, Julia (2022): Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit, *Wirtschaftsdienst* 102 (7), 529-533. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3226-0>.

Abbildung 1: „Investitionsstau“ im Hochschulwesen im Jahr 2024 (ungedeckter Investitionsbedarf in % des bestehenden Kapitalstocks)

Landesdurchschnitte nach Organisationsform der Landesbaubehörden



Hinweise: Die Abbildung zeigt den durchschnittlichen „Investitionsstau“ im Hochschulwesen der deutschen Bundesländer entsprechend der Organisationsform der Landesbaubehörden (9 Länder: Landesbetrieb, 3 Länder (sowie Niedersachsen): Staatsverwaltung, 3 Länder (BE, NW, SH): andere Organisationsformen). Der „Investitionsstau“ ist der ungedeckte Investitionsbedarf in % des bestehenden Kapitalstocks. Dies kann interpretiert werden als notwendige Erhöhung der jährlichen Hochschulinvestitionen, um eine auskömmliche Finanzierung sicherzustellen. Der „Investitionsstau“ wurde aus langen Reihen der Hochschulinvestitionen seit 1980 ermittelt als Differenz des tatsächlichen Kapitalstocks und eines Kapitalstocks bei auskömmlicher Investitionsquote. Als auskömmlich wurden die Investitionsquoten von Bayern (für Westdeutschland) und Sachsen (für Ostdeutschland) angenommen; Berlin: 50% Bayern, 50% Sachsen. Daten und Details: Rösel, Felix (2025): Investitionsstau in Deutschlands Hochschulen, TU Braunschweig, unveröffentlichter Datensatz, kann auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

Wirtschaftlicher Landesbau

Als drittes wesentliches Argument für die Anstalt wird ein wirtschaftlicher Landesbau angeführt. Eine Vielzahl aktueller empirischer Studien kann jedoch nicht belegen, dass Institutionen nach privatrechtlichem Vorbild die Effizienz des öffentlichen Sektors erhöhen würden. Für Privatisierungen⁵, Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)⁶ oder Contracting-Out⁷ konnten Studien **keine signifikante Veränderung in der staatlichen Ausgabeneffizienz** nachweisen.

Mit der geplanten Anstalt ist im Gegenteil eine **Zersplitterung der Landesbaubehörden** zu befürchten; unscharf definierte Zuständigkeiten der Anstalt („große Neu-, Um- und Erweite-

⁵ Cuadrado-Ballesteros, Beatriz, Peña-Miguel, Noemí (2024): Privatisation and Government Spending Efficiency: An Empirical Analysis in Europe, *Scottish Journal of Political Economy* 71, 625–648. DOI: <https://doi.org/10.1111/sjpe.12386>.

⁶ Alonso, José M., Andrews, Rhys (2022): Can Public-Private Innovation Partnerships Improve Public Services? Evidence from a Synthetic Control Approach, *Public Administration Review* 82 (6): 1138–1153. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13514>.

⁷ Park, Seejeen, Jae, Moon M. (2023): Fixing Big Government or Feeding Private Contractors? Empirical Evidence from the Case of Municipal Solid Waste Management, *Australian Journal of Public Administration* 82, 116–132. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12579>.

rungsbauten“) sowie **neue Abstimmungsbedarfe und personelle Überschneidungen** dürften Reibungsverluste verursachen. In Mecklenburg-Vorpommern wurden 2019 von der dortigen Landesregierung die Unwirtschaftlichkeit infolge der Trennung zwischen Aufsichtsbehörden (Finanzministerium) und dem damaligen Landesbetrieb BBL M-V als zentrales Argument für die Rückgliederung des Landesbetriebs in die Staatsverwaltung angeführt (LT-Drs. (MV) 7/4084, S. 2):

„Die rechtlich konstruierte Doppelfunktion des BBL M-V als obere Landesbehörde einerseits, die der Dienst- und Fachaufsicht des Finanzministeriums untersteht, und als teilrechtsfähiges Sondervermögen andererseits führte in der Praxis zwangsläufig zu einer Etablierung von unwirtschaftlichen, bei der Gründung ungewollten, aber tatsächlich unumgänglichen Doppelstrukturen im Finanzministerium als Fachaufsicht und in der Zentrale des BBL M-V.“

Ähnliche Doppelstrukturen werden mit der geplanten Anstalt geschaffen; entsprechend ist eher eine größere Unwirtschaftlichkeit zu befürchten.

Schließlich birgt die geplante Übertragung lediglich **einer einzigen Landesimmobilie** an die geplante Anstalt, ohne bisher bekannte Strategie hinsichtlich weiterer Landesimmobilien, nur wenig Effizienzpotenziale. Dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, der mitunter als Vorbild für die geplante Anstalt genannt wird, wurde bei Errichtung nahezu *sämtliche* Landesimmobilien zur Bewirtschaftung übertragen. Erst bei einer klaren und umfassenden Strukturveränderung wären allenfalls Wirtschaftlichkeitsvorteile denkbar (wenn auch keinesfalls gesichert).

3. Weitere Erwägungen

Zu den genannten Erwägungen tritt eine Reihe weiterer offener Fragen. Umstritten ist das Verhältnis der Kreditaufnahme durch ausgelagerte Einheiten und den landes- und bundesrechtlichen **Schuldenbegrenzungsregeln** sowie dem Einfluss des Haushaltsgesetzgebers. Dies gilt insbesondere für Fälle „unechter Privatisierung“ wie der geplanten Anstalt. Die gelockerten bundesrechtlichen Verschuldungsregeln, die dem Land Niedersachsen neben der konjunkturellen Komponente künftig auch eine strukturelle Neuverschuldung von ca. 1,4 Mrd. Euro erlauben, bieten neue Möglichkeiten zur Kreditaufnahme innerhalb des Kernhaushaltes in substanziellem Umfang, die zunächst ausgeschöpft werden sollten.

Einschlägige Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern (Sale-and-Leaseback der JVA Waldeck⁸) legen darüber hinaus eine besonders enge **demokratische Kontrolle** von Infrastrukturprojekten wie dem Neubau einer JVA nahe. Wieso ausgerechnet bei großen Bauprojekten der Einfluss des Landes auf die Aufsicht der geplanten Anstalt reduziert werden soll, während kleinere Projekte weiter im Bereich der direkten Staatsverwaltung und damit eines deutlich engeren Regierungseinflusses bleiben, erscheint nicht unmittelbar einsichtig. Zu bedenken ist darüber hinaus, inwieweit die neue Anstalt die demokratischen Kontrolldichte insbesondere durch Landtag und Landesrechnungshof verändert.

Schließlich würde durch die **Wahl des Standorts** in Hannover eine Chance zur Stärkung ländlicher Räume in Niedersachsen verpasst. Eine aktuelle Analyse der „Heimatstrategie“ des

⁸ Siehe dazu u.a. LT-Drs. 6/2730 (MV).

Freistaats Bayern zeigt deutliche positive Arbeitsmarkteffekte bei der Verlagerung bzw. Neugründung von Landesbehörden im ländlichen Raum.⁹ Ein Standort der Anstalt außerhalb der Landeshauptstadt, verbunden mit eigenem Personal, hätte einen Beitrag zur Reduktion räumlicher Disparitäten im Land leisten können.

4. Fazit

Aus ökonomischer Sicht ist nicht erkennbar, wie die geplante Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) die mit ihr verbundenen Ziele fördern soll. Empirische Studien können **keine Effizienzgewinne** durch Rechtsformänderungen, der Einführung kaufmännischer Buchungssysteme im öffentlichen Sektor oder vergleichbarer Maßnahmen nachweisen. Erhöhte Finanzbedarfe infolge der entstehenden Mietzahlungen müssen gegebenenfalls ausgeglichen werden; eine Anreizwirkung würde nicht entstehen.

Mit der geplanten Anstalt wären zudem **neue Reibungsverluste** sowie eine Verkomplizierung der Strukturen und Prozesse der Landesbaubehörden, eine geringere Kontrollichte sowie zahlreiche finanzverfassungsrechtliche Fragen verbunden. Andere Bundesländer haben in der jüngeren Vergangenheit aus den genannten Gründen ihre Baubehörden eher wieder in Richtung des staatlichen Kernbereichs zurückverlagert, um unwirtschaftliche Doppelstrukturen zu reduzieren und demokratische Kontrolle zu stärken.

Für eine nachhaltige Stärkung des staatlichen Bauwesens in Niedersachsen ist eine **Ausweitung der personellen und finanziellen Ressourcen** erforderlich.

⁹ Freitas, Dimitria (2025): The Effect of Public Sector Relocations on Regional Development in Germany, Working Paper, Technische Universität Dresden. Link: https://drive.google.com/file/d/12eNfiAPrC5pkXWrVVmiFRGg_tcdpFcuT. Abgerufen am 04.09.2025.



Bund der Steuerzahler | Ellernstraße 34 | 30175 Hannover

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtags
Landtagsverwaltung

- Ausschuss für Haushalt und Finanzen -

Per Email an:

birgit.armbrecht@lt.niedersachsen.de

Ellernstraße 34
30175 Hannover

Telefon 0511 51 51 83-0
Telefax 0511 51 51 83-33
info@steuerzahler-nub.de

www.steuerzahler-nub.de

Ihr Zeichen II/715

Ihr Schreiben vom 29. August 2025
unser Zeichen Ver/Wi
Hannover, den 11. September 2025

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtages für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf schriftlich Stellung zu nehmen.

Der Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V. lehnt den vorliegenden Gesetzentwurf (*Drucksache 19/7498*) zur Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ab.

Zu den Gründen:

Von der Ausgestaltung als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts sind keinerlei wirtschaftlichen Vorteile zu erwarten, die nicht ebenso gut in Form eines Landesbetriebs oder durch Vorantreiben der Geschäftsprozessoptimierung im Staatlichen Baumanagement (SBN) im gegenwärtigen System erzielt werden könnten. Die zu Beginn der Beratungen im Ausschuss für Haushalt und Finanzen seitens der Landesregierung noch

zugunsten der NIA ins Feld geführten monetären Vorteile (Zeitersparnisse durch zweistufiges Verfahren) haben sich inzwischen als nicht haltbar erwiesen, da die entsprechende Verfahrensänderung künftig auch im klassischen Verfahren implementiert werden soll.

Den Ansatz zur Etablierung eines Mieter-Vermieter-Verhältnisses, das durch Veranschlagung der Vollkostenmiete in den Einzelplänen der Ressorts auch kalkulatorische Bauunterhaltungskosten berücksichtigt, hält der Bund der Steuerzahler allerdings für bedenkenswert. Hierdurch könnte der bisherigen Unterveranschlagung von zweckgebundenen Haushaltsmitteln für rechtzeitige Instandhaltungsmaßnahmen begegnet und somit der Erhalt der öffentlichen Liegenschafts- und Immobilienwerte begünstigt werden. Nicht nachvollziehbar ist hingegen, warum ein solches Mieter-Vermieter-Verhältnis nur für den begrenzten Teil der Bau- und Instandsetzungsmaßnahmen des Landes in Betracht gezogen wird, der künftig über die NIA realisiert werden soll.

Ebenfalls erschließt sich nicht, warum zur Etablierung eines Mieter-Vermieter-Verhältnisses zwingend eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden sollte. Auch gegenüber einem Landesbetrieb könnte ein solches Verhältnis begründet werden, wie etwa ein Blick auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) offenbart. Der Verweis auf fehlende „rechtlich verbindliche gegenseitige Rechte und Pflichten“ bei Rückgriff auf einen Landesbetrieb vermag hier nicht zu überzeugen. Zwar eröffnete sich aus der Konstruktion als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts – anders als beim Landesbetrieb – in der Tat die Möglichkeit, die Rechte des Landes Niedersachsen gegenüber der NIA einzuklagen. Praktisch erscheint diese Klagemöglichkeit jedoch nutzlos. Dass das Land Niedersachsen die NIA verklagt, scheint aufgrund des beabsichtigten einhundertprozentigen Mutter-Tochter-Verhältnisses ausgeschlossen. Zumal sich aus Steuerzahlersicht die Vorteilhaftigkeit eines solchen Rechtsstreits – unabhängig vom Ausgang – nicht erschließt. Letztlich stünde das Land für jegliche Verfahrensfolgen in der Haftung. Auch die Kosten etwaiger Verfahren (z.B. Gerichts- und Gutachterkosten) wären auf die ein oder andere Weise vom Land zu tragen.

Vor diesem Hintergrund ist es als Versäumnis der Landesregierung zu werten, die Errichtung eines Landesbetriebs zu keiner Zeit ernsthaft in Erwägung gezogen zu haben. Es drängt sich der Eindruck auf, dass der Ausschluss eines Landesbetriebs lediglich

darauf zurückzuführen ist, dass dieser im Gegensatz zu einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts nicht kreditfähig ist. Eine Kreditfähigkeit der NIA erscheint aus Sicht des Bundes der Steuerzahler allerdings nicht zielführend. Gerade mit Blick auf die den Bundesländern jüngst eingeräumten erheblichen zusätzlichen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten im Kernhaushalt ist nicht damit zu rechnen, dass die Umsetzung von Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen an unzureichenden finanziellen Mitteln scheitert. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die umfangreich zur Verfügung gestellten Investitionsmittel infolge begrenzter Planungs- und Baukapazitäten gar nicht abfließen können. Die NIA schafft jedenfalls keine zusätzlichen Baukapazitäten. Die Planungs- und Baukapazitäten des SBN sind bereits begrenzt und die beabsichtigte Organleihe wird die Konkurrenz um knappe Personalressourcen zwischen NIA-Projekten und anderen Bauvorhaben des Landes sowie des Bundes weiter verschärfen. Unserer Erfahrung nach erwächst daraus früher oder später die Versuchung, nicht verausgabte Investitionsmittel zugunsten konsumtiver Ausgaben umzuwidmen. Dies umso mehr, da die Kreditfähigkeit der NIA ohnehin bereits dazu genutzt werden soll, bisher im Kernhaushalt veranschlagte Investitionsmittel durch zusätzliche Kreditaufnahmen der NIA zu substituieren und sich so zusätzliche Handlungsspielräume im Kernhaushalt zu verschaffen.

Auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive halten wir die beabsichtigte Kreditfähigkeit der NIA in ihrer in dem vorliegenden Gesetzentwurf skizzierten Ausgestaltung für nicht zustimmungsfähig. Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler spricht einiges dafür, dass es sich bei der NIA um eine unzulässige Gestaltung zur Umgehung der Schuldenbremse handeln könnte. So soll die NIA ausschließlich für das Land Niedersachsen tätig sein. Mieteinnahmen würden der NIA also ausschließlich aus dem Landeshaushalt zufließen. Diese über die Mindestmietzeit bereits vollständig kostendeckend ermittelten Mietzahlungen aus dem Landeshaushalt entsprechen bei Kreditfinanzierung durch die NIA somit zwangsläufig auch dem dort anfallenden Kapitaldienst. Der Umstand, dass das Land zudem voraussetzungslos und unbegrenzt für die Kredite der NIA haften soll, verstärkt den Eindruck des Umgehungstatbestands. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum sich das Land Niedersachsen zur Umsetzung dringend benötigter investiver Maßnahmen unnötigerweise einer Organisationsstruktur bedienen sollte, die dem Risiko ausgesetzt ist, infolge einer absehbaren gerichtlichen Überprüfung verworfen zu werden.

Ergänzend möchten wir darauf hinweisen, dass mit Errichtung der NIA ein wesentlicher Teil des Landeshaushalts sukzessive der parlamentarischen Kontrolle entzogen werden

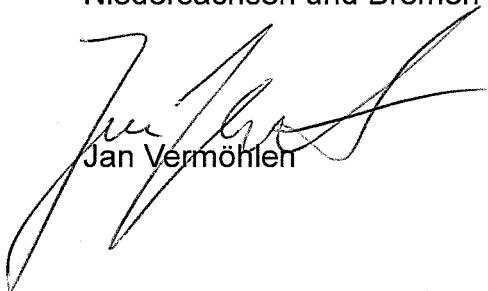
könnte. Bisher prüft der Haushaltsausschuss detailliert die Bauunterlagen und Kostenentwicklungen großer Projekte. Bei der NIA würde das Parlament nur noch einmalig zu Beginn einer Maßnahme über die Ausbringung einer Verpflichtungsermächtigung entscheiden können. Spätere Kostensteigerungen, die in der Vergangenheit regelmäßig auftraten, würden dann ausschließlich exekutiv gehandhabt werden, ohne dass das Parlament dann noch Einfluss nehmen könnte, um beispielsweise Bauabschnitte zu stoppen oder Abstriche an den geplanten Maßnahmen zu beschließen. Diese Erosion der parlamentarischen Kontrolle stellt einen bedenklichen Eingriff in die Rechte des Parlaments dar und versperrt gleichzeitig den Weg, auf Kostensteigerungen rechtzeitig durch Sparmaßnahmen zu reagieren.

Abschließend erlauben wir uns den Hinweis, dass zugunsten der NIA bisher auffällig häufig mit den allseits bekannten Unzulänglichkeiten des kameralen Systems – insbesondere mit Blick auf die Generationengerechtigkeit – argumentiert wurde. Das kamerale System sei nicht in der Lage, den Ressourcenverbrauch aus der Unterbringung der Behörden und Einrichtungen des Landes vollständig, transparent sowie perioden- und verursachergerecht zu erfassen. Dies unbestritten wäre es wünschenswert, wenn sich Parlament und Landesregierung eine solche Argumentation auch bei anderweitigen Landesaufgaben zu eigen machen würden. Etwa mit Blick auf die heute begründeten Versorgungsansprüche der Landesbediensteten, die im gegenwärtigen System mangels finanzieller Vorsorge vollständig aus den von künftigen Generationen zu leistenden Steuerzahlungen zu finanzieren sein werden. Generationengerechtigkeit ist keine Einbahnstraße.

Mit freundlichen Grüßen

Bund der Steuerzahler

Niedersachsen und Bremen e. V.



Jan Vermöhlen

GdW · Klingelhöferstraße 5 · 10785 Berlin

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Landesverwaltung
Frau Birgit Armbrrecht
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

WP/StB Ingeborg Esser
Hauptgeschäftsführerin

Telefon +49 30 82403-132
E-Mail esser@gdw.de

Berlin, 15.09.2025

Nur per E-Mail: birgit.armbrrecht@lt.niedersachsen.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 19/7498

Sachverhalt

Die **NIA** soll als eigenständige **Landesanstalt** mit dem Ziel gegründet werden, ab dem **01.01.2026** große Neubau-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungen von Liegenschaften für Behörden des Landes Niedersachsen umzusetzen.

Dabei übernimmt die NIA die Funktion als Bauherrin, Eigentümerin und Vermieterin, während das Land die entsprechenden Gebäude langfristig mietet und nutzt.

Zur Finanzierung ihrer Projekte kann die NIA **Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen oder Schuldverschreibungen ausgeben**. Die Rückzahlung erfolgt aus den späteren Mieteinnahmen.

Mit den Behörden soll ein echtes Mieter-Vermieterverhältnis gestaltet werden. Die Bemessung der Mieten soll entsprechend eines Kostenmietmodells erfolgen. Die NIA arbeitet nicht gewinnorientiert, aber nach kaufmännischen Grundsätzen.

Hintergründe und Motivation

- Das bisherige System mit direkter Realisierung durch das Land und weitgehend mietfreier Nutzung durch Behörden führt zu **Intransparenz**, zu langen Projektlaufzeiten und zu Unterfinanzierung der Instandhaltung.
- Die neue Struktur ist geeignet **Kostenbewusstsein** zu schaffen, fördert **Haushaltsflexibilität**, ermöglicht zeitnahe Investitionen und hilft, den **Sanierungsstau** der Landesgebäude nachhaltig abzubauen.
- Im Gegensatz zu Anmietungen bei privaten Investoren wird durch das Modell sowie die Festlegung der Kalkulationsgrundlagen sichergestellt, dass nur die Kostenmieten

erhoben werden. Diese können an Marktmieten gespiegelt werden. Aus dem Ansatz von Abschreibungen als Mietbestandteil ist eine Rückführung der Darlehen sichergestellt. Darüber hinaus sollten die laufende Instandhaltung sowie Verwaltungskosten kalkuliert werden.

Allgemeine Einschätzung

Die im Gesetzentwurf niedergelegten Motive für die Gründung einer eigenständigen Landesanstalt sind nachvollziehbar und auch nicht neu. Sowohl der Bund hat mit der BlmA Bundesanstalt für Immobilienaufgaben eine entsprechende Anstalt als auch viele Länder verfahren auf ähnliche Weise, wobei es sich, was die Rechtsform anbelangt, nicht unbedingt um Anstalten des öffentlichen Rechts handelt, sondern auch GmbHs durchaus üblich sind.

Beispielhaft zu nennen wären:

- Berlin (BIM GmbH),
- NRW (BLB NRW, AöR),
- Hamburg (Sprinkenhof GmbH),
- Schleswig-Holstein (GMSH, AöR)

Gemeinsam ist diesen Ausgliederungen in der Regel:

- Mieter-Vermieter-Modell
- Kreditfinanziert, wobei eine angemessene Eigenkapitalausstattung erforderlich ist
- gemeinwohlorientiert und als zentrale Immobiliendienstleister gedacht

Unterschiede ergeben sich in:

- Rechtsform: GmbH/AG vs. AöR.
- Struktur: Zum Teil wird jedes Immobilienprojekt in einer eigenständigen Tochter- und Projektgesellschaften durchgeführt. Dies führt aber zu erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwendungen. Deshalb ist die in Niedersachsen angedachte Konstruktion deutlich flexibler.
- Eigentum: Häufig wird das Eigentum an den Immobilien übertragen; in Niedersachsen bleiben Grundstücke beim Land, NIA erhält Erbbaurechte. Das führt über den Erbbauzins zu Einnahmen des Landes, erhöht aber den Aufwand (durch Ansatz in der Mietenkalkulation) für die Landesunternehmen.

- Aufgabenfeld: Zum Teil sind die Rechtsträger auch stark im Kulturbereich tätig. NIA soll klar auf Landesverwaltungsgebäude ausgerichtet sein.

In einigen Bundesländern werden die Aufgaben nicht in einem eigenständigen Rechtsträger durchgeführt, sondern in unselbstständigen Landesbetrieben. Dann allerdings sind die Vorteile einer Kreditfinanzierung der Immobilieninvestitionen nicht umsetzbar. Es bleibt dann dabei, dass eine Finanzierung aus dem Haushalt zu erfolgen hat.

Die generellen Vorteile der angedachten Gründung eines eigenständigen Rechtsträgers und der Übertragung der Aufgaben sind, dass sowohl Neubauinvestitionen, als auch größere Modernisierungsinvestitionen nach immobilienwirtschaftlichen und kaufmännischen Grundsätzen geplant, durchgeführt und finanziert werden können.

Im Haushalt ist dies unter dem Gesichtspunkt des kameralistischen Systems häufig nicht sichergestellt. Außerdem müssen aufgrund von Haushaltsbeschränkungen erforderliche Investitionen häufig zurückgestellt werden. In einem eigenen Rechtsträger besteht die Möglichkeit, diese Investitionen auch angemessen fremd zu finanzieren, wodurch eine deutlich größere Hebelwirkung erreichbar ist. In der Immobilienwirtschaft ist dies üblich. Über Hypothekarkredite kann darüber hinaus eine Kalkulationssicherheit erreicht werden, da Laufzeiten mit Zinsfestschreibung entsprechend des angedachten Zeitraums von 33 Jahren mittlerweile absolut üblich sind. Hinzu kommt, dass die Konditionen durch die Gewährträgerhaftung positiv beeinflusst werden.

Voraussetzung für eine adäquate Fremdfinanzierung ist eine ausreichende Ausstattung der Anstalt mit Eigenkapital (mindestens 20 bis 30%). D. h., dass bei steigendem Investitionsvolumen, der Anstalt auch Eigenkapital nachzuschießen wäre. In vergleichbaren Konstruktionen erfolgt dies üblicherweise durch Sacheinlage von Grundstücken. Dies ist bei der NIA lt. Gesetzentwurf nicht angedacht, da die Grundstücke im Erbbaurecht vergeben werden sollen. Dies sollte noch einmal überdacht werden, zumal die Erbbauzinsen dem Land als Einnahmen zufließen, aber gleichzeitig den Mietaufwand der Behörden erhöhen. Die Rechtsform als Anstalt kann sich bei der Fremdfinanzierung bei den Kreditkonditionen als vorteilhaft erweisen, da das Land Niedersachsen direkt haftet.

Auch die Übernahme von nicht betriebsnotwendigen Landes-Immobilien, die durch die Anstalt verwertet werden können, könnten sich für die Innenfinanzierung positiv auswirken.

Die Nutzung der Hebelwirkung bei Immobilieninvestitionen durch Fremdkapitalaufnahme zur Verwirklichung größerer Volumina ist üblich in der Immobilienbranche und betriebswirtschaftlich sinnvoll. So adressiert z. B. auch der aktuelle Koalitionsvertrag das Thema für die BlmA. Die BlmA soll künftig Kredite aufnehmen können. Die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb der Bundesbauten soll konzentriert werden. Letztendlich basiert auch das Geschäftsmodell der kommunalen und landeseigenen Wohnungsunternehmen auf diesen Grundsätzen.

Eine transparente Mietkalkulation kann zu hoher Transparenz und hoher Kalkulationssicherheit für die anzumietenden Büroflächen für die Behörden führen.

Bei der Fremdfinanzierung der Immobilien kann sich die Erbbaurechtskonstruktion negativ auf die Konditionen und Höhe der Finanzierung auswirken, da lediglich die Immobilie als Sicherheit zur Verfügung steht.

Auch erschließt sich noch nicht vollständig, wie mit Bestandsgebäuden umgegangen werden soll, die für größere Modernisierungen in die NIA eingebracht werden sollen. Ist auch hier eine Erbbaurechtskonstruktion vorgesehen? Dies erscheint aufgrund von kürzeren Restlaufzeiten der Immobilien sehr aufwändig.

Beim Bestand ist zu berücksichtigen, dass sich in Umsetzung der EPBD, der europäischen Gebäuderichtlinie, in nationales Recht, erhebliche zusätzliche Investitionsnotwendigkeiten ergeben können. Die Umsetzung muss bis Ende Mai 2026 erfolgen. Es gibt für öffentliche Gebäude eine objektspezifische Verpflichtung, die sog. "worst performing building" bis 2030 energetisch zu sanieren.

In diesem Zusammenhang ist bei der Übernahme der Bestandsimmobilien in den Bestand der Anstalt eine energetische Zustandserfassung zwingend erforderlich, um einen möglichen Instandhaltungsstau zu erfassen. Energetische Sanierungen müssen sich über die zukünftigen Mieten refinanzieren.

Bei der Übernahme der Immobilien wäre zu klären, wie diese auf die Anstalt übertragen werden sollen. Eine Übertragung im Sinne der Einlage durch das Land ist zu bevorzugen. Wie oben dargestellt führt das auch zu einer angemessenen Eigenkapitalausstattung der Anstalt

Wichtige Gelingensbedingungen der NIA

Immobilienwirtschaftliche Expertise

Eine der wichtigsten Gelingensvoraussetzungen des angedachten Konstruktes ist es, dass ein hohes Maß an immobilien- und betriebswirtschaftlicher Kompetenz aufgebaut wird.

Das betrifft sowohl die Leitungsebene als auch das angestellte Personal.

Neben kaufmännischer immobilienwirtschaftlicher Kompetenz geht es auch um hohe technische und planerische Kompetenz.

Was kontraproduktiv sein kann, ist, wenn Mitarbeiter von Behörden in Immobilienunternehmen, die nach kaufmännischen Grundsätzen arbeiten sollen, überführt werden. Gerade in der Bauplanung, Baudurchführung und Kostenkontrolle ist hohe fachliche Kompetenz gefragt. Hier ist ein Mix aus ehemaligen Beschäftigten von Landesbehörde und Beschäftigten mit Immobilienmarktkennntnis empfehlenswert.

Politischen Einfluss begrenzen

Es ist richtig, dass der Verwaltungsrat die Aufgabe erhalten soll, den Vorstand zu überwachen und auch zu prüfen, dass die Ziele des Landes richtig und ausreichend umgesetzt werden.

Aber auch hier sollte darauf geachtet werden, dass dieser nicht ausschließlich politisch besetzt wird, sondern zumindest durch Fachleute mit immobilienwirtschaftlicher Expertise, ggf. aus der Wissenschaft angereichert wird und dem Vorstand beratend zur Seite steht.

Rechnungslegung und Prüfung angemessen ausgestalten

Etwas erstaunlich erscheint, dass die NIA wie eine kleine Kapitalgesellschaft ihren Jahresabschluss aufstellen soll.

Gerade wegen der hohen Investitionsvolumina und der hohen Fremdkapitalaufnahme sollten die jeweiligen Größengrundsätze des HGB zur Anwendung kommen. Dies dient auch der Transparenz dem Land und z.B. dem Rechnungshof gegenüber. Auch eine Prüfung entsprechen HGrG erscheint sachgerecht.

Fazit

Die Übertragung der Neubau-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungen von Liegenschaften für Behörden des Landes Niedersachsen in eine eigene Anstalt ist zu begrüßen. Die Vorteile liegen im Wesentlichen darin, dass die Projekte nach immobilienwirtschaftlichen Grundsätzen geplant, durchgeführt und finanziert werden können. Auch ist damit für die Behörden, im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells, eine klare Kosten- und Leistungsrechnung, jenseits der Kameralistik möglich. Im Endeffekt basiert das Geschäftsmodell der kommunalen und landeseigenen Wohnungsunternehmen, mit ihrer weit über 100jährigen Tradition, auf den gleichen Überlegungen und Grundlagen.

Voraussetzung für ein Gelingen in der praktischen Umsetzung ist der Aufbau einer professionellen Organisationsstruktur und eine Besetzung mit Fachleuten. Wichtig ist auch, dass neben der gesetzlich geplanten Ausgestaltung, klare Regelungen für die Besetzung der Organe und für die Ermittlungsgrundsätze der Kalkulation der Kostenmiete (Wirtschaftlichkeitsberechnung nach Branchenstandard, kaufmännische Steuerung) getroffen werden.

Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung sollte immer von angemessenen üblichen Baukosten ausgegangen werden. Diese sind im Rahmen der Ausschreibung nachzuweisen und zu fixieren

Es sollte auch geprüft werden, ob die Trennung zwischen Grundstück (Erbbaurecht) und Gebäude die richtige Lösung ist, da die Erbbauzinsen die kalkulatorische Miete in die Höhe treiben und sich im Endeffekt aufheben (Einnahme des Landes und Ausgabe für höhere Miete).

Es sollte darauf geachtet werden, dass es keine Miet- sondern Nutzungsverträge gibt. Die Nutzungsverträge sind zum einen steuerfrei und zum anderen kann auch der Energieeinkauf für die Nutzer mit gestaltet werden.

Vor Durchführung der Maßnahmen sollte ein Marktvergleich stattfinden, ob die Eigenumsetzung der Projekte, im Verhältnis zu einer Fremdanmietung vorteilhaft ist. So können externe Anbieter durch, z.B. Inanspruchnahme steuerlicher Vorteile, eventuell auch bessere Rahmenbedingungen haben. Darauf kann in Abhängigkeit des jeweiligen Projektes reagiert werden. Auch muss berücksichtigt werden, dass bei größeren gewerblichen Projektentwicklungen, häufig ein langjähriger, sicherer, kommunaler oder landeseigener Ankermieter für den Projekterfolg entscheidend sein kann. Dies kann dazu führen, dass diesem Ankermieter besondere Konditionen für die Grundmietzeit angeboten werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass bei einer Verlängerung des Mietzeitraums dies nicht automatisch gilt. Deshalb sollten beim Vergleich mit einer Eigenumsetzung, auch die Kosten des Umzuges und der Neuankmietung einer Immobilie in den Vorteilhaftigkeitsvergleich mit einbezogen werden. In vielen Fällen stellt sich dann heraus, dass die Eigenentwicklung vorteilhafter als die Anmietung von Flächen ist.

Mit freundlichen Grüßen



Ingeborg Esser
Wirtschaftsprüferin / Steuerberaterin

Universität Passau • 94030 Passau

An die
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Landtagsverwaltung
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

– per E-Mail –

Anschrift	Universität Passau Innstr. 40 94032 Passau
Telefon	(0851) 509-2357
Telefax	(0851) 509-2352
E-Mail	till.meickmann@uni-passau.de
Internet	jura.uni-passau.de/meickmann
Datum	15. September 2025

Schriftliche Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben,
Gesetzentwurf der Landesregierung – LT-Drs. 19/7498**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

gerne nehme ich im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
des Niedersächsischen Landtages zum oben genannten Gesetzentwurf wie folgt schriftlich Stellung:

**Die geplante Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als
Anstalt des öffentlichen Rechts ist mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken
behaftet.**

Gliederung

I. Sachverhalt	3
II. Rechtliche Würdigung	4
1. Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts	4
a) Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit	4
b) Zulässigkeit von rechtlich selbstständigen Sondervermögen	6
(1) Parlamentarisches Budgetrecht und rechtlich selbstständige Sondervermögen	7
(2) Formelle Anforderungen	9
(3) Materielle Anforderungen	9
c) Anwendung dieser Maßstäbe	12
(1) Intensität der Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts	12
(2) Fehlende sachliche Rechtfertigungsgründe	12
d) Zusammenfassung	14
2. Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse	14
a) Schuldenbremse nach der Reform 2025	14
b) Grundsätzliche Geltung des Rechtsträgerprinzips	15
c) Haftungsübernahme	16
d) Einnahmen aus Erbbaurechten	16
e) Zurechnung wegen Missbrauchs der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten	17
(1) Voraussetzungen	17
(2) Anwendung dieser Maßstäbe	18
(3) Rechtsfolgen	20
f) Zusammenfassung	20
3. Weitere verfassungsrechtliche Risiken	21
a) Gesetzesvorbehalt	21
b) Haushaltswahrheit und -klarheit	21
c) Wirtschaftlichkeit	22
IV. Ergebnis	23

I. Sachverhalt

Meiner Stellungnahme liegt der nachfolgend in seinen wesentlichen Elementen zusammengefasste Sachverhalt zugrunde.

Die Landesregierung hat einen Entwurf für ein Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (AnstNIAG-E) in den Landtag eingebracht. Mit diesem Gesetz soll zum 1. Januar 2026 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) errichtet werden (§ 1 Abs. 1 AnstNIAG-E). Zweck der Anstalt ist es, den Unterbringungsbedarf des Landes zu decken, indem sie als Bauherrin und Vermieterin für das Land Niedersachsen agiert (§ 1 Abs. 2 AnstNIAG-E).

Die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) hat gem. § 5 Abs. 1 AnstNIAG-E die Aufgabe, große Hochbaumaßnahmen des Landes eigenverantwortlich durchzuführen, die bisher aus dem Landeshaushalt finanziert wurden. Die NIA übernimmt die Bauherrenfunktion für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie umfassende Sanierungen und energetische Ertüchtigungen. Die NIA verantwortet gem. § 5 Abs. 2 AnstNIAG-E auch die Immobilienverwaltung: Nach der Fertigstellung ist sie für die Verwaltung und die Bauunterhaltung der Gebäude zuständig. Nach § 5 Abs. 3 AnstNIAG-E überlässt die NIA die fertiggestellten Gebäude den jeweiligen Landesdienststellen gegen Zahlung eines Mietzinses zur Nutzung. Die Dienststellen zahlen eine Miete, die sämtliche Kosten der NIA deckt. Dazu gehören Investitions-, Finanzierungs-, Verwaltungs- und Bauunterhaltungskosten, aber auch die von der NIA an das Land zu zahlenden Erbbauzinsen. Dabei wird eine Mindestmietzeit festgelegt, die der NIA die vollständige Amortisation ihrer Investitionskosten garantiert. Diese Mietzeit darf die voraussichtliche Nutzungsdauer des Gebäudes nicht überschreiten und ist auf maximal 33 Jahre begrenzt. Nach Ablauf dieser Frist sollen die Investitions- und Finanzierungsanteile bei einer Fortsetzung des Mietverhältnisses aus dem Mietzins entfallen.

Zur Durchführung der Baumaßnahmen und der Bauunterhaltung bedient sich die NIA gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 AnstNIAG-E im Wege der Organleihe des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN). Im Übrigen sind Behörden und Einrichtungen des Landes Niedersachsen verpflichtet, der NIA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Amtshilfe zu leisten (§ 6 Abs. 3 AnstNIAG-E).

Der zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderliche Grundstücksbedarf wird gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 AnstNIAG-E durch das Land sichergestellt. Damit die NIA die Baumaßnahmen durchführen und das Bauwerk anschließend an das Land Niedersachsen vermieten kann, bestellt das Land der Anstalt an den Grundstücken ein Erbbaurecht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AnstNIAG-E). Die NIA hat für aufstehende Baulichkeiten in Abweichung von § 63 Abs. 4 Satz 1 LHO keine Entschädigung zu leisten (§ 6 Abs. 1 Satz 3 AnstNIAG-E). Das Erbbaurecht ist durch die NIA zu verzinsen, wobei die Verzinsung gem. § 6 Abs. 1 Satz 4 AnstNIAG-E erst mit Beginn der Mietzahlungspflicht seitens des Landes Niedersachsen einsetzt, um eine Belastung der NIA mit Erbbauzinsen während der Bauzeit zu verhindern.

§ 7 Abs. 1 AnstNIAG-E ermächtigt die NIA, zur Finanzierung ihrer Investitionen Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen auszugeben. § 7 Abs. 2 AnstNIAG-E bestimmt, dass die NIA am Kontenclearing des Landes teilnimmt. Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 AnstNIAG-E ist das Kontenclearing grundsätzlich verzinslich auszugestalten. Davon ausgenommen ist die Bauzeitfinanzierung, bei der das Land anstelle einer laufenden Verzinsung zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund des Mietverhältnisses nachträglich pauschal mit 5 Prozent der bis dahin von der NIA gezahlten Investitionsausgaben entschädigt wird (§ 7 Abs. 2 Satz 3 AnstNIAG-E).

Das Land Niedersachsen stattet die NIA mit einem Trägerkapital von 10 Millionen Euro aus (§ 2 AnstNIAG-E) und trägt die Anstaltslast (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AnstNIAG-E). Das Land haftet nach § 3 Abs. 2 Satz 1 AnstNIAG-E unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der NIA, nach § 3 Abs. 3 AnstNIAG-E für die

von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen unmittelbar – in diesen Fällen kommt es nicht darauf an, ob und inwieweit für Gläubiger eine Befriedigung aus dem Vermögen der NIA zu erlangen ist.

II. Rechtliche Würdigung

Meine Stellungnahme fußt im Wesentlichen auf den folgenden rechtlichen Erwägungen.

Sowohl die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts (1.) als auch die geplante Kreditaufnahme außerhalb des Kernhaushalts (2.) begegnen gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken. Verfassungsrechtliche Probleme ergeben sich ferner im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt, die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Wahrheit sowie die Wirtschaftlichkeit (3.).

1. Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts

Die Errichtung der NIA als Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 1 AnstNIAG-E könnte gegen Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV und § 8 HGrG¹ verstoßen.

a) Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit

Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV enthält die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit.² Der Grundsatz der Vollständigkeit wird aus der Formulierung abgeleitet, dass „alle Einnahmen [...] und alle Ausgaben des Landes“ zu veranschlagen sind;³ der Grundsatz der Einheit aus der Formulierung, dass diese „im Haushaltsplan“ zu veranschlagen sind.⁴ Beide Grundsätze lassen sich auch dem im Verhältnis zur Niedersächsischen Verfassung höherrangigen⁵ § 8 HGrG⁶ (und dem im Verhältnis zu anderen einfachen Landesgesetzen gleichrangigen⁷ § 11 LHO)⁸ entnehmen.⁹

Der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit verlangt, dass alle zu erwartenden Einnahmen und geplanten Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden.¹⁰ Der Vollständigkeitsgrundsatz bezweckt, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen und das Haushaltsbewilligungsrecht als eines der wesentlichen

¹ Vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof könnte indes im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle allein der Verstoß gegen Art. 65 NV gerügt werden, vgl. Art. 54 Nr. 3 NV, § 8 Nr. 8, §§ 33 f. NStGHG. Ob vor dem Bundesverfassungsgericht auch der Verstoß eines Landesgesetzes gegen das Haushaltsgrundsatzgesetz wegen Verstoßes gegen Art. 109 Abs. 4 GG gerügt werden kann, ist umstritten; vgl. dazu etwa *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL 2023, Art. 109 Rn. 241 m.w.N. *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 14.

² *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, 2011, Art. 65 Rn. 10; *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 21.

³ *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 36.

⁴ Vgl. Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“; zur Bindungswirkung gegenüber dem einfachen Bundesgesetzgeber etwa *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 549 f.; *Gröpl*, in: ders., BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 25.

⁵ § 8 Abs. 1 HGrG enthält den Grundsatz der Einheit („ein Haushaltsplan“) und § 8 Abs. 2 HGrG den Grundsatz der Vollständigkeit („alle [...] Einnahmen, [...] Ausgaben und [...] Verpflichtungsermächtigungen“).

⁶ Die LHO steht im gleichen Range wie jedes andere einfache Landesgesetz, sodass die Konkurrenzregeln „lex specialis derogat legi generali“ und „lex posterior derogat legi priori“ greifen und in der Folge abweichende einfachgesetzliche Regelungen (etwa in einem Haushaltsgesetz) typischerweise den Regelungen der LHO vorgehen; vgl. *Wernsmann/Geiß*, NVwZ 2023, 1113 (1114). Aus diesem Grund werden Vorschriften der LHO in dieser Stellungnahme nicht als Prüfungsmaßstab herangezogen.

⁷ § 11 Abs. 1 LHO enthält den Grundsatz der Einheit („ein Haushaltsplan“) und § 11 Abs. 2 LHO den Grundsatz der Vollständigkeit („alle [...] Einnahmen, [...] Ausgaben und [...] Verpflichtungsermächtigungen“).

⁸ Vgl. *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 16.

⁹ *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 21; vgl. auch *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 1239; *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 2021, § 66 Rn. 96; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 48; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 70. EL 2013, Art. 110 Rn. 91; *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 39; *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 28; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 15; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 555; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 324 f.; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 224; *Meickmann*, in: Eisentraut u.a., OA-Kommentar GG, Art. 110 (im Erscheinen).

Instrumente des Parlaments zur Regierungskontrolle wirksam auszugestalten. Nur so erhält das Parlament in regelmäßigen Abständen einen lückenlosen Überblick über sämtliche dem Staat verfügbaren Mittel und damit zugleich über die den Bürgerinnen und Bürgern auferlegte Abgabenlast. Nur unter dieser Voraussetzung lassen sich sämtliche Einnahmen und Ausgaben vollständig den vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterwerfen.¹¹ Der Vollständigkeitsgrundsatz ist damit eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie.¹²

Mit dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit eng verbunden ist der Haushaltsgrundsatz der Einheit. Dieser verlangt, dass die erwarteten Einnahmen und geplanten Ausgaben grundsätzlich vollständig und in einer Bruttoaufgliederung (also ohne interne Verrechnungen) in einen einzigen Haushaltsplan einzustellen sind.¹³ Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets sind daher grundsätzlich unzulässig.¹⁴ Damit soll sichergestellt werden, dass der Haushaltsplan eine Gesamtübersicht über die Finanzwirtschaft des Staates vermittelt.¹⁵ Nur so ist es der Regierung und dem demokratisch primär legitimierten Parlament möglich, übersichtlich und im Zusammenhang zwischen den in Betracht kommenden Finanzierungsbedarfen abzuwägen und Prioritäten zu setzen.¹⁶

Die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und der Einheit dienen also gleichermaßen dazu, das parlamentarische Budgetrecht abzusichern.¹⁷ Das Budgetrecht des Parlaments gilt schon historisch als „Königsrecht des Parlaments“¹⁸ und gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Identitätskern der Verfassung“¹⁹. Steuerbewilligung und Haushaltsplanung durch den Landtag sind für die politische Gestaltungsmacht des Parlaments zentral. In den Haushaltsberatungen muss sich die regierungstragende Parlamentsmehrheit mit der Opposition auseinandersetzen und sich vor der Öffentlichkeit rechtfertigen.²⁰ Das Haushaltsrecht ist ein zentrales Instrument des Gesetzgebers zur Steuerung und Kontrolle der Regierungsarbeit,²¹ in dem sich die unmittelbare demokratische

¹¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (343); BVerfG, Ur. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 = BVerfGE 108, 1 (16); BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 2 BvL 1/01 = BVerfGE 108, 186 (216); BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Ur. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335, 2391/95 = BVerfGE 113, 128 (147); BVerfG, Ur. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (118 f.).

¹² Vgl. BVerfG, Ur. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303).

¹³ Vgl. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 2021, § 66 Rn. 107; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 555; Kloepper, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 324; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 538.

¹⁴ Vgl. Kube, ZG 2012, 105 (114); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (343); BVerfG, Ur. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 = BVerfGE 108, 1 (16); BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 2 BvL 1/01 = BVerfGE 108, 186 (216); BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Ur. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335, 2391/95 = BVerfGE 113, 128 (147); BVerfG, Ur. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (119); BVerfGE 122, 316 (334); 123, 132 (141).

¹⁵ Vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 36.

¹⁶ Vgl. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 2021, § 66 Rn. 107.

¹⁷ Vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 17; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (107) m.w.N.

¹⁸ Vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 11.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Ur. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 2 BvR 182/09 = BVerfGE 123, 267 (359); BVerfG, Ur. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Ur. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 106); BVerfG, Ur. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (399f. Rn. 161); BVerfG, Ur. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (195 Rn. 138); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2017 – 2 BvR 859, 980, 1651, 2006/15 = BVerfGE 146, 216 (253 f. Rn. 54); BVerfG, Ur. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (288 f. Rn. 123); BVerfG, Ur. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 2 BvR 980/16 = BVerfGE 154, 17 (87 Rn. 104); BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 = BVerfGE 157, 332 (381 Rn. 84); BVerfG, Ur. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193 (285 f. Rn. 134).

²⁰ Vgl. Isensee, JZ 2005, 971 (973).

²¹ Vgl. BVerfG, Ur. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (32); BVerfG, Ur. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303); BVerfG, Ur. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 = BVerfGE 70, 324 (356); BVerfG, Ur. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (344); BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Ur. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (119); BVerfG, Ur. v. 18.3.2014 – 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12, 2 BvE 6/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201).

Legitimation²² des Landtages zu einem Verfassungsauftrag der politischen Führung verdichtet.²³ Dem Parlament kommt die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über Haushaltsfragen zu.²⁴ Dieser Kompetenz und der damit verbundenen Verantwortung kann sich der Landesgesetzgeber nicht pauschal durch Delegation an die Exekutive entziehen.²⁵

b) Zulässigkeit von rechtlich selbstständigen Sondervermögen

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit der Errichtung von rechtlich selbstständigen Sondervermögen Grenzen setzen, sei es in privater oder – wie vorliegend – in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.²⁶

Rechtlich unselbstständige Sondervermögen (auch: Sondervermögen im engeren Sinne) sind organisatorisch und wirtschaftlich, nicht aber zugleich rechtliche Ausgliederungen eines bestimmten Bereichs der staatlichen Tätigkeit aus dem Kernhaushalt. Rechtlich selbstständige Sondervermögen (Sondervermögen im weiteren Sinne oder Nebenhaushalte²⁷) sind dagegen rechtlich selbstständige Rechtsträger des privaten oder öffentlichen Rechts, die im eigenen Namen und auf eigene Rechnung am Rechtsverkehr teilnehmen.²⁸

Zunächst ist festzustellen, dass die Zulässigkeit von rechtlich selbstständigen Sondervermögen in der Niedersächsischen Verfassung nicht explizit geregelt ist. Art. 65 Abs. 3 NV enthält zwar eine Regelung für rechtlich unselbstständige Sondervermögen und Landesbetriebe, der zufolge bei diesen im Haushaltsplan nur die Zulieferungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen sind. Eine Regelung zu rechtlich selbstständigen Sondervermögen enthält Art. 65 NV dagegen nicht.

Daraus kann indes nicht geschlossen werden, dass Art. 65 NV die Errichtung selbstständiger Sondervermögen verbieten würde.²⁹ Vielmehr ist der Anwendungsbereich von Art. 65 NV auf das Land Niedersachsen als Rechtsträger beschränkt.³⁰ Andere selbstständige Rechtsträger sind – unabhängig von der Beteiligungsstruktur – nicht von Art. 65 NV erfasst. Daher wird die Errichtung von rechtlich selbstständigen Sondervermögen grundsätzlich als verfassungsrechtlich zulässig erachtet.³¹

²² Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (344).

²³ Vgl. *Isensee*, JZ 2005, 971 (973).

²⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (32).

²⁵ Vgl. *Isensee*, JZ 2005, 971 (973); vgl. zudem *Mahrenholz*, in: Denninger u.a., Alternativkommentar zum GG, 2. EL 2002, Art. 110 Rn. 5; zust. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 33.

²⁶ Grundlegend zu dieser Problemstellung bereits *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996.

²⁷ So die Terminologie etwa bei *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 41; vgl. auch *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 275: „mit eigener Finanz- und Haushaltshoheit ausgestattete Institutionen“.

²⁸ Vgl. zu dieser Terminologie etwa *Kube*, ZG 2010, 105 (109) m.w.N.; krit. zur Verwendung des Begriffs Sondervermögen für rechtlich selbstständige Einheiten etwa *Strauß*, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 76. EL 2021, Art. 110 Rn. 17; vgl. auch die Terminologie bei *Piduch*, in: Arnold/Geske, Öffentliche Finanzwirtschaft, 1988, S. 121 (154); *K. Burmeister*, Außerbudgetäre Aktivitäten des Bundes, 1997, S. 123 ff.

²⁹ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von (unselbstständigen) Sondervermögen auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung etwa StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 156 ff. = NVwZ 2022, 147 (151); VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.3.2002 – 6/01, juris Rn. 80 = NVwZ-RR 2003, 537 (539); a.A. *Müller*, Sondervermögen und Kreditemächtigungen, 2025, S. 129.

³⁰ *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 41; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 22.11.2011 – 2 BvE 3/08, BVerfGE 129, 356 (366); *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 30; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 1; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 121 ff.

³¹ *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 37; vgl. auch *Kube*, ZG 2010, 105 (110 f., 114 f.); *Meickmann*, in: Eisentraut u.a., OA-Kommentar GG, Art. 110 (im Erscheinen).

(1) Parlamentarisches Budgetrecht und rechtlich selbstständige Sondervermögen

Aus der grundsätzlichen Zulässigkeit selbstständiger Sondervermögen kann jedoch nicht gefolgert werden, dass an ihre Errichtung keinerlei Anforderungen zu stellen wären.³² Würde man an die Schaffung juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts keinerlei verfassungsrechtliche Anforderungen stellen, würde das parlamentarische Budgetrecht erodieren (sog. „Flucht aus dem Budget“³³).³⁴ Die Funktionen des parlamentarischen Budgetrechts (demokratische Legitimation,³⁵ Gestaltungs- und Steuerungsfunktion,³⁶ Kontrolle der Regierung³⁷ und Transparenz über das staatliche Finanzgebaren³⁸)³⁹ erfordern, dass Ausgliederungen aus dem Haushalt nicht voraussetzungs- und bedingungslos erfolgen können.⁴⁰

Würde man allein darauf abstellen, dass Art. 65 Abs. 1 NV von vornherein nicht für selbstständige Sondervermögen gilt, würde dies den inneren Zusammenhang zwischen parlamentarischem Budgetrecht und den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und der Vollständigkeit ausblenden. Die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts setzt die Einheit und Vollständigkeit des Haushalts voraus. Die Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit sind Ausfluss und Konkretisierung des parlamentarischen Budgetrechts, das sie effektuieren.⁴¹ Dass Art. 65 Abs. 1 NV verselbstständigte Sondervermögen nicht erfasst, ist nicht als Entscheidung der Verfassung misszudeuten, dass diese vom parlamentarischen Budgetrecht und den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und der Vollständigkeit losgelöst wären.⁴² Anders ausgedrückt: Allein der Umstand, dass ein rechtlich verselbstständiges Sondervermögen nicht (unmittelbar) vom Anwendungsbereich des Art. 65 Abs. 1 NV erfasst wird, bedeutet noch nicht, dass dessen Errichtung auch zulässig ist.⁴³

³² A.A. *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, 63. EL 2022, § 11 BHO Rn. 3: „die Schaffung neuer Rechtspersonen ist eine politische Entscheidung, die im Ermessen von Regierung und Parlament steht.“

³³ Formulierung nach *Smekal*, Die Flucht aus dem Budget, 1977.

³⁴ Vgl. *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 30; *Kube*, ZG 2010, 105 (114).

³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (344); *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 280 ff.; *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 12; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 88; *Droege*, in: Kahl/Ludwigs, HVwR III, 2022, § 88 Rn. 16; v. *Kampen*, Gewaltenteilung, funktionsgerechte Organstruktur und Legitimation im Haushaltsrecht, 2025, S. 123 ff.; vgl. auch *Schmidt*, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007.

³⁶ Vgl. *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 65; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 12.2.1964 – 1 BvL 12/62 = BVerfGE 17, 210 (216); BVerfG, Beschl. v. 2.10.2001 – 2 BvR 1594/01 = NJW 2002, 127; *Strauß*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 76. EL 2021, Art. 110 Rn. 55.

³⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (32); BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 = BVerfGE 70, 324 (356); BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (344); BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (119); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12, 2 BvE 6/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201); *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 22; *Isensee*, JZ 2005, 971 (980); *Waldhoff*, Budgethoheit und Haushaltskontrolle, 2019, S. 124 f.; v. *Kampen*, Gewaltenteilung, funktionsgerechte Organstruktur und Legitimation im Haushaltsrecht, 2025, S. 61 ff.; vgl. auch VfGH Sachsen, Urt. v. 23.4.2008 Vf. 87-I/06 = NVwZ-RR 2008, 585 (586); VfGH Sachsen, Urt. v. 28.8.2009 Vf. 41-I/08 = NVwZ-RR 2010, 1 (5); VfGH Berlin, Urt. v. 6.10.2009 – 143/08 = NVwZ-RR 2010, 169 (172); StGH Bad.-Württ., Urt. v. 6. 10. 2011 – GR 2/11 = NVwZ 2012, 300 (301).

³⁸ Vgl. *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 282 ff.; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 88.

³⁹ Vgl. dazu auch *Meickmann*, in: Eisentraut u.a., OA-Kommentar GG, Art. 110 (im Erscheinen).

⁴⁰ Daher vermag die formelle Betrachtung, dass rechtlich selbstständige Sondervermögen nicht dem parlamentarischen Budgetrecht unterliegen sollen, weil ihre Einnahmen (Erträge) und Ausgaben (Kosten) grundsätzlich nicht im Landeshaushalt abgebildet werden, nicht zu überzeugen; siehe aber *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 41.

⁴¹ Vgl. *Gröpl*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar GG, 174. EL 2015, Art. 110 Rn. 146; *Wendt*, in: Ipsen, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1994, S. 37 (40 f.); *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (108).

⁴² Vgl. *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rn. 14; auch diejenigen Stimmen in der Literatur, die im Hinblick auf die Geltung der Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit für rechtlich selbstständige Sondervermögen eine (rein) formale Betrachtungsweise anstellen, erkennen diesen Zusammenhang durchaus an, so insbesondere *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 31 f.; vgl. auch *Grupp*, DVBl. 1994, 140 (144).

⁴³ Vgl. auch *Strauß*, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 11 BHO Rn. 23: „Der Dissonanz, die sich aus dem Auseinanderlaufen von rechtlicher und wirtschaftlicher Betrachtungsweise ergibt, ist vielmehr dadurch zu begegnen, dass von der Möglichkeit, juristische Personen in die staatliche Aufgabenwahrnehmung einzubinden, nur sparsam und zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.“

Der innere Zusammenhang zwischen der Ausgliederungsentscheidung und den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und der Vollständigkeit sowie dem parlamentarischen Budgetrecht lässt sich auch nicht mit der Begründung auflösen, dass Art. 65 Abs. 3 NV eine Ausnahme nur für unselbstständige Sondervermögen und Landesbetriebe normiert, nicht dagegen für rechtlich selbstständige Sondervermögen.⁴⁴ Denn Art. 65 Abs. 3 NV enthält nur eine Vereinfachungsregelung: Während im Kernhaushalt nach dem allgemein geltenden Bruttoprinzip alle Zahlungsströme abzubilden sind, müssen bei unselbstständigen Sondervermögen im Kernhaushalt nur die (Netto-)Zu- und Abflüsse abgebildet werden. Weil rechtlich verselbstständigte Sondervermögen wegen des Rechtsträgerprinzips nicht in den Anwendungsbereich von Art. 65 NV fallen, bedarf es in Art. 65 NV für diese auch keiner expliziten Ausnahmeregelung.⁴⁵ Vielmehr setzt die Niedersächsische Verfassung für rechtlich selbstständige Sondervermögen voraus, dass bei diesen aufgrund des Rechtsträgerprinzips im Kernhaushalt grundsätzlich nur die Zu- und Abflüsse abgebildet werden.⁴⁶ Aus dem Schweigen des Art. 65 NV zu verselbstständigten Sondervermögen kann daher nicht auf deren voraussetzungslose Zulässigkeit geschlossen werden.

Dafür spricht zudem, dass auch die Ausnahmeregelung für unselbstständige Sondervermögen in Art. 65 Abs. 3 NV zu den formellen und materiellen Voraussetzungen, die für deren Errichtung erfüllt sein müssen, schweigt.⁴⁷ Denn auch wenn bei rechtlich unselbstständigen Sondervermögen im Detail umstritten ist, welche konkreten Voraussetzungen und Grenzen insofern gelten sollen, ist allgemein anerkannt, dass ihre Errichtung auch haushaltsverfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt.⁴⁸ Diese Anforderungen können auch nicht im Wege einer „funktional-teleologischen“ Auslegung der Ausnahmeregelung in Art. 65 Abs. 3 NV gewonnen werden,⁴⁹ sondern sind in den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und der Vollständigkeit und dem parlamentarischen Budgetrecht begründet.⁵⁰ Auch deswegen kommt es nicht darauf an, dass eine mit Art. 65 Abs. 3 NV vergleichbare Regelung für rechtlich selbstständige Sondervermögen fehlt.⁵¹

Vorrangig kommt es darauf an, dass die Gefahren, die von Sondervermögen mit eigener Rechtspersönlichkeit für das parlamentarische Budgetrecht ausgehen, mindestens so groß sind wie die Gefahren, die von unselbstständigen Sondervermögen ausgehen.⁵² Es würde dem parlamentarischen Budgetrecht als Teil des „Identitätskerns der Verfassung“⁵³ widersprechen, die Möglichkeiten derart weitreichender Beeinträchtigungen keinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu unterwerfen.

⁴⁴ In diese Richtung aber wohl *Vree*, in: Butzer u.a., *Hannoverscher Kommentar NV*, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 37; vgl. auch *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59a, 31.

⁴⁵ *Strauß*, in: Scheller, *Kommentar zum Haushaltsrecht*, 76. EL 2021, § 11 BHO Rn. 23 m.w.N.

⁴⁶ Vgl. *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 110 Rn. 47; indes können rechtlich verselbstständigte Sondervermögen prinzipiell auch vollständig in den Landshaushalt integriert werden; vgl. *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 177, 78 ff., 133 f., 139 f.

⁴⁷ Vgl. *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 15; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 152; *Kilian*, Die Nebenhaushalte des Bundes, S. 572 f.

⁴⁸ Vgl. *Schmidt*, DÖV 2022, 526; *Meickmann*, NVwZ 2022, 106, jeweils m.w.N.; so nun auch *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59 ff.; a.A. noch Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 59, 29 ff., 37.

⁴⁹ Vgl. aber *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59a.

⁵⁰ Vgl. *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (108) m.w.N.

⁵¹ Anderenfalls ließen sich verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Errichtung rechtlich unselbstständiger Sondervermögen in Ländern, in denen eine mit Art. 65 Abs. 3 NV (bzw. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG) vergleichbare Regelung fehlt, nicht gewinnen; vgl. insofern etwa StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 158 ff. = NVwZ 2022, 147 (150 ff.).

⁵² Vgl. *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 4. Aufl. 2021, § 66 Rn. 109.

⁵³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 2 BvR 182/09 = BVerfGE 123, 267 (359); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 106); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (399f. Rn. 161); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (195 Rn. 138); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2017 – 2 BvR 859, 980, 1651, 2006/15 = BVerfGE 146, 216 (253 f. Rn. 54); BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (288 f. Rn. 123); BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 2 BvR 980/16 = BVerfGE 154, 17 (87 Rn. 104); BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 = BVerfGE 157, 332 (381 Rn. 84); BVerfG, Urt. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193 (285 f. Rn. 134).

Anders gewendet: Beeinträchtigt die Errichtung eines selbstständigen Sondervermögens das parlamentarische Budgetrecht, muss sich diese Beeinträchtigung verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen. Bei der so begründeten Begrenzung der Ausgliederungsmöglichkeiten in selbstständige Sondervermögen handelt es sich daher nicht um eine aus dem Demokratieprinzip abgeleitete unzulässige Ausweitung des Anwendungsbereichs des Art. 65 Abs. 1 NV,⁵⁴ sondern um eine Folge der mit der Ausgliederung regelmäßig⁵⁵ verbundenen Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts.⁵⁶ Die Einhaltung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze ist nicht in das freie Belieben des einfachen Gesetzgebers gestellt.⁵⁷

In der Gesamtschau zeigt sich damit, dass die Errichtung nicht nur von rechtlich unselbstständigen Sondervermögen, sondern auch die Errichtung von rechtlich selbstständigen Sondervermögen nicht voraussetzungslos zulässig ist.⁵⁸

(2) Formelle Anforderungen

In formeller Hinsicht bedarf die Errichtung eines rechtlich selbstständigen Sondervermögens – ebenso wie die Errichtung eines rechtlich unselbstständigen Sondervermögens oder eines Landesbetriebs – einer parlamentsgesetzlichen Rechtsgrundlage.⁵⁹

(3) Materielle Anforderungen

Den Gefahren, die von der Errichtung selbstständiger Sondervermögen ausgehen, ist mit aus dem parlamentarischen Budgetrecht abzuleitenden materiellen Anforderungen und Grenzen zu begegnen. Die Errichtung von selbstständigen Sondervermögen ist auch mit parlamentarischer Zustimmung nicht schrankenlos zulässig.⁶⁰

Da mit dem Budgetrecht eine Budgetpflicht einhergeht, die eine weitreichende Budgetflucht verbietet,⁶¹ käme zunächst in Betracht, eine quantitative Grenze zu ziehen, bis zu deren Volumen die Ausgliederung in selbstständige Nebenhaushalte zulässig ist.⁶² Bei einer solchen Betrachtung käme es weniger auf das einzelne selbstständige Sondervermögen an, sondern vielmehr auf ihr Gesamtgewicht, etwa ihr kumuliertes Gesamtvolumen im Verhältnis zum Kernhaushalt.⁶³ Allerdings wird sich bei einer solchen –

⁵⁴ Vgl. die Kritik bei *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 32.

⁵⁵ Sondervermögen mit einer leicht überschaubaren, eindeutigen Zwecksetzung und einer eindeutigen, abschließend bestimmten Mittelzuweisung – bei denen also alle relevanten fiskalischen Entscheidungen bereits mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens durch das Parlament selbst getroffen werden – etwa beeinträchtigen das Budgetrecht des Parlaments nicht; vgl. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 161 = NVwZ 2022, 147 (151); *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (107); a.A. *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 631.

⁵⁶ Vgl. auch *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 20.

⁵⁷ Vgl. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 15.

⁵⁸ *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rn. 14; *Kube*, ZG 2010, 105 (115); *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 20; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 15; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 70. EL 2013, Art. 110 Rn. 108; offenlassend BVerfG, Beschl. v. 22.11.2011 – 2 BvE 3/08, BVerfGE 129, 356 (367).

⁵⁹ Vgl. *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 21; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 110 Rn. 41; *Kube*, ZG 2010, 105 (114); *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31; *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rn. 14; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 177; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 15; *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 37; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 70. EL 2013, Art. 110 Rn. 108; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; dies erkennen auch diejenigen Stimmen in der Literatur an, die keine materiellen Grenzen für die Errichtung rechtlich selbstständiger Sondervermögen sehen; vgl. *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 41; *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 33; wohl auch *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, 63. EL 2022, § 11 BHO Rn. 3 a.E.: „die Schaffung neuer Rechtspersonen ist eine politische Entscheidung, die im Ermessen von Regierung und Parlament steht“ (Hervorhebung nur hier).

⁶⁰ Vgl. *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31.

⁶¹ Vgl. *Mahrenholz*, in: Denninger u.a., Alternativkommentar zum GG, 2. EL 2002, Art. 110 Rn. 5; zust. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 33.

⁶² Vgl. *Strauß*, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. EL 2021, § 11 BHO Rn. 28; *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 21.

⁶³ Vgl. *Strauß*, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. EL 2021, § 11 BHO Rn. 28.

in der Praxis kaum möglich – Gesamtbetrachtung eine exakte quantitative Grenze nicht bestimmen lassen, bei der die Summe der rechtlich selbstständigen Sondervermögen zu einer verfassungswidrigen Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts führt.⁶⁴ Ähnlich wie bei der Figur des additiven Grundrechtseingriffs⁶⁵ stellt sich dann überdies die Frage, welche Rechtsfolge sich aus einer solchen quantitativen Gesamtüberschreitung ergeben sollte: Wäre jedes einzelne, nur das zuletzt errichtete, nur das größte oder nur das kleinste selbstständige Sondervermögen verfassungswidrig? Eine Grenzziehung anhand einer quantitativen Gesamtbetrachtung muss daher ausscheiden – ebenso wie eine isolierte quantitative Betrachtung des einzelnen rechtlich verselbstständigten Sondervermögens.

Um die von selbstständigen Sondervermögen ausgehenden Gefahren für das parlamentarische Budgetrecht einzuhegen, ist vielmehr eine qualitative Betrachtungsweise angezeigt. Jeder einzelne selbstständige Nebenhaushalt bedarf deswegen besonderer sachlicher Rechtfertigung.⁶⁶

Für die Frage, welche Gründe für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung in Betracht kommen, kann auf die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung⁶⁷ und Literatur zu rechtlich unselbstständigen Sondervermögen zurückgegriffen werden. Denn auch wenn verfassungsrechtlich geregelte unselbstständige Sondervermögen und nicht geregelte selbstständige Sondervermögen nicht gleichzusetzen sind,⁶⁸ können die materiellen Anforderungen, die an rechtlich selbstständige Sondervermögen zu stellen sind, schon angesichts der erhöhten Gefahren für das parlamentarische Budgetrecht nicht hinter diejenigen zurückbleiben, die für unselbstständige Sondervermögen gelten.⁶⁹ Insbesondere kann dem Schweigen der Verfassung zu rechtlich selbstständigen Sondervermögen nicht entnommen werden, dass deren Errichtung weniger strengen Anforderungen unterliegen sollte.⁷⁰

Allgemein kommen als Rechtfertigungsgründe für die Errichtung eines (selbstständigen oder unselbstständigen) Sondervermögens wirtschaftliche oder organisatorische Gründe,⁷¹ wie eine besondere Sachnähe, erhöhte Anpassungsfähigkeit oder mögliche Effizienzgewinne in Betracht.⁷² Insgesamt gelten strenge Rechtfertigungsanforderungen.⁷³ Allein das Erfordernis einer zügigen Verfügbarkeit von Finanzmitteln etwa wäre nicht ausreichend, um die Errichtung eines

⁶⁴ Vgl. *Strauß*, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. EL 2021, § 11 BHO Rn. 28, vgl. auch *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 15.

⁶⁵ Vgl. dazu *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020.

⁶⁶ *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 20; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110 GG Rn. 92; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; *Schuppert*, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 110 Rn. 33; *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 556 f.; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 158 f., 174; *Wendt*, in: Ipsen, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1994, S. 37 (43 f.).

⁶⁷ Auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann in diesem Zusammenhang nicht zurückgegriffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu den Anforderungen, die an die Errichtung rechtlich selbstständiger Sondervermögen zu stellen sind, bisher nicht geäußert. Insbesondere ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil v. 15.11.2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 auf diese Frage nicht eingegangen, vgl. BVerfG; Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167 (86), obwohl es dies in seinem Beschluss zur Ablehnung eines Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in der gleichen Sache zumindest angedeutet hatte, vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 164, 1 (64 Rn. 201 ff.); vgl. auch *Oppenborn-Reccius*, NdsVBl 2024, 97 (100); vgl. aber auch *Klingen/Matuschka*, SFO 2025, 405 (411), die aus dem Urteil v. 15.11.2025 mittelbar Grenzen für die Errichtung von unselbstständigen Sondervermögen ableiten.

⁶⁸ Vgl. *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59a.

⁶⁹ Vgl. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 14: „Der Vollständigkeits- und der Einheitsgrundsatz richten sich vor allem gegen solche Nebenhaushalte.“

⁷⁰ Siehe dazu bereits die Ausführungen auf Seite 7.

⁷¹ Zu diesen Gründen aus ökonomischer Perspektive, vgl. *Gutschlag*, Sondervermögen und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben bei Bund und Ländern, 1993, S. 150 ff.

⁷² Vgl. *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 110 Rn. 39; *Pünder*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 75; ausführlich *Müller*, Sondervermögen und Kreditermächtigungen, 2025, S. 132 ff. m.w.N.; zu den Beweggründen für die Errichtung von Nebenhaushalten allgemein auch *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, S. 354 ff.; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 18 f.; vgl. auch den Überblick bei *Hering*, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, 1998, S. 195 ff.

⁷³ Vgl. StGH Hessen, Ur. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 161 ff. = NVwZ 2022, 147 (151 f.); LVerfG Brandenburg, Ur. v. 23.5.2025 – 34/24, juris Rn. 109 m.w.N.; vgl. auch *Klingen/Matuschka*, SFO 2025, 405 (411): Keine Auslagerung von Daueraufgaben in unselbstständige Sondervermögen.

Sondervermögens zu rechtfertigen.⁷⁴ Die Rechtfertigungsgründe müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Intensität der Beeinträchtigung der Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit und insbesondere des parlamentarischen Budgetrechts stehen.⁷⁵ Dabei können rein organisatorische oder wirtschaftliche Gründe zwar eine Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit rechtfertigen, nicht aber eine schwerwiegende Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts.⁷⁶

Der Staatsgerichtshof Hessen fasst diese Anforderungen (freilich im Hinblick auf die für das parlamentarische Budgetrecht weniger problematischen unselbstständigen Sondervermögen) wie folgt zusammen:

„Sofern die Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens das Budgetrecht des Landtags [...] beeinträchtigen, wiegen diese Beeinträchtigungen umso schwerer, je größer das Finanzvolumen des Sondervermögens ist, je umfangreicher die Finanzierung der durch das Sondervermögen umzusetzenden Maßnahmen durch Kreditaufnahmen erfolgt, je länger diese Finanzierung durch das Sondervermögen ermöglicht wird und je unpräziser die Verwendung der Mittel des Sondervermögens normiert ist. Eine solche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags kann – ebenso wie die Durchbrechung der das Budgetrecht effektuierenden Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit – nur durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden.“⁷⁷

Daneben kann bei der Feststellung der Intensität der Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts berücksichtigt werden, ob dieses durch andere Maßnahmen abgesichert wird.⁷⁸ Insofern enthalten etwa die §§ 105 ff. LHO gewisse Mindeststandards.⁷⁹ Die Unterschreitung dieser haushaltsrechtlichen Mindeststandards kann für eine besonders intensive Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts sprechen.

Weil von rechtlich selbstständigen Sondervermögen grundsätzlich ein erhöhtes abstraktes Gefährdungspotential für das parlamentarische Budgetrecht ausgeht, muss die rechtliche Verselbstständigung zudem besondere Vorteile gegenüber der Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens (oder eines Landesbetriebs) bieten. Fehlen solche Vorteile, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel zur Erreichung der verfolgten Zwecke ist.

Indes kann dem Gesetzgeber bei der Entscheidung zur Ausgliederung ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eingeräumt sein, der die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf einen Vertretbarkeitsmaßstab reduziert, weil es der Landtag selbst ist, der zur Entscheidung über die Ausgliederung berufen ist, und das parlamentarische Budgetrecht den eigenen Rechten des Landtages zu dienen bestimmt ist.⁸⁰

⁷⁴ Vgl. LVerfG Brandenburg, Ur. v. 23.5.2025 – 34/24, juris Rn. 109 m.w.N.

⁷⁵ Vgl. StGH Hessen, Ur. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 161 ff. = NVwZ 2022, 147 (151 f.); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 110 Rn. 39; *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (108 f.); *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31.

⁷⁶ Vgl. StGH Hessen, Ur. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 217 ff. = NVwZ 2022, 147 (155); *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (109).

⁷⁷ StGH Hessen, Ur. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 161 = NVwZ 2022, 147 (151).

⁷⁸ Vgl. *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31.

⁷⁹ Vgl. *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31.

⁸⁰ Vgl. *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (109); zustimmend *Waldhoff*, JuS 2022, 378 (380); vgl. auch *Schmid*, Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, 2007, S. 99; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 169 f., 173 f.

c) Anwendung dieser Maßstäbe

Diesen in Anlehnung an die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung entwickelten und aus dem parlamentarischen Budgetrecht abgeleiteten Maßstäben genügt die geplante Errichtung der NIA nicht. Die mit der Ausgliederung verbundene Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts ist als erheblich einzustufen, während die für die Ausgliederung vorgebrachten sachlichen Gründe einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten. Insbesondere erschließt sich nicht, worin die Vorteile der Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts gegenüber der Errichtung eines Landesbetriebs liegen sollen.

(1) Intensität der Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts

Die Intensität der Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtages bemisst sich anhand der oben genannten verschiedenen Kriterien, die im Fall der NIA allesamt eine hohe Eingriffsintensität indizieren.

Die NIA soll für die Errichtung, Erhaltung und Verwaltung großer Hochbaumaßnahmen zuständig sein (§ 5 Abs. 1, Abs. 2 AnstNIAG-E). Es handelt sich also nicht um eine eng begrenzte, untergeordnete Aufgabe, sondern um einen zentralen und vor allem finanzintensiven Bereich, der über Jahrzehnte Investitionen in Milliardenhöhe umfassen wird. Das ausgegliederte Finanzvolumen ist damit als außergewöhnlich hoch zu bewerten.

Die Kreditaufnahme ist kein bloßes zusätzliches Instrument, sondern das zentrale Element des Finanzierungsmodells der NIA (§ 7 Abs. 1 AnstNIAG-E). Das zu erwartende Kreditvolumen ist im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Landes Niedersachsen nicht unerheblich. Das geplante Trägerkapital in Höhe von 10 Millionen ist dagegen im Verhältnis zu den zu erwartenden Kreditaufnahmen in Milliardenhöhe gering. Das gesamte Konstrukt ist darauf ausgelegt, kreditfinanzierte Investitionen außerhalb des Kernhaushalts zu ermöglichen. Diese Kredite werden im jährlichen Haushaltsplan des Landes nicht abgebildet, was die Haushaltswahrheit und -klarheit beeinträchtigt (siehe dazu auch unten Seite 21 f.).

Die Anstalt wird auf unbestimmte Zeit errichtet (§ 1 Abs. 1 AnstNIAG-E). Die Beeinträchtigung des Budgetrechts ist somit nicht temporär, wie bei einem Sondervermögen zur Bewältigung einer spezifischen, vorübergehenden Krise, sondern dauerhaft angelegt. Mittel- und langfristig ist mit einer Wiedereingliederung in den Kernhaushalt nicht zu rechnen.

Diese Beeinträchtigung des Budgetrechts wird nicht durch kompensatorische Regelungen (besondere Rechenschaftspflichten oder Beteiligungsrechte des Parlaments⁸¹) abgemildert. Im Gegenteil soll die Geltung der §§ 106 bis 110 LHO, die haushaltsrechtliche Mindeststandards enthalten,⁸² für die NIA ausgeschlossen werden (§ 8 Abs. 4 AnstNIAG-E). Nur das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nach § 111 LHO soll unberührt bleiben.

(2) Fehlende sachliche Rechtfertigungsgründe

Die für diese Beeinträchtigung des Budgetrechts erforderlichen hinreichend gewichtigen sachlichen Gründe sind bei der NIA nicht ersichtlich. Die in der Gesetzesbegründung angeführten Ziele könnten auch ohne eine derart eingriffsintensive Ausgliederung – etwa durch Errichtung eines Landesbetriebs – erreicht werden.

⁸¹ Denkbar wäre etwa eine Beteiligung durch (jährliche) Beschlussfassung des Landtages über den Kreditaufnahmerahmen der NIA.

⁸² Vgl. Pünder, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 25. EL 2008, Art. 110 Rn. 31.

Das Ziel, den Ressourcenverbrauch transparent abzubilden und die nutzenden Stellen zu wirtschaftlichem Handeln anzuhalten, ist legitim. Dies kann jedoch auch – wie in anderen Bundesländern⁸³ – durch einen (rechtlich unselbstständigen) Landesbetrieb erreicht werden, der gem. § 74 Abs. 1 LHO ebenfalls nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchen könnte. Die Gründung einer rechtlich selbstständigen juristischen Person, zumal mit eigener Kreditermächtigung,⁸⁴ ist hierfür nicht erforderlich. Dass in der Begründung zu ihrem Gesetzentwurf die Variante einer vollständigen Überführung und Organisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung in einem einheitlichen Landesbetrieb nicht erwähnt wird, deutet darauf hin, dass die Landesregierung diese Variante im Rahmen ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht berücksichtigt hat. Das wiederum verstärkt den Eindruck, dass die Konstruktion bewusst allein deswegen gewählt werden soll, um den Investitionsbedarf durch Kredite außerhalb des Landeshaushalts zu finanzieren.

Die NIA soll dazu beitragen, statt der konventionellen Eigenerrichtung großer investiver Hochbaumaßnahmen solche Unterbringungsbedarfe der Dienststellen des Landes im Wege des Mietbestellbaus in öffentlich-öffentlicher Partnerschaft sparsamer und wirtschaftlicher umzusetzen.⁸⁵ Die Errichtung der NIA soll einen unmittelbaren monetären Vergleich mit etwaigen privaten Anbietern ermöglichen, um den Ressourcenverbrauch für die Unterbringung vollständig, vergleichbar, transparent sowie vor allem perioden- und verursachergerecht im Landeshaushalt abzubilden.⁸⁶ Auch hier gilt: Entsprechende Effekte ließen sich auch mit einem (unselbstständigen) Landesbetrieb ohne eigene Kreditermächtigung erreichen.

Zudem wird die angebliche Steigerung der Effizienz durch Aufgabenausgliederung durch das Gesetz selbst konterkariert. Die NIA ist gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 AnstNIAG-E verpflichtet, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) zu bedienen. Es ist unklar, wie die NIA als „zentraler Dienstleister“ des Landes fungieren soll, wenn sie sich selbst im Wege der Organleihe der Kapazitäten des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) bedient. Soweit der Zweck der Organleihe darin besteht, den Aufbau von Parallelstrukturen im Bauwesen des Landes zu vermeiden, stellt sich vielmehr die Frage, wieso überhaupt mit der NIA eine weitere Struktur aufgebaut werden soll.

Auch die langfristige Sicherung der Bauunterhaltung durch die Bildung zweckgebundener Rücklagen (§ 13 Abs. 3 AnstNIAG-E)⁸⁷ ließe sich über die verfassungsrechtlich zulässige Rücklagenbildung auch im Kernhaushalt oder einem unselbstständigen Landesbetrieb realisieren.⁸⁸

Die vorgebrachten Rechtfertigungsgründe erscheinen insgesamt nicht tragfähig. Die wesentlichen mit der NIA verbundenen Ziele ließen sich auch ohne Errichtung einer rechtlich selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts und damit für das parlamentarische Budgetrecht schonender erreichen. In der Gesamtschau entsteht daher der Eindruck, dass der eigentliche, sachlich nicht zu rechtfertigende Zweck der Konstruktion in der Umgehung der haushaltsverfassungsrechtlichen Beschränkungen, insbesondere der Schuldenbremse, liegt (siehe dazu auch Seite 14 Seite 14 ff.). Eine solche „Flucht aus dem Budget“ aus allein finanzierungstechnischen Erwägungen stellt jedoch keinen ausreichenden

⁸³ Verwiesen sei an dieser Stelle etwa auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) oder den Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (BLSA).

⁸⁴ Jedenfalls bedarf es keiner eigenen Kreditermächtigung; so hat etwa auch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) auf Bundesebene nach § 6 Abs. 2 BImAG kein Recht zur Kreditaufnahme am Markt.

⁸⁵ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/7498, S. 6.

⁸⁶ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/7498, S. 6.

⁸⁷ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/7498, S. 12.

⁸⁸ Vgl. zur haushaltsverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Rücklagenbildung insbesondere auch unter den Bedingungen der Schuldenbremse *Wernsmann/Meickmann*, VerwArch 2023, 369 m.w.N.

sachlichen Grund dar, der eine Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts rechtfertigen könnte.⁸⁹

d) Zusammenfassung

Die Errichtung der NIA als Anstalt des öffentlichen Rechts würde die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit sowie das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigen, ohne dass dafür hinreichend gewichtige Rechtfertigungsgründe ersichtlich wären. Insofern ist das geplante Vorgehen im Hinblick auf Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV und § 8 HGrG erheblichen (verfassungs-)rechtlichen Risiken ausgesetzt.

2. Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse

Geht man – entgegen der hier vertretenen Auffassung – davon aus, dass die Errichtung rechtlich selbstständiger Sondervermögen keinen materiellen verfassungsrechtlichen Beschränkungen unterliegt oder diese Anforderungen bei der geplanten Konstruktion eingehalten werden, ist zudem zweifelhaft, ob die nach § 7 Abs. 1 AnstNIA-G-E vorgesehene Aufnahme von Darlehen und Ausgabe von Schuldverschreibungen mit der sog. Schuldenbremse vereinbar ist.

a) Schuldenbremse nach der Reform 2025

Auf Ebene der Landesverfassung ist die Schuldenbremse in Art. 71 Abs. 2 bis Abs. 5 NV enthalten. Nach Art. 71 Abs. 2 NV ist der Haushalt des Landes ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Art. 71 Abs. 3 und Abs. 4 enthalten abweichende Regelungen zur von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (sog. Konjunkturkomponente) und im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (sog. Notlagenkredite).

Eine Möglichkeit zur strukturellen Neuverschuldung sieht Art. 71 NV dagegen – anders als die grundgesetzliche Regelung für die Länder in Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Satz 6 und Satz 7 GG – nicht vor. Da Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG⁹⁰ das Außerkrafttreten bestehender landesrechtlicher Regelungen – auch solcher mit Verfassungsrang –, die hinter der gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, vorsieht, wird für Zwecke dieser Stellungnahme davon ausgegangen, dass Art. 71 Abs. 2 NV außer Kraft getreten ist.⁹¹ Sollte dies tatsächlich der Fall sein, stünde auf Ebene

⁸⁹ Vgl. LVerfG Brandenburg, Urf. v. 23.5.2025 – 34/24, juris Rn. 109.

⁹⁰ Vgl. dazu *Holterhus*, JuS 2025, 385; *Schwarz*, NJOZ 2025, 896; *Becker*, NVwZ 2025, 647; *Meyer*, JA 2025, 666; *Konrad*, BayVBl. 2025, 433; *Schmidt*, DÖV 2025, 503; *Tappe*, Verfassungsblog v. 14.3.2025, <https://verfassungsblog.de/die-notbremsung-bei-der-schuldenbremse/> <10.9.2025>; *Matuschka*, Verfassungsblog v. 18.4.2025, <https://verfassungsblog.de/grundlegende-reform-oder-schnellschuss/> <10.9.2025>.

⁹¹ Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG entspricht die Gesamtheit der Länder der in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltenen Regelung, dass ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten insgesamt 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates (Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG). Ein Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Abs. 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG)) ist in den Bundestag eingebracht, vgl. BT-Drs. 21/1087, aber noch nicht beschlossen und in der Folge auch noch nicht in Kraft getreten. Indes bestimmt Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG, dass landesrechtliche Regelungen, die hinter der gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben (meint: strengere Anforderungen enthalten), außer Kraft treten. Weil die Grundgesetzänderung am Tag nach ihrer Verkündung am 24.3.2025 in Kraft getreten ist (vgl. Art. 2 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143 h) v. 22.3.2025, BGBl. I 2025 Nr. 94), bedeutet dies, dass grundsätzlich auch die Aufhebungsnorm des Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG zu diesem Zeitpunkt wirksam geworden ist. Das deutet darauf hin, dass die durch Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG erfassten Regelungen des Landesrechts schon zu einem Zeitpunkt außer Kraft getreten sind, zu dem die genauen Regelungen über die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme noch nicht abschließend bekannt waren; so *Becker*, NVwZ 2025, 647 (650); vgl. zu dieser Problematik auch *Tappe*, Verfassungsblog v. 14.3.2025, <https://verfassungsblog.de/die-notbremsung-bei-der-schuldenbremse/> <10.9.2025>: „Gleichwohl ist nicht wirklich klar, was hier wann außer Kraft tritt“. Wenn man davon ausgeht, dass Art. 71 Abs. 2 NV zum Kreis der Regelungen gehört, die von Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG erfasst sind, wird dieser in seiner bisherigen Fassung spätestens mit Inkrafttreten des Gesetzes

der Niedersächsischen Verfassung wohl zumindest vorübergehend kein geeigneter staatsschuldenrechtlicher Prüfungsmaßstab zur Verfügung.⁹²

Indes folgt daraus nicht, dass sich das Land Niedersachsen nicht mehr an die Vorgaben der Schuldenbremse halten müsste. Vielmehr bleibt das Land weiter an die grundgesetzliche Regelung in Art. 109 Abs. 3 als sog. Durchgriffsnorm⁹³ gebunden. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ist der Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (sog. materieller Haushaltsausgleich), wobei nunmehr auch für die Länder eine strukturelle Verschuldung erlaubt wird (Art. 109 Abs. 3 Satz 6, Satz 7 GG). Allerdings führt nicht jede Kreditaufnahme des Landes zu Einnahmen aus Krediten im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG. Maßgeblich ist vielmehr nur die Nettoneuverschuldung. Die Aufnahme von Krediten zu Tilgungs- und Umschuldungszwecken bleibt dagegen außer Ansatz.⁹⁴

b) Grundsätzliche Geltung des Rechtsträgerprinzips

Art. 109 Abs. 3 GG bezieht sich auf Bund und Länder – vorliegend also auf das Land Niedersachsen. In seinem Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass das Verbot struktureller Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG daher auch juristisch unselbstständige Sondervermögen umfasst.⁹⁵ Auf die Frage, ob Art. 109 Abs. 3 GG auch auf juristisch selbstständige Nebenhaushalte anwendbar ist, ist das Bundesverfassungsgericht dagegen nicht eingegangen.

Nach traditionellem Verständnis, Wortlaut und Systematik des Art. 109 Abs. 3 GG erfasst die Schuldenbremse nur die „Haushalte von Bund und Ländern“, nicht die „Haushalte in Bund und Ländern“.⁹⁶ Darin kommt zum Ausdruck, dass auch im Haushaltsrecht (mit dem Staatsschuldenrecht) das Rechtsträgerprinzip gilt. Dieses Prinzip besagt, dass der Haushaltsplan rechtlich nur die Finanzwirtschaft des jeweiligen Rechtsträgers – hier des Landes Niedersachsen – umfasst, nicht aber die von rechtlich verselbstständigten Einheiten, auch wenn diese vollständig in staatlicher Hand sein sollten.⁹⁷ Eine „funktionelle“ Auslegung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, die zu einer zwingenden Zurechnung der Verschuldung eigenständiger Rechtsträger zum Landeshaushalt führen würde, wird überwiegend abgelehnt.⁹⁸ In der Folge begründen Kredite, die andere juristische Personen aufnehmen,

zur Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme im Sinne Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG – voraussichtlich dem Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG) – außer Kraft treten. Angesichts der politischen Ausgangssituation ist davon auszugehen, dass das Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG) spätestens zum 1.1.2026 in Kraft tritt und damit auch Art. 71 Abs. 2 NV spätestens zu diesem Zeitpunkt außer Kraft tritt. Wegen der nach § 1 Abs. 1 AnstNLAG-E geplanten Errichtung der NIA mit Wirkung vom 1.1.2026 ist anzunehmen, dass Art. 71 Abs. 2 NV zu diesem Zeitpunkt keinen Prüfungsmaßstab mehr bildet. Ob Art. 71 Abs. 2 NV für Einnahmen aus Krediten tatsächlich strengere Anforderungen aufstellt als Art. 109 Abs. 3 GG, kann für Zwecke dieser Stellungnahme folglich offenbleiben. Offenbleiben kann daher auch, ob Art. 72 Abs. 2 NV insoweit in Kraft bleibt, als er nicht hinter der gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG festgelegten Kreditobergrenze zurückbleibt.

⁹² Zu der sich daraus ergebenden Folge, dass Verstöße gegen die Schuldenbremse nicht vor den Verfassungsgerichten der Länder gerügt werden könnten, vgl. VerfGH NRW v. 14.1.2025 – 34/23 = NVwZ 2025, 850; *Wernsmann/Geiß*, NVwZ 2023, 1113; *Tappe*, NWVBl. 2020, 144 (147).

⁹³ Vgl. *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 483.

⁹⁴ Zu der Unterscheidung zwischen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ näher *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Haushaltsrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 448; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 264 ff.

⁹⁵ Vgl. BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (146 Rn. 174, 175) m.w.N.; zur Bewertung des Urteils aus niedersächsischer Perspektive, vgl. *Oppenborn-Reccius*, NdsVBl. 2024, 97 (100 ff.).

⁹⁶ Vgl. *Waldhoff/Roßbach*, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, 2015, R. 10 m.w.N.; vgl. zur möglichen Gegenposition auch *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 189 ff.

⁹⁷ Vgl. *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36, Art. 115 Rn. 24; *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 306 f.; *Pinkl*, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye, Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II, 2012, S. 103 (122 f.).

⁹⁸ *Pinkl*, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye, Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II, 2012, S. 103 (122 ff.) m.w.N.

grundsätzlich keine Kreditaufnahme des Landes und dementsprechend auch keine Einnahmen aus Krediten für das Land.⁹⁹

Daher führen die Aufnahme von Darlehen und die Ausgabe von Schuldverschreibungen durch die NIA grundsätzlich nicht zu Einnahmen aus Krediten, die auf die Verschuldungsgrenzen der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG anzurechnen wären.

c) Haftungsübernahme

Allerdings könnte die unbeschränkte Haftungsübernahme des Landes nach § 3 Abs. 2, Abs. 3 AnstNIAG-E unmittelbar – also ohne Durchbrechung des formellen Rechtsträgerprinzips – bei der Schuldenbremse zu berücksichtigen sein.

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG erfasst allerdings nur Einnahmen aus Krediten, nicht dagegen die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, auch wenn diese zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können. Dies ergibt sich schon aus einem Vergleich des Wortlauts von Art. 115 Abs. 1 GG (Gesetzesvorbehalt für die Aufnahme von Krediten) mit dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG (Umsetzung und nahezu wortgleiche Wiederholung der Regelungen der gesamtsstaatlichen Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG für den Bund). Denn während der Gesetzesvorbehalt in Art. 115 Abs. 1 GG die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen erfasst, betreffen Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur (Einnahmen aus) Kredite(n).

Die Haftungsübernahme in § 3 Abs. 2, Abs. 3 AnstNIAG-E ist daher bei isolierter Betrachtung nicht als (funktionaler) Kredit des Landes anzusehen.

d) Einnahmen aus Erbbaurechten

Allerdings käme in Betracht, die von der NIA nach § 6 Abs. 1 Satz 4 AnstNIAG-E an das Land zu zahlenden Erbbauzinszahlungen (Einnahmen aus Erbbaurechten) im Landeshaushalt als Einnahmen aus Krediten zu qualifizieren (im Sinne eines funktionalen Kreditbegriffs). Dies wäre naheliegend, wenn die NIA die Erbbauzinsen aus Krediten finanzieren würde. Indes stehen den Erbbauzinseinnahmen im Landeshaushalt Ausgaben für die Miete gegenüber. In der vom Land an die NIA zu zahlenden kostendeckenden Miete (§ 5 Abs. 3 AnstNIAG-E) ist nämlich ein Anteil für die von der NIA an das Land zu zahlenden Erbbauzinsen enthalten. Die Erbbauzinszahlungen der NIA stellen wirtschaftlich also einen (teilweisen) Rückfluss der an die NIA gezahlten Miete dar. Dass es im Haushalt zu keiner Saldierung der Mietzahlung (Ausgaben) und Erbbauzinsen (Einnahmen) kommt, ist in dem Grundsatz der Bruttoveranschlagung (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV)¹⁰⁰ begründet. Eine Umqualifizierung der Einnahmen aus Erbbaurechten in Einnahmen aus Krediten scheidet daher aus.

⁹⁹ Vgl. VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.3.2002 – 6/01, juris Rn. 78; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 20.11.1996 – VGH N 3/96 = NVwZ-RR 1998, 145 (147); Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36, Art. 109 Rn. 36; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 306 f.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL 2023, Art. 109 Rn. 119; Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 154; Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, 2015, S. 99 f.; Tappe, DÖV 2009, 881 (889); Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten 2024, S. 11; vgl. auch LT-Drs. 18/3258, S. 15; a.A. Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 2025, Art. 109 Rn. 49a.

¹⁰⁰ Vree, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 51 f.

e) Zurechnung wegen Missbrauchs der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten

In einem weiteren Schritt ist zu klären, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen bei der Kreditaufnahme durch eine juristische Person ein (verfassungswidriger) Missbrauch der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten (sog. Umgehungsgestaltung oder Verfassungsumgehung)¹⁰¹ anzunehmen sein könnte und welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben könnten.

In Rechtsprechung und Literatur wird allgemein anerkannt, dass ein Missbrauch der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Regelungen der Schuldenbremse durch die Zwischenschaltung eines eigenen Rechtsträgers möglich ist.¹⁰²

(1) Voraussetzungen

Indes sind die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Umgehung im Sinne eines Gestaltungsmissbrauchs angenommen werden kann, im Detail nach wie vor kaum geklärt. Es würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen, die insofern vertretenen Auffassungen im Detail darzustellen, zu sortieren und zu bewerten. Ein solches Vorgehen würde dem Zweck dieser Stellungnahme auch nicht nützen, denn letztlich lassen sich aus Literatur und Rechtsprechung keine klaren, leicht zu subsumierenden Maßstäbe gewinnen. Abgesehen von Extrempositionen (die entweder auf einen Gleichlauf von unselbstständigen und selbstständigen Sondervermögen hinauslaufen¹⁰³ oder missbräuchliche Umgehungen nur dann annehmen wollen, wenn diese „offensichtlich“ sind¹⁰⁴) wird aber zumeist im Kern auf eine wertende Gesamtbetrachtung abgestellt.

Auch wenn in Literatur und landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung einzelne Fallgruppen für einen Gestaltungsmissbrauch entwickelt worden sind, kann als gesichert angenommen werden, dass es keinen abschließenden Kanon von Umgehungsgestaltungen gibt. Als gesichert kann auch gelten, dass rechtliche Konstruktionen, die offensichtlich allein der Umgehung verfassungsrechtlicher Schuldengrenzen dienen, ein Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten sind. Außerhalb der offensichtlichen Fälle führt jedoch selten ein einzelnes Kriterium allein dazu, dass eine Umgehungsgestaltung angenommen werden könnte. Vielmehr kann regelmäßig nur das Zusammentreffen verschiedener Faktoren den Vorwurf eines Gestaltungsmissbrauchs begründen.

Bei der insofern anzustellenden wertenden Gesamtbetrachtung kommt es etwa darauf an, ob der selbstständige Rechtsträger mit einer abgegrenzten eigenen Sachaufgabe betraut ist, welchen Umfang

¹⁰¹ Allgemein zur Figur der Verfassungsumgehung *Ellerbrok*, Der Staat 60 (2021), 243; zur Weimarer Reichsverfassung bereits *Bilfinger*, AöR 50 (1926), 163 m.w.N.

¹⁰² Vgl. VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.3.2002 – 6/01, juris Rn. 89 f.; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 20.11.1996 – VGH N 3/96 = NVwZ-RR 1998, 145 (147); *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, 30. EL 2010, Art. 115 Rn. 49 f.; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24; *Wendt*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 114; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL 2023, Art. 115 Rn. 61; *Siekmann*, in: Sachs, 10. Aufl. 2024 Rn. 72 f.; *Schmid*, Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, 2007, S. 124; *Waldhoff/Roßbach*, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 10; *Falter*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 155 ff.; *Pinkl*, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye, Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II, 2012, S. 103 (123 ff.); *Lappin*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz, 1994, S. 194; *Hering*, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, 1998, S. 305 f.; *Jahndorf*, NVwZ 2001, 620 (622); *Kube*, Verfassungsblog v. 20.10.2021, <https://verfassungsblog.de/die-zukunft-der-staatlichen-kreditaufnahme/> <10.9.2025>; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 12 Rn. 4; *Mayer*, AöR 136 (2011), 266 (312); vgl. auch *Hermes/Schmidt*, Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse?, Gutachten 2016, S. 17 f.; *Karpentein u.a.*, Auswirkungen der BVerfG-Rechtsprechung auf den Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation, Gutachten 2024, S. 48; Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Emission von Schuldverschreibungen durch eine landeseigene Anstalt des öffentlichen Rechts, Gutachten 2020, S. 4 ff.

¹⁰³ In diese Richtung wohl *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 533 f.

¹⁰⁴ In diese Richtung wohl *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24; ähnlich auch *Berlit*, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, Gutachten 2024, S. 40.

diese Sachaufgabe hat und ob er diese Sachaufgabe eigenverantwortlich und mit eigenen Sach- und Personalmitteln wahrnimmt. Eine missbräuchliche Umgehung liegt insbesondere dann nahe, wenn juristische Personen gegründet werden, die weder eigene Sachaufgaben noch eigenes Vermögen haben,¹⁰⁵ deren Zweck sich in der Folge also in der Durchführung finanzwirtschaftlicher Transaktionen erschöpfen muss. Eng damit verbunden ist die Frage nach dem wirtschaftlichen Träger des Schuldendienstes. Die Annahme einer Umgehungsgestaltung ist geboten, wenn das Land unmittelbar oder auch nur mittelbar den Kapitalsdienst für die vom eigenständigen Rechtsträger aufgenommenen Kredite übernimmt.¹⁰⁶ Dies kann dadurch geschehen, dass der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Landes handelt oder dass das Land als maßgeblich Beteiligter die Finanzierungslast über garantierte Zahlungsströme trägt, sodass der Kreditgeber keinem zusätzlichen Ausfallrisiko ausgesetzt ist. Auf die Bezeichnung oder die rechtliche Form (Schuldübernahme, Zuschuss, Beteiligung, Haftungsvereinbarung, Miete) der wirtschaftlichen Lastentragung kann es dabei nur nachrangig ankommen.

Auch jenseits der offensichtlichen Missbrauchsfälle ist zudem auch das Motiv für die Auslagerung zu berücksichtigen. Ein starkes Indiz für einen Missbrauch liegt vor, wenn neben anderen Motivlagen auch „das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung“¹⁰⁷ erkennbar wird. Stehen hingegen nachvollziehbare sachliche Gründe für die gewählte Organisationsform im Vordergrund, die nicht primär auf eine Umgehung der Schuldenbremse zielen, schwächt dies den Missbrauchsvorwurf ab.

Letztlich müssen diese Kriterien in eine Gesamtschau der rechtlichen, wirtschaftlichen, sachlichen und personellen Verflechtungen zwischen dem Land und dem rechtlich selbstständigen Sondervermögen münden. Enge Verflechtungen, wie umfassende staatliche Garantien, können die formale rechtliche Selbstständigkeit ökonomisch aushöhlen und den selbstständigen Rechtsträger zu einem bloßen Finanzierungsvehikel degradieren, dessen Kreditfinanzierung dem Land zuzurechnen ist.

(2) Anwendung dieser Maßstäbe

Bei Anwendung dieser Maßstäbe spricht im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung der geplanten Konstruktion der NIA vieles für einen Missbrauch der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

Während das Land mit der geplanten Konstruktion wie bei einem klassischen Kreditgeschäft einen unmittelbaren Gegenwartsnutzen erzielt (hier: Ersparnis von Investitionsausgaben im Kernhaushalt), erwächst ihm daraus in gleichem Maße eine zwingende künftige Finanzierungslast (hier: Tragung des Kapitalsdienstes über die kostendeckende Miete).¹⁰⁸ Die Zins- und Tilgungslasten werden zwar formal von der NIA getragen, wirtschaftlich aber durch die Mietzahlungen aus dem Landeshaushalt abgedeckt, ohne dass die NIA ein eigenes wirtschaftliches Risiko trägt, insbesondere weil sich die Höhe der Mietzahlungen nach den Investitions- und Finanzierungskosten richtet (§ 5 Abs. 3 AnstNIAG-E).¹⁰⁹

Hinzu tritt die Haftungsgarantie (§ 3 Abs. 2, Abs. 3 AnstNIAG-E) als weiteres Bindeglied, das belegt, dass die NIA in der Sache im Auftrag und für Rechnung des Landes handelt. Die unbeschränkte und direkte Haftung des Landes für die Verbindlichkeiten der NIA ist nicht lediglich eine akzessorische Sicherheitsleistung, sondern der wirtschaftliche Kern des gesamten Finanzierungsmodells. Durch diese

¹⁰⁵ Vgl. VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.3.2002 – 6/01, juris Rn. 89.

¹⁰⁶ Vgl. VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.3.2002 – 6/01, juris Rn. 90.

¹⁰⁷ Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL 2023, Art. 115 Rn. 61 m.w.N.

¹⁰⁸ Zu ähnlichen Gestaltungen auf kommunaler Ebene unter Einbindung juristischer Personen des Privatrechts, vgl. Tappe, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 519 (528).

¹⁰⁹ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 19/7498, S. 9.

Garantie wird das Kreditrisiko vollständig vom formalen Kreditnehmer (der NIA) auf das Land verlagert. Aus Sicht der Kapitalmärkte und Ratingagenturen ist eine derart abgesicherte Schuld nahezu wirtschaftlich identisch mit einer direkten Schuld des Landes selbst. Die Haftungsübernahme ermöglicht es der NIA erst, Kredite fast zu solchen Konditionen aufzunehmen, die der Bonität des Landes entsprechen. Damit wird die formale Trennung der Rechtsträger ökonomisch aufgehoben; die Haftung ist eine von Beginn an einkalkulierte und konstitutive Voraussetzung für die Kreditwürdigkeit der Anstalt.

Eine isolierte Betrachtung der Kreditaufnahme der NIA einerseits und der Haftungsübernahme des Landes andererseits wäre eine künstliche Aufspaltung eines einheitlichen wirtschaftlichen Vorgangs. Ökonomisch handelt es sich um eine mittelbare Kreditaufnahme des Landes durch einen von ihm vollständig beherrschten und abgesicherten Rechtsträger. Die Anerkennung einer solchen Gestaltung außerhalb des Anwendungsbereichs der Schuldenbremse würde es dem Gesetzgeber ermöglichen, das Neuverschuldungsverbot durch die Gründung von Finanzierungsgesellschaften systematisch auszuhöhlen.

Überdies untermauern weitere Aspekte der konkreten Ausgestaltung der NIA ihre Kernfunktion als Finanzierungsvehikel zur Kreditaufnahme außerhalb des Kernhaushalts. Diese Indizien verstärken im Rahmen der Gesamtbetrachtung den Eindruck einer missbräuchlichen Umgestaltung.

Ein wesentliches Indiz ist die vorgeschriebene Organleihe. Die NIA verfügt für ihre Kernaufgabe – die Durchführung großer Baumaßnahmen – nicht über eigene Personalmittel, sondern ist nach § 6 Abs. 2 AnstNIAG-E gesetzlich verpflichtet, sich hierfür des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) zu bedienen. Die NIA erweist sich insofern als rein juristische Hülle für bereits bestehende staatliche Verwaltungsstrukturen. Dies spricht dafür, dass die NIA zwar formal die ihr zugewiesene Sachaufgabe wahrnimmt, im Kern aber nicht eigenständig agieren kann.

Zudem nimmt die NIA ausschließlich eine zentrale Staatsaufgabe wahr und unterhält Vertragsbeziehungen allein mit dem Land. Ihr Zweck ist es, den Unterbringungsbedarf des Landes zu decken – eine Aufgabe, die an sich unmittelbar dem Land obliegt und bislang durch den „Landesliegenschaftsfonds“ wahrgenommen wurde. Die NIA hat keine Möglichkeit, am freien Markt zu agieren; ihr einziger „Kunde“ ist das Land Niedersachsen.

Schließlich verdeutlicht die Konstruktion des Erbbaurechts die fehlende materielle Selbstständigkeit der Anstalt. Die NIA wird nicht Eigentümerin der Grundstücke, auf denen sie baut, sondern erhält vom Land lediglich ein zeitlich begrenztes Erbbaurecht (§ 6 Abs. 1 AnstNIAG-E). Das Land bleibt Eigentümer. Mit größerem eigenem Vermögen wird die NIA angesichts der avisierten Finanzierungsvolumina nicht ausgestattet. Das Trägerkapital in Höhe von 10 Millionen Euro ist insofern als eher gering zu bewerten. Dies unterstreicht den Charakter der NIA als Finanzierungsinstrument und nicht als nachhaltig eigenständigen Vermögensträger.

All dies deutet darauf hin, dass auch die Motivlage des Landes allein dahin geht, ein Finanzierungsvehikel zu installieren, dessen Kredite nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden.¹¹⁰ Pointiert formuliert erweckt die Konstruktion der NIA den Eindruck einer öffentlich-rechtlichen Briefkastengesellschaft.¹¹¹ Selbst wenn man strengste Maßstäbe für die Feststellung einer

¹¹⁰ So auch die Einschätzung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs; wiedergegeben bei *Wallbaum*, Rundblick Niedersachsen v. 26.8.2025, <https://rundblick-niedersachsen.de/rechnungshof-und-landtagsjuristen-haben-massive-einwaende-gegen-immobilien-anstalt> <10.9.2025>.

¹¹¹ Vgl. *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 313: „So läge Mißbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten vor, wenn Aufgabe und Zweck des Dritten als Scheinrechtfertigungen nur vorgeschoben sind, um die staatliche Kreditaufnahme zu umgehen. So etwas wäre

rechtsmissbräuchlichen Umgehung der Schuldenbremse anlegen würde („offensichtlich mißbräuchliche Umgehung“¹¹²), sprechen die überwiegenden Gründe dafür, diese vorliegend als erfüllt anzusehen.

(3) Rechtsfolgen

Geht man vorliegend von einem Missbrauch der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten aus, stellt sich anschließend die Frage, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben.

Zunächst kommt in Betracht, dass die von der NIA aufgenommenen Schulden dem Land zuzurechnen sind. In diesem Falle wären die von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen auf die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG anzurechnen (Berücksichtigung bei den Einnahmen aus Krediten).

Zudem wäre davon auszugehen, dass es sich um die Aufnahme von Krediten im Sinne des Art. 71 Abs. 1 NV handelt. Fraglich wäre dann, ob die Kreditaufnahmeermächtigung in § 7 Abs. 1 AnstNIA-G-E dessen Anforderungen genügt. Denn nach Art. 71 Abs. 1 NV bedarf die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz. Ob die Ermächtigung in § 7 Abs. 1 AnstNIA-G-E diese Anforderungen erfüllt, kann hier nicht weiter erörtert werden, erscheint aber angesichts des offenen Wortlauts der Kreditermächtigung („in erforderlichem Umfang“) fraglich. Jedenfalls können mögliche Verpflichtungsermächtigungen, die im Hinblick auf künftige Mietzahlungspflichten des Landes gegenüber der NIA in den Haushalt eingestellt werden, eine bestimmte oder bestimmare Kreditaufnahmeermächtigung i.S.d. Art. 71 Abs. 1 NV nicht ersetzen.

Als alternative Rechtsfolge zur Zurechnung der Kredite zum Land käme auch in Betracht, dass die gesamte Gestaltung, die Kreditaufnahmeermächtigung in § 7 Abs. 1 AnstNIA-G-E oder die tatsächliche Aufnahme von Darlehen bzw. Ausgabe von Schuldverschreibungen verfassungswidrig ist. Insofern käme auch eine Verpflichtung zur Rückabwicklung in Betracht.

f) Zusammenfassung

Die geplante Konstruktion wäre bei einer rein formalen Betrachtung, die sich strikt am Rechtsträgerprinzip orientiert, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Schuldenbremse erfasst nur den Landeshaushalt, nicht aber die Haushalte rechtlich selbstständiger Einheiten wie der NIA. Auch die Haftungsübernahme durch das Land ist isoliert betrachtet ebenso wenig schuldenbremsenrelevant wie die Einnahmen aus den der NIA eingeräumten Erbbaurechten.

Diese formale Sichtweise begegnet bei der angezeigten materiellen, an der wirtschaftlichen Realität orientierten Gesamtbetrachtung erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Ausgestaltung erweckt den Eindruck des Missbrauchs der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, der allein auf eine Umgehung der Schuldenbremse abzielt. Die Indizien – eigenständige Kreditaufnahme ohne echte operative Eigenständigkeit (belegt durch Organleihe, Monostruktur und Erbbaurecht), die wirtschaftliche Lastentragung des Kapitaldienstes durch Mietzahlungen und Übernahme der Haftung durch das Land – zeigen, dass das Land wirtschaftlich als der eigentliche Kreditnehmer auftritt. Dies legt nahe, dass das

anzunehmen, wenn die Aufgabenübertragung nur zum Schein erfolgt, der Rechtsmantel eines Dritten mithin nur gebraucht wird, um Einnahmen und Ausgaben vom Bundeshaushalt abzuschirmen. Der Dritte hat in einem solchen Fall die Funktion eines staatlichen Durchlaufkontos. Das Vorstellungsbild einer Briefkastengesellschaft könnte einen solchen Fall veranschaulichen.“

¹¹² Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36, Art. 115 Rn. 24.

maßgebliche Motiv für die Errichtung der NIA in der Aufnahme von Krediten außerhalb des Regelungsbereichs der Schuldenbremse liegt.¹¹³

Damit bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG).

3. Weitere verfassungsrechtliche Risiken

Weitere rechtliche Fragen ergeben sich im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt, die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Wahrheit sowie die Wirtschaftlichkeit. Diese Aspekte können im Rahmen dieser Stellungnahme indes nur schlaglichtartig beleuchtet werden.

a) Gesetzesvorbehalt

Der Gesetzesvorbehalt in Art. 71 Abs. 1 NV gilt nicht nur für die Aufnahme von Krediten, sondern auch für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können. Wenn man die Kreditaufnahme durch die NIA nicht dem Land zurechnet, wäre zumindest die in § 3 Abs. 3 AnstNIAG-E enthaltene Haftungsübernahme des Landes als Gewährleistung zu qualifizieren, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen kann. Daher müsste die gesetzliche Regelung in § 3 Abs. 3 AnstNIAG-E den Anforderungen an eine der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz genügen. Weil sich die Haftungsübernahme in § 3 Abs. 3 AnstNIAG-E auf die von der NIA aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen bezieht, kommt es insofern letztlich darauf an, ob die Ermächtigung in § 7 Abs. 1 AnstNIAG-E diese Anforderungen erfüllt. Dies erscheint angesichts des offenen Wortlauts („in erforderlichem Umfang“) aber zumindest fraglich (vgl. dazu auch oben Seite 20).

b) Haushaltswahrheit und -klarheit

Der aus Art. 65 Abs. 1 NV abzuleitende Grundsatz der Haushaltswahrheit¹¹⁴ verlangt, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben möglichst genau zu errechnen oder zu schätzen.¹¹⁵ Insbesondere enthält der Grundsatz der Haushaltswahrheit aber das Verbot bewusst falscher oder verschleiender Angaben.¹¹⁶

Die Auslagerung der Kreditaufnahme auf die NIA suggeriert einen Schuldenstand des Landes, der mit den tatsächlichen wirtschaftlichen Lasten nicht übereinstimmt. Die von der NIA aufgenommenen und vom Land vollständig garantierten Kredite werden im Landeshaushalt nicht als Schulden geführt, sondern allein als Mietzahlungen über Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen abgebildet. Diese Abbildung im Landeshaushalt ist jedoch geeignet, den wahren Charakter der wirtschaftlich dahinterliegenden kreditfinanzierten Investitionen zu verschleiern. Damit liegt ein Verstoß gegen die Haushaltswahrheit nahe.¹¹⁷

Eng mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit verbunden ist der Grundsatz der Haushaltsklarheit, der sich ebenfalls aus Art. 65 Abs. 1 NV ableiten lässt.¹¹⁸ Dieser verlangt eine übersichtliche,

¹¹³ Eine solche Motivlage dürfte auch eine sachliche Rechtfertigung der Ausgliederungsentscheidung (dazu oben Seite 11) nahezu unmöglich machen.

¹¹⁴ Vree, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 53.

¹¹⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (130).

¹¹⁶ Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 28.1.1992 – 1/91, juris Rn. 34 = NWVBl. 1992, 129; VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – 22/23, juris Rn. 159; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL 2020, Art. 110 GG Rn. 26; Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, <https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/<10.9.2025>>.

¹¹⁷ So auch die Bewertung zu ähnlichen Gestaltungen auf kommunaler Ebene bei Tappe, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 519 (531).

¹¹⁸ Vree, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 53.

durchschaubare und nachvollziehbare Haushaltssystematik; insbesondere muss der Haushaltsplan nach einheitlichen rationalen Gesichtspunkten gegliedert sein.¹¹⁹ Aus der Bezeichnung der einzelnen Positionen muss erkennbar sein, woher die jeweiligen Einnahmen stammen (Mittelherkunft) und wofür die jeweiligen Ausgaben getätigt werden sollen (Mittelverwendung).¹²⁰

Durch die Einbindung der NIA werden Herkunft und Verwendung der Mittel im Haushaltsplan nicht mehr präzise und den wirtschaftlichen Realitäten entsprechend abgebildet. Die Mittelherkunft für die großen Bauvorhaben sind Kredite; im Landeshaushalt erscheint diese Quelle jedoch nicht. Verausgabt werden die Mittel in der Sache für Zins- und Tilgungslasten der Investitionen – im Haushaltsplan ausgewiesen werden sie dagegen als Mietausgaben.

c) Wirtschaftlichkeit

§ 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO bestimmen, dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.¹²¹ Verfassungsrechtlich ist das Wirtschaftlichkeitsgebot in Art. 70 Abs. 1 Satz 1 NV verankert.¹²² Danach prüft der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Unmittelbarer Adressat dieser Norm ist allein der Landesrechnungshof, mittelbar zumindest auch der Haushaltsvollzug. Nach verbreiteter Auffassung fußt das Gebot wirtschaftlichen Handelns aber auf allgemeinen verfassungsrechtlichen Wertungen und wird als umfassend geltendes Prinzip verstanden, das bei allen Maßnahmen des Landes zu beachten ist, die unmittelbar oder mittelbar die Einnahmen und Ausgaben des Landes beeinflussen.¹²³

Ob die Errichtung der NIA diesem verfassungsrechtlichen Gebot genügt, kann hier nicht abschließend bewertet werden, erscheint aber jedenfalls zweifelhaft.¹²⁴ Die angeführten Vorteile, wie eine verbesserte Transparenz und Steuerung der Lebenszykluskosten, sind nicht an die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts gebunden. Dieselben Ziele ließen sich auch durch die Errichtung eines rechtlich unselbstständigen Landesbetriebs erreichen, der ebenfalls nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaften kann. Zudem erscheint fraglich, ob sich die NIA – trotz der Haftung des Landes am Kapitalmarkt – tatsächlich zu den gleichen Konditionen verschulden kann wie das Land. Angesichts der erheblichen Kreditvolumina können schon geringfügig schlechtere Konditionen zu erheblichen Mehrkosten führen, die mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot schwer vereinbar wären.

¹¹⁹ StGH Nds, Urt. v. 16.12.2011 – 1/10, juris Rn. 157; vgl. auch *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 2021, § 66 Rn. 111 f.; *Droege*, in: Kahl/Ludwigs, HVwR III, 2022, § 88 Rn. 28; *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL 2020, Art. 110 GG Rn. 26; *Wernsmann/Meickmann*, VerwArch 2023, 369 (395).

¹²⁰ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 25.

¹²¹ Vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof könnte indes im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle allein der Verstoß gegen Art. 70 NV gerügt werden, vgl. Art. 54 Nr. 3 NV, § 8 Nr. 8, §§ 33 f. NStGHG.

¹²² *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 45; *Kobusch*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 70 Rn. 36.

¹²³ *Vree*, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, 2. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 46.

¹²⁴ Vgl. dazu auch die Kritik des Niedersächsischen Landesrechnungshofs; wiedergegeben bei *Wallbaum*, Rundblick Niedersachsen v. 26.8.2025, <https://rundblick-niedersachsen.de/rechnungshof-und-landtagsjuristen-haben-massive-einwaende-gegen-immobilien-anstalt-10.9.2025>.

IV. Ergebnis

Im Ergebnis ist die geplante Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als Anstalt des öffentlichen Rechts mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken behaftet. Besonders schwerwiegende Bedenken bestehen wegen der Ausgliederung aus dem Kernhaushalt und wegen des Verdachts auf einen Gestaltungsmissbrauch zur Umgehung der Schuldenbremse.

gez.

Dr. Till Valentin Meickmann

Einschätzungen zum Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA)

Prof. Dr. Tobias Just, Universität Regensburg

16.09.2025

Vorbemerkungen:

Alle folgenden Ausführungen beruhen auf den zur Verfügung gestellten Unterlagen (Drucksache 19/7498); es wurde ausschließlich eine ökonomische Analyse vorgenommen. Rechtliche, insbesondere verwaltungs- oder steuerrechtliche Überlegungen können den Ausführungen entgegenstehen. In diesen Fällen gilt es abzuwägen.

Ziel des Gesetzes

Es soll eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (NIA) zur (kosten-)effizienteren und transparenteren Beschaffung und Unterhaltung staatlicher Gebäude durch ein öffentlich-öffentliches Vermieter-Mieter-Modell (Mietbestellbau) geschaffen werden, die mit einem Grundkapital von 10 Mio. EUR durch die öffentliche Hand ausgestattet werden soll, im Erbbaumodell die Grundstücke verwaltet und ohne Gewinnerzielungsabsicht die Flächen an öffentliche Nutzer (zu Kostenmieten) vermietet.

Zu den konkreten Aufgaben gehört die Errichtung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie ausgewählte Sanierungen/Energieertüchtigungen für Landesbehörden, für die das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) Bauherrenverantwortung trägt. Es wird nicht explizit ausgeschlossen, aber aus den Erläuterungen geht hervor, dass keine wohnwirtschaftlichen Zwecke, sondern verwaltungstechnische (ausschließlich hoheitliche?) Vermietungszwecke verfolgt werden. Dies wäre ggf. in den Erläuterungen zu klären.

Grundsätzlich ist der Zweck gerechtfertigt. Eine perioden- und nutzergenaue Zurechnung ist sinnvoll. Es stellen sich einige allgemeine und einige Detailfragen, die entweder in den Erläuterungen einer Klärung bedürfen oder in der Satzung/Kontrolle adressiert werden müssen.

Allgemeine Fragen:

- 1) Entsteht ein Moral hazard-Problem, wenn die öffentliche Hand für Handeln der Organisation durch Schuldenübernahme aufkommt? Auf den ersten Blick wäre dies nicht anders als in bisheriger Praxis, hier könnte es allerdings durch die zusätzliche Kontrollstufe und die Verschiebung in die Zukunft eher auftreten. Hier gilt insbesondere darauf zu achten, dass kein schleichender

Haftungsausbau entsteht. Hier müsste ggf. eine Regel vorliegen, ab wann das Parlament entscheiden muss und wann eben nicht.

- 2) Sind die ökonomischen Risiken klar abgegrenzt? Im Zentrum stehen Baumaßnahmen für Verwaltungsgebäude, entweder im Neubau oder durch Sanierungen. Verwaltungstätigkeiten sind in den letzten Jahren durch digitale Technologien zum Teil rationalisiert worden, und die schnellen Entwicklungen im KI-Sektor lassen erwarten, dass weitere Rationalisierungen möglich sind. Aktuell wird beobachtet, dass gerade Bürogebäude außerhalb der Top-Lagen an Wert eingebüßt haben, weil Nutzungsmöglichkeiten weggefallen sind (entweder vollständig oder zu bisherigen Mieten). Aus den Unterlagen entsteht der Eindruck, dass solche Risikoszenarien nicht hinreichend berücksichtigt werden. Zwar ist das Aufgabenfeld der öffentlichen Hand stetiger als jenes von privaten Unternehmen, doch auch in der öffentlichen Verwaltungen sind Flächenpotenziale, die durch IKT oder KI-Technologien gehoben werden, vorstellbar. Hier braucht es dann einen klareren Auftrag, wie diese Flächen verwaltet werden sollen (Verkauf? Vermieten zu Markt- anstelle der Kostenmieten an Nutzer außerhalb der öffentlichen Hand?). Dies umschließt auch die Möglichkeit von Wertverlusten, die umfangreicher sind als durch die Abschreibungssätze unterstellt. Auch hier zeigen Entwicklungen an den Büromärkten nicht nur im aktuellen Büroimmobilienzyklus, sondern auch z.B. im Büroimmobilienzyklus nach 2002, dass heftige Miet- und Preisanpassungen sowie jahrelange Leerstände möglich sind. Dieses Risiko sollte durch eine umfangreiche Handlungsmöglichkeit durch die NIA abgedeckt werden können – dass das Kernaufgabenfeld in klar umrissenen Fällen entsprechend ausgestaltet werden kann. Dies könnte z.B. auch im Rahmen der Satzung erfolgen.
- 3) Der generelle Ansatz der Kostenmiete ist nachvollziehbar und zielt explizit darauf ab, dass durch die fehlende Gewinnerzielungsabsicht Einsparpotenziale entstehen. Hier sollte sichergestellt werden, dass die Anreizstruktur für das Management dergestalt sind, dass die Kostenmieten unterhalb von vergleichbaren Marktmieten liegen. Ein regelmäßiger Abgleich mit Marktmieten ist daher unabdingbar und sollte im Rahmen der Aufsicht/Kontrolle zu den Berichtspflichten gehören. Dies ist insbesondere dort notwendig, wo Marktmieten unter Druck geraten (Fortzugsregionen sowie strukturschwache Regionen). Eine reine Dokumentation der Kosten greift dann zu kurz.
- 4) Es sollte in der Begründung der Kapitalausstattung sowie der Investitionspläne deutlicher werden, dass dies übliche Marktusancen von Investment-Developern entspricht. Investment-Developer kommen privatwirtschaftlich dem Geschäftsmodell durch das langfristige Halten nahe. Und es sollte deutlicher werden, welchen Teil das geplante Investitionsvolumen nicht nur als absolute Entlastungsgröße des Haushalts, sondern auch als relativer Anteil der mittleren Investitionspläne ausmacht.

Die NIA soll einen „Beitrag leisten“, daher wäre es gut, den relativen Beitrag einschätzen zu können.

- 5) Es wurde für mich unzureichend klar, wie die ökonomische Entscheidung, welche Projekte konkret durch die NIA künftig übernehmen wird, erfolgen wird: wann werden Projekte durch die NIA gemanagt, wann ggf. eine nicht über die NIA laufende Mietlösung erbracht wird.
- 6) In §1 wird eine bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzausstattung als Leitlinie vorgegeben. Diese wird zwar mit absoluten Zahlen in der Erläuterung geklärt, es fehlt aber die Konkretisierung, inwiefern dies auch tatsächlich bedarfsgerecht und auskömmlich ist. Auch deswegen wäre eine Konkretisierung der Punkte 4 und 5 wichtig und sinnvoll.
- 7) Es sollten klare Evaluation, z.B. nach 5 und 10 Jahren (Wirtschaftlichkeit, Haushaltswirkung, Instandhaltungsqualität) vorgesehen werden. Es könnte eine Pilotphase definiert mit konkreten KPI (key performance indicators) vorgegeben werden, die eine definierte Prüfung und ggf. Beendigung – oder Ausweitung - ermöglichen. Diese Evaluation ist auch sinnvoll, weil das Volumen in der aktuellen Fassung noch arbiträr erscheint.
- 8) Es sollte mindestens in der Satzung Regeln geben, wenn Gebäude bei vorzeitigem Projektabbruch oder notwendiger Ausweitung veräußert werden sollen (siehe oben). Dies kann auch in der Satzung später erfolgen, sollte aber vorab zur Aufgabe gemacht werden.
- 9) Der Verwaltungsrat wird vollständig durch das Finanzministerium bestellt. Hier könnte dem Ministerium eine konkretere Vorgabe gemacht werden, worauf bei der Besetzung zu achten ist. Zum Beispiel ist es vorstellbar, dass ein Mindestmaß an externer Expertise insbesondere baurechtlich, verwaltungsrechtlich, bautechnisch oder immobilienökonomisch vorliegt, damit die Entscheidungen der NIA-Organen im Rahmen von Markt- und Technikunsicherheiten erfolgen können. Es könnte auch vorgegeben werden, wie lange die Verwaltungsratsmitglieder ihr Mandat behalten, damit Lock-In-Effekte zumindest adressiert werden.
- 10) In einer Satzung/Geschäftsordnung sollten die Berichtspflichten und mögliche „Covenants“ detailliert werden – ab wann ist Planerfüllung gefährdet. Dies wäre entsprechend von Risikoberichten privater Unternehmen, z.B. entlang eines Ampelsystems für zuvor zu bestimmende Benchmarks. Diese können Abweichen von Marktmieten, Abweichen von Wertansätzen, Abweichen von Kostenentwicklungen etc. umfassen.

Detailfragen:

Die Vorteilhaftigkeit hängt auch von der Annahmensetzung wichtiger Parameter im Gesetzesentwurf ab. Diese sind nicht hinreichend begründet, wie die einzelnen Werte zustande kamen und warum sie auch für die Zukunft sinnvoll sind. Hier wäre es wichtig, im Rahmen einer ersten umfassenden Evaluation (z.B. nach fünf Jahren) alle diese im Entwurf enthaltenen Werte auf ihre Plausibilität zu überprüfen.

Beispielsweise ist ein sinnvoller Erbbaurechtszins u.a. von der Zinslandschaft abhängig. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass selbst als risikolos erachtete langfristige Zinsen (Bund-Renditen) heftigen Schwankungen unterworfen sein können und im Extremfalls sogar unter Null fallen können. Dann könnte es sogar sinnvoll sein, bestimmte maßgebliche Stellgrößen einer regelmäßigen Überprüfung oder einer Koppelung an eine Orientierungsgröße zu binden, um Fehler einer zeitpunktbezogenen und damit zufälligen Setzung zu vermeiden.

- 1) In §5 wird für die NIA geregelt, dass sie bei großen Baumaßnahmen Einsatz finden soll. Dies könnte konkretisiert werden, z.B. durch ein Mindestinvestitionsvolumen.
- 2) In §7 wird eine „erforderliche Darlehensaufnahme“ beschrieben. Hier wäre ebenfalls eine Konkretisierung sinnvoll. Der durch die Ausfallübernahmegarantie entstehende Finanzierungsvorteil könnte dazu führen, dass Darlehensgeber bereit sein könnten, ein Objekt mit höheren Beleihungsausläufen zu finanzieren, als sie bei einem privatwirtschaftlichen Objekt tun würden. Dadurch würde aber das Risiko für die Ausfallübernahme steigen. Insofern sind hier Benchmarks (z.B. in Form klarer finanzwirtschaftlicher Covenants auf Projektebene) sinnvoll.
- 3) Ist vorgesehen, den privaten Mietbestellbau parallel zu prüfen oder wird implizit stets unterstellt, dass die Übernahme durch die NIA dominant ist?
- 4) Der Gesellschaft wachsen langfristig deswegen keine Schulden auf, weil das Mietrisiko auf den öffentlichen Nutzer übertragen wird. Im Falle sinkender (Markt-)mieten würden allerdings relative Lasten in der Form der höheren Kostenmieten entstehen. Diese Opportunitätskosten könnten durch regelmäßige Berichterstattung adressiert werden, um auch einen möglicherweise projektbezogenen Exit nach genauen Vorgaben prüfen zu können.
- 5) In der Begründung – Teil II – wird der Fall hoheitlicher Aufgaben genannt. Ist die NIA ausschließlich für Gebäude mit hoheitlichen Nutzungen vorgesehen? Wie fiele die Prüfung aus, wenn dies nicht der Fall wäre?
- 6) Die jährliche Erhöhung im Rahmen des allgemeinen Inflationsziels scheint arbiträr zu sein, da sich der Investitionsbedarf nicht nach Maßgabe der allgemeinen Teuerung entwickeln muss. Hier schiene mir eine regelmäßige Neufestsetzung (durch Parlament) und nach Maßgabe einer Schätzung des gesamten Investitionsbedarfs sinnvoller zu sein. Es kann Jahre geben, wo der Bedarf schneller wachsen sollte, und es kann Jahre geben, in denen dies nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass eine Orientierung an der allgemeinen Teuerung für bauliche Investitionsmaßnahmen allenfalls langfristig hilft. Die letzten Jahren zeigten, dass bau- und immobilienpreisliche Entwicklung deutlich von der allgemeinen Teuerung abweichen können. Gegebenenfalls wäre auch eine Regellösung, bei der die Entwicklung z.B. nach Maßgabe der mittleren Baupreisinflationierung der letzten drei Jahre erfolgen soll.
- 7) Im Besonderen Teil wird erläutert, dass der Haftungsfall durch langfristige Mietverträge abgesichert und damit theoretischer Natur ist. Im Falle

rückläufiger Flächennachfrage (Digitalisierungseffizienzgewinne) oder rückläufige Marktmieten würde aber das Risiko durch die höheren gesicherten Mieten stetig erfolgen. Es kann sinnvoll sein, das Ausfallrisiko analog zu einer Versicherung durch höhere Mieten zu tragen, doch dies wäre dann eben auch ein Preis.

- 8) Im Besonderen Teil zu §6 wird erläutert, dass der Erbbauzins bei 4% festgeschrieben werden soll. Es könnte sinnvoll sein, diesen Zinssatz einer regelmäßigen Überprüfung zu unterwerfen, da der Erbbauzins letztlich am risikolosen Zins orientiert sein sollte und dieser nicht fest ist.
- 9) Im Besonderen Teil zu §7 wird ausgeführt, dass der Pauschalsatz von 5%orientiert ist am Euro Short-Term Rate. Diese liegt seit 2019 im Mittel bei 1,39%. Hierbei gilt aber zu beachten, dass für die Setzung der Pauschale nicht der Blick zurück maßgeblich ist, sondern die Erwartung an die Zukunft. Möglicherweise ist der Durchschnittswert durch die Niedrigzinsphase bis 2022 nach unten verzerrt. Hier ist zu prüfen, ob nicht eine Orientierung an dem Mittelwert der letzten drei Jahre ein besserer Orientierungsmaßstab für die Zukunft sein müsste. Zudem ist es sinnvoll, diese Pauschale regelmäßig zu überprüfen, ob die Begründetheit weiterhin ökonomisch belastbar ist.

Vorlage 13

zum Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Diese Vorlage enthält unsere Anmerkungen und Formulierungsvorschläge zu dem o. g. Gesetzentwurf. Sie sind hinsichtlich der Formulierungsvorschläge und der Anmerkungen zum Regelungstext als solchem mit dem Finanzministerium abgestimmt.

Dr. Oppenborn-Reccius

Per E-Mail zu verteilen an:

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen
Ausschuss für Haushalt und Finanzen
Präsidentin des Landtages
Fraktionen
Staatskanzlei
Justizministerium
Finanzministerium
Landesbeauftragter für den Datenschutz
Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen
Staatsgerichtshof
Kommunale Spitzenverbände

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

**Gesetz
über die Anstalt Niedersächsische
Immobilienaufgaben (AnstNIAG)**

**Gesetz
über die Anstalt Niedersächsische
Immobilienaufgaben (AnstNIAG)**

Vorbemerkung:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat uns in seiner 111. Sitzung am 20.08.2025 (Niederschrift, S. 29 ff.) gebeten, zu vier Fragen Stellung zu nehmen.

Zu den Fragen, ob

- *die Tätigkeit der nach dem Gesetzentwurf zu errichtenden Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als Anstalt des öffentlichen Rechts im laufenden Betrieb der Umsatzsteuer unterläge, auch wenn § 2 b des Umsatzsteuergesetzes (UStG) anzuwenden wäre, und*
- *die Bestellung von Erbbaurechten an Grundstücken des Landes zugunsten der NIA als Anstalt des öffentlichen Rechts der Grunderwerbsteuer unterläge,*

teilen wir die Auffassung des Finanzministeriums (MF), dass hier weder Umsatz- noch Grunderwerbsteuer anfielen.

Zu der Frage, ob § 6 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzentwurfs mit § 34 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vereinbar wäre, sind wir - wie das MF - der Auffassung, dass kein Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO vorläge.

Zur Begründung der Ergebnisse unserer Prüfung zu diesen drei Fragen werden wir mündlich im Ausschuss vortragen.

Zu der vierten Frage, ob die in § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ermächtigung der NIA, Kredite aufzunehmen, verfassungsgemäß wäre und ob insoweit nicht eine unzulässige Umgehung der Regelungen zur sog. Schuldenbremse vorläge, nehmen wir wie folgt Stellung:

Dem Grunde nach ist es rechtlich zulässig, dass sowohl das Land als auch die NIA als juristische Personen des öffentlichen Rechts Kredite bei Dritten aufnehmen.

Der Höhe nach ist aber die Möglichkeit des Landes, Kredite aufzunehmen, dadurch beschränkt, dass Einnahmen des Landes aus Krediten nach Artikel 109 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 und 6 bis 9 des Grundgesetzes (GG), dem Bundesgesetz nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 7 GG (das voraussichtlich im Oktober in Kraft treten wird) sowie Artikel 71 Abs. 2 bis 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) nur im Rahmen der dort geregelten Kreditobergrenzen zum Haushaltsausgleich verwendet werden dürfen, wodurch die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme des Landes im Ergebnis der Höhe nach beschränkt wird (sog. Schuldenbremse).

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Diese Regelungen gelten indes nur für das Land, nicht aber für gegenüber dem Land rechtlich selbständige juristische Personen wie die NIA. Gleichwohl stellt sich hier die Frage, ob die Einnahmen der NIA aus den von ihr aufgenommenen Krediten ggf. ausnahmsweise dem Land als eigene Einnahmen aus Krediten zuzurechnen wären mit der Folge, dass die von der NIA aufgenommenen Kredite ggf. im Rahmen der o. g. Regelungen zur Schuldenbremse zulasten des Landes zu berücksichtigen und bei Überschreitung der für das Land geltenden Kreditobergrenzen unzulässig wären.

Diese Frage berührt die Verfassungsmäßigkeit des vorliegenden Gesetzentwurfs als solche indes grundsätzlich nicht. Vielmehr wären die von der NIA aus den von ihr aufgenommenen Krediten erzielten Einnahmen, sofern sie dem Land zuzurechnen wären, ggf. als Einnahmen des Landes aus Krediten im Rahmen des Haushaltsvolumens im Haushaltsgesetz und im Haushaltsplan des Landes zu veranschlagen. Der Gesetzentwurf wäre lediglich insofern unmittelbar betroffen, als die Ermächtigung der NIA zur Aufnahme von Krediten, sofern diese dem Land zuzurechnen wären, den Anforderungen des Artikel 71 Abs. 1 NV genügen müsste. Siehe dazu den Vorschlag und die Anmerkung zu § 7 Abs. 1 des Entwurfs. (Sofern Meickmann [Vorlage 11, S. 20] ohne nähere Begründung darüber hinaus neben einer etwaigen Zurechnung der Kredite zum Land die Möglichkeit einer Verfassungswidrigkeit des Gesetzes insgesamt sowie ggf. eine Pflicht zur Rückabwicklung in den Raum stellt, teilen wir diese Auffassung nicht.)

Im Übrigen spricht einerseits gegen eine Zurechnung der von der NIA aufgenommenen Kredite beim Land, dass, wie dargelegt, die o. g. Regelungen zur Schuldenbremse unstreitig nicht für gegenüber dem Land bzw. dem Bund rechtlich selbständige juristische Personen gelten, zu denen die NIA gehören würde. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die von der NIA aufgenommenen Kredite bei den unionsrechtlichen Obergrenzen für öffentliche Defizite, zu deren Einhaltung nach Artikel 109 Abs. 2 GG Bund und Länder gemeinsam verpflichtet sind, zu berücksichtigen wären. Für die NIA würde insoweit grundsätzlich nichts anderes gelten als für die Kommunen und die Sozialversicherungen, für die ebenfalls die Regelungen zur Schuldenbremse nicht gelten, obwohl die von ihnen aufgenommenen Kredite bei den unionsrechtlichen Obergrenzen für öffentliche Defizite zu berücksichtigen sind (BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.).

Andererseits besteht aber in der rechtswissenschaftlichen Lehre dem Grunde nach Einigkeit darüber, dass es Fälle geben muss, in denen Einnahmen aus Krediten rechtlich selbständiger juristischer Personen dem Land bzw. dem Bund als eigene Einnahmen aus Krediten zuzurechnen sind. Unstreitig wäre dies etwa dann der Fall, wenn das Land eine rechtlich selbständige juristische

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Person errichten würde, deren einzige Aufgabe es wäre, auf Rechnung des Landes Kredite aufzunehmen und die Einnahmen daraus an das Land weiterzuleiten, während allein das Land den Schuldendienst trüge. Solche Fälle werden unter dem Stichwort „Umgehung“ diskutiert.

Auch der Gesetzgeber hat bei der Neufassung des Artikels 71 NV diese Möglichkeit grundsätzlich gesehen. So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 18/3258, S. 15 f.):

„Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schuldengrenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“

Zu einer möglichen Umgehung siehe etwa auch Vree, in: Epping u. a., Hannoverscher Kommentar zur NV, 2. Aufl. 2021, Artikel 71 Rn. 32 ff., m. w. N.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine solche - unzulässige - „Umgehung“ anzunehmen ist, die ggf. zu einer Zurechnung der Kredite Dritter zum Land führt, ist in der Rechtsprechung aber bisher nicht entschieden worden. Zwar hat sich der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 21.03.2003 - 6/01 - (bei juris Rn. 78 ff.) ausführlich mit den dazu in der rechtswissenschaftlichen Lehre vertretenen Auffassungen auseinandergesetzt, sich jedoch letztlich nicht dazu verhalten, ob einer dieser Auffassungen und ggf. welcher zu folgen sei, weil in dem seinerzeit vom Gericht zu entscheidenden Fall keine der erörterten Auffassungen zu einer Zurechnung geführt hätte.

In der rechtswissenschaftlichen Lehre ist die vorgenannte Frage (auch deswegen) sehr umstritten. Einigkeit besteht zwar im Wesentlichen noch darin, dass eine wertende Gesamtbetrachtung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls vorzunehmen ist (so auch Vree, a. a. O., Rn. 35 a. E.).

Umstritten ist jedoch, nach welchem Maßstab und nach welchen konkreten Kriterien diese wertende Gesamtbetrachtung vorzunehmen ist.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Wegen der weiteren Einzelheiten des Streitstandes verweisen wir auf die Gutachten von Thiele (Vorlage 1), Tappe (Vorlage 4) und Meickmann (Vorlage 11) sowie die dort jeweils angegebenen Nachweise.

Hinsichtlich des Maßstabes, der der wertenden Gesamtbetrachtung zugrunde zu legen ist, vertritt Thiele in seinem Gutachten die These, dass eine Zurechnung nur erfolgen müsse, wenn dem Gesetzgeber „der Vorwurf des offensichtlichen Rechtsmissbrauchs“ zu machen sei (u. a. Rn. 54 und 104 des Gutachtens).

Wir haben Zweifel, ob dies ein rechtlich zutreffender Maßstab sein kann. Denn es ist nicht ersichtlich, wer einen solchen Vorwurf erheben könnte und wie er im Einzelfall nachgewiesen werden sollte. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss vom 25.06.2025 - 1 BvR 368/22 - (bei juris Rn. 28, m. w. N. zur ständigen Rechtsprechung) ausgeführt:

„... Entscheidend ist der sachliche Gehalt einer Regelung und nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung. Die Wirkungen eines Gesetzes sind anhand seiner Rechtsfolgen zu bestimmen. Der Normzweck ist mit Hilfe der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu ermitteln, das heißt anhand des Wortlauts der Norm, ihrer systematischen Stellung und nach dem Sinnzusammenhang sowie anhand der Gesetzesmaterialien und ihrer Entstehungsgeschichte (...). Hierbei kommt es auf den in der Norm zum Ausdruck kommenden objektivierten Willen des Gesetzgebers an, der mit Hilfe der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu ermitteln ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder. Der Entstehungsgeschichte kommt für die Auslegung regelmäßig nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den allgemeinen Grundsätzen ermittelten Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die ansonsten nicht ausgeräumt werden können (...). ...“

Wir neigen deswegen eher dazu, einen Maßstab anzulegen, der darauf abstellt, ob das zu prüfende Gesetz nach seinen Rechtsfolgen bei wirtschaftlicher Betrachtung - trotz einer für sich genommen rechtmäßigen rechtlichen Gestaltung - zu einem Ergebnis führt, das dem Zweck der Regelungen zur Schuldenbremse widerspricht (ähnlich - im Sinne einer wirtschaftlichen Betrachtung - auch Wendt, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, Band 3, 8. Aufl. 2024, Artikel 115 Rn. 115, und Siekmann, in: Sachs, GG, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Artikel 115 Rn. 74). Zweck dieser Regelungen ist es, die Staatsverschuldung effektiv zu begrenzen und Belastungen künftiger Haushalte durch Rückführungsverpflichtungen (Ausgaben für Zinsen und Tilgung) möglichst gering zu halten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.11.2022 - 2 BvF 1/22 -,

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

BVerfGE 164, 1, bei juris Rn. 233; Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, BVerfGE 167, 86, bei juris Rn. 170). So sind z. B. auch nach Auffassung von Vree (a. a. O., Rn. 35) Zahlungen, die das Land an die juristische Person leistet, die die Kredite aufgenommen hat, „kritisch daraufhin zu überprüfen, ob sie dazu führen, dass das Land in einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise faktisch den Kredit trägt“. Ähnlich argumentiert auch Tappe (Vorlage 4, S. 9 f., m. w. N.), indem er auf einen „funktionalen Kreditbegriff“ abstellt.

Welcher Maßstab der „richtige“ ist, kann an dieser Stelle aber naturgemäß nicht abschließend entschieden werden. Diese Frage kann allerdings letztlich auch offen bleiben. Denn entscheidend kommt es darauf an, nach welchen konkreten Kriterien die Prüfung durchzuführen ist; der „abstrakte Obersatz“ der Prüfung ist eher zweitrangig.

Auch insoweit besteht indes, wie dargelegt, keine Einigkeit in der rechtswissenschaftlichen Lehre, nicht einmal eine herrschende Auffassung lässt sich feststellen, und einschlägige Rechtsprechung liegt dazu nicht vor.

Thiele entwickelt auf Grundlage des bisherigen Standes der rechtswissenschaftlichen Diskussion unter Berücksichtigung der auch in der Rechtsprechung erörterten möglichen Fallgestaltungen in seinem Gutachten (Rn. 54 ff.) vier Kriterien („Motiv/Zweck“, „Sachaufgaben“, „Schuldendienst“ und „sonstige Verflechtungen“) und kommt nach der von ihm anhand dieser Kriterien durchgeführten wertenden Gesamtbetrachtung zu der Auffassung, dass hier keine Zurechnung vorzunehmen sei. Das MF teilt diese Auffassung.

Wir meinen demgegenüber, dass es auch bei Zugrundelegung der vier von Thiele entwickelten Kriterien gute Gründe dafür gäbe, bei der vorzunehmenden wertenden Gesamtbetrachtung zu einer anderen Auffassung zu gelangen. Nach unserer Einschätzung besteht jedenfalls ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches Risiko, dass die von der NIA aus den von ihr aufgenommenen Krediten erzielten Einnahmen entgegen der in dem Gesetzentwurf von der Landesregierung und hier im Verfahren vom MF vertretenen Annahme doch dem Land als eigene „Einnahmen aus Krediten“ im o. g. Sinne zuzurechnen wären. Diese Auffassung vertreten im Ergebnis auch der Landesrechnungshof (Niederschrift über die 111. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 20.08.2025, S. 23 f.) sowie in der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung Tappe (Vorlage 4), Meickmann (Vorlage 11) und der Bund der Steuerzahler (Vorlage 9, S. 3).

Zu den von Thiele entwickelten Kriterien im Einzelnen:

1. „Motiv/Zweck“:

Thiele meint, es spreche für eine Zurechnung, wenn „es vorrangig oder ausschließlich um die Ermöglichung einer nicht von der Schuldenbremse erfassten Kreditaufnahme“ gehe, dagegen, wenn „sich andere nachvollziehbare Beweggründe aufzeigen“ ließen, „zu denen die Nichtanrechnung der Kreditaufnahme auf die Schuldenbremse allenfalls in nicht maßgeblicher Weise“ hinzutrete (Vorlage 1, Rn. 54).

Das MF verweist insoweit auf die in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs dargelegten Zwecke, die mit dem Gesetz verfolgt werden sollen. Danach sollen

- der für das jeweilige Gebäude entstehende Finanzbedarf durch die Ausweisung einer entsprechenden Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan des Landes einmalig vorab vollständig, vergleichbar, transparent sowie perioden- und verursachergerecht abgebildet werden,
- die bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzausstattung für die Bauunterhaltung der Gebäude insbesondere durch die Begründung von Rechtsverpflichtungen des Landes, die gegenüber der NIA zu erfüllen sind, langfristig gewährleistet werden und
- damit insgesamt wirtschaftliches und sparsames Handeln in der Landesverwaltung gefördert werden

(siehe dazu im Einzelnen auch die Vorschläge und die Anmerkung zu § 1 Abs. 2 des Entwurfs).

Die zuerst genannte Maßnahme solle einen gesteigerten Rechtfertigungsbedarf („Kostendruck“) für die Ressorts erzeugen, die ein im Wege des Mietbestellbaus durch die NIA zu errichtendes Gebäude bestellen, und dazu anhalten, die Erforderlichkeit des Gebäudes an sich und der zu bestellenden Ausführung zu überdenken. Damit dieser Zweck möglichst optimal erreicht werden könne, sei es erforderlich, die NIA mit der Möglichkeit einer Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt zur Finanzierung ihrer Investitionskosten auszustatten, wie es in § 7 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehen sei. Denn wenn keine Fremdfinanzierung der Investitionskosten, sondern eine Finanzierung dieser Kosten unmittelbar durch Mittel des Landes aus dem Kernhaushalt erfolge, müsse die vom Land an die NIA zu zahlende Kostenmiete entweder - mangels bei der NIA anfallender Kosten - deutlich geringer kalkuliert werden, was wegen der fehlenden Abbildung der vollständigen Investitionskosten den „Kostendruck“ verringern würde, oder es komme - falls eine fiktive Fremdfinanzierung zugrunde gelegt werde - zu einer Doppelzahlung des Landes und zur Bildung von Gewinnen bei der NIA, die dann zwar später wieder an das Land als Träger ausgeschüttet werden müssten, wodurch jedoch die Neigung

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

des Landes, ein Gebäude von der NIA errichten zu lassen, verringert werde und was auch sonst nicht sinnvoll sei. Die Ermächtigung der NIA zur Fremdfinanzierung ihrer Investitionskosten sei dabei aber kein eigenständiger Zweck des Gesetzes, sondern lediglich ein Mittel, um den genannten Zweck möglichst effektiv erreichen zu können. Auch die Nichtanrechnung der Kredite der NIA auf die Schuldenbremse sei kein wesentliches Motiv für den Gesetzentwurf.

Dass die Kosten der Kreditaufnahme der NIA bei Dritten, insbesondere die sich daraus ergebenden Zinslasten, über die Kostenmiete letztlich vom Land zu tragen seien, führe zwar auf der Seite des Landes bei rein monetärer Betrachtung zu Mehrkosten im Vergleich zu einer Finanzierung aus (nicht ihrerseits kreditfinanzierten) Eigenmitteln des Landes. Dieser monetäre Nachteil werde jedoch bei wirtschaftlicher Betrachtung sowohl durch das sparsamere Vorgehen bei der Bestellung der Gebäude als auch durch den erhöhten Nutzwert der Gebäude, der aufgrund der langfristigen Gewährleistung der Finanzierung der Gebäudeunterhaltung durch die Begründung von Rechtsverpflichtungen des Landes gegenüber der NIA von dieser geschaffen werde, mehr als ausgeglichen.

Zwar wird diese Argumentation des MF, insbesondere der zuletzt genannte Aspekt, in den vorliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen, soweit ersichtlich, kaum oder gar nicht berücksichtigt. So wird etwa mehrfach ausgeführt, anstelle einer rechtlich selbständigen juristischen Person könne der angestrebte Zweck ebenso gut durch einen Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO erreicht werden, und vermutet, der Sinn der Errichtung einer selbständigen juristischen Person könne nur in deren Möglichkeit einer nicht auf die Schuldenbremse anzurechnenden Kreditaufnahme liegen (so etwa Meickmann, Vorlage 11, S. 12 ff.). Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, dass durch die Errichtung einer selbständigen juristischen Person die Begründung von Rechtsverpflichtungen des Landes ermöglicht wird, die vom Land stets zu erfüllen sind (vgl. Artikel 66 Abs. 1 Nr. 2 und Artikel 67 Abs. 1 Satz 2, letzter Fall NV) und durch die die Finanzierung nicht nur der Investitionskosten, sondern vor allem auch der Kosten der Bauunterhaltung langfristig verbindlich gewährleistet wird (siehe dazu § 1 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs). Eine solche Rechtsfolge lässt sich durch eine rechtlich unselbständige Einrichtung wie einen Landesbetrieb nicht bewirken. Insofern trägt auch der in der Diskussion herangezogene Vergleich mit dem in Brandenburg praktizierten „Vermieter-Mieter-Modell“ nicht. Denn die dort zwischen den Nutzern und dem Landesbetrieb geschlossenen Vereinbarungen begründen keine außenwirksamen Rechtsverbindlichkeiten des Landes, sondern sind lediglich Nutzungsvereinbarungen, die nur interne Verrechnungspositionen zur Folge haben.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Auch können wir nicht beurteilen, ob die vom MF prognostizierten Wirtschaftlichkeitsgewinne tatsächlich eintreten werden. U. a. der Landesrechnungshof und der Sachverständige Rösel (Vorlage 8) bezweifeln dies allerdings.

Jedoch meinen wir gleichwohl, dass auch unter Berücksichtigung der o. g. Zwecke die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch die NIA und die Nichtanrechnung der dadurch erzielten Einnahmen auf die Schuldenbremse nicht nur „Nebenzwecke“ sind, die „allenfalls in nicht maßgeblicher Weise“ (Thiele, Vorlage 1, Rn. 54) zu den anderen Zwecken des Gesetzes hinzutreten. Vielmehr ist die Möglichkeit der Fremdfinanzierung und der damit verbundenen Umlegung der Kreditkosten auf das Land im Rahmen der Kostenmiete auch nach Erklärung des MF eine wesentliche Voraussetzung, um den oben zuerst genannten Zweck effektiv erfüllen zu können.

Zudem wäre u. E. zu berücksichtigen, dass das Land durch die Kreditaufnahme der NIA in haushaltswirtschaftlicher Hinsicht einen nicht unerheblichen Finanzierungsnutzen hätte (vgl. dazu auch Tappe, Vorlage 4, S. 9 f.). Denn bei einer Eigenfinanzierung müsste das Land die Investitionskosten zunächst selbst in voller Höhe aufbringen, sodass in den betreffenden Haushaltsjahren Ausgaben in erheblicher Höhe zu veranschlagen und zu decken wären. Demgegenüber muss das Land bei einer Kreditfinanzierung durch die NIA zwar das Finanzierungsvolumen als solches ebenfalls tragen, indem es die Tilgung der Kredite durch die NIA über die Kostenmiete deckt. Diese „mittelbare“ Tilgung verursacht auf der Seite des Landes jedoch nicht kurzfristig hohe Ausgaben, sondern einen kontinuierlichen, über viele Haushaltsjahre gestreckten Mittelabfluss in relativ kleinen Teilbeträgen. Dies mag zwar auch in der Zwecksetzung nach § 1 Abs. 2 des Entwurfs angelegt sein, weil dort u. a. von einer „periodengerechten“ Abbildung der Kosten die Rede ist. Gerade daran würde sich aber ggf. zeigen, dass die Kreditaufnahme durch die NIA (anstelle einer Eigenfinanzierung des Landes) eine nicht unwesentliche Bedeutung hätte und auch insoweit nicht nur ein untergeordneter Nebenzweck wäre.

Das MF meint demgegenüber, hinsichtlich eines haushaltswirtschaftlichen Finanzierungsnutzens könne nach dortiger Auffassung allein ein unmittelbarer Vergleich mit der Beschaffung im Wege des privaten Mietbestellbaus angestellt werden, denn die konventionelle Eigenerrichtung im Wege der Eigenfinanzierung sei insoweit eine vollständig andere Gattung, mit den bekannten Unzulänglichkeiten und langfristig eintretenden negativen Folgewirkungen. Gegenüber dem privaten Mietbestellbau bestehe hingegen kein haushaltswirtschaftlicher Finanzierungsnutzen der dargestellten Art.

2. „Sachaufgaben“:

Zwar spricht es für eine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse, wenn die juristische Person, die die Kredite aufnimmt, außer einer Finanzierungsfunktion für das Land keine eigenen Sachaufgaben hat (s. o.; vgl. auch Vree, a. a. O., Rn. 35). Daraus kann nach unserer Auffassung aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass allein die Übertragung irgendwelcher Sachaufgaben maßgeblich gegen die Annahme einer unzulässigen Umgehung spricht. Vielmehr bedarf es auch insoweit einer wertenden Betrachtung im Einzelfall (so auch Thiele, Rn. 54 des Gutachtens). Hier ist u. E. zu berücksichtigen, dass die Aufgaben der NIA, die ihr nach § 5 Abs. 1 und 2 des Entwurfs übertragen werden sollen, ausschließlich solche sind, die das Land bisher selbst durch das Staatliche Baumanagement (SBN) wahrgenommen hat und die auch künftig „unter dem Dach“ der NIA weiter - nunmehr im Wege einer Organleihe - vom SBN wahrgenommen werden sollen (§ 6 Abs. 2 des Entwurfs). Auch soll die NIA ihre Leistungen ausschließlich gegenüber dem Land erbringen und insbesondere nicht als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen (S. 8 der Entwurfsbegründung).

Diese Umstände stellt das MF nicht in Abrede, verweist aber auch hier darauf, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene rechtliche Konstruktion zur Erreichung der in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs dargelegten Zwecke des Gesetzes (sowie zur Vermeidung der Annahme einer unionsrechtlich verbotenen Beihilfe) erforderlich sei.

Es bleibt aber dabei, dass die NIA die ihr übertragenen Sachaufgaben ausschließlich gegenüber dem Land und zu dessen Nutzen, allein mit finanziellen und personellen Mitteln des Landes sowie unter vollständiger inhaltlicher Beherrschung durch das Land erfüllen soll, sodass eine Verselbstständigung von Sachaufgaben gegenüber dem Land letztlich schwer erkennbar ist. Auf diese Aspekte stellt auch Tappe ab (Vorlage 4, S. 9 f.).

3. „Schuldendienst“:

Nach Auffassung von Thiele spricht es für eine Zurechnung, wenn „das Land unmittelbar oder zumindest mittelbar den Schuldendienst“ übernimmt und daher „materiell als eigentlicher Kreditnehmer angesehen werden“ muss, dagegen, wenn die NIA „zumindest auch eigene und nicht ausschließlich auf das Land rückführbare Einnahmen“ hat, „aus denen sie den Schuldendienst (partiell) bestreiten kann“.

Dazu hat das MF auf Nachfrage Folgendes ausgeführt:

„Aufgrund der rechtlichen Selbständigkeit der NIA obliegt allein dieser die schuldrechtliche Verpflichtung zum Schuldendienst. Zwar kann sich ein Kreditgläubiger im Rahmen der unmittelbaren Gewährträgerhaftung an das Land wenden. Dies allerdings

erst, wenn die Anstalt bei Fälligkeit nicht geleistet hat. Da dieser Fall aufgrund des kostendeckenden und risikoarmen Geschäftsmodells der NIA einerseits wirtschaftlich und ihrer öffentlich-rechtlichen Verfasstheit andererseits administrativ in höchstem Maße unwahrscheinlich ist, verbleibt allein ein theoretisches Restrisiko. Dies wird bestätigt durch Erfahrungen aus jahrzehntelanger Fremdfinanzierung der landeseigenen Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH, deren fundierte Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt durch [hundertprozentige] selbstschuldnerische Landesbürgschaften, das heißt unter Verzicht der Einrede der Vorausklage abgesichert werden. In beiden Fällen dient die vergleichbare Kreditabsicherung durch das Land allein der Erzielung günstiger, möglichst landesnaher Kreditkonditionen am Markt. Der Umstand, dass die NIA ihre Erträge ganz überwiegend aus Mieterträgen erzielt, welche ausschließlich vom Land gezahlt werden, ist hingegen dem besonderen Geschäftsmodell unter Verzicht auf die Teilnahme am allgemeinen Wettbewerb geschuldet. Aufgrund der klaren und zu differenzierenden schuldrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen dem Land als Mieter gegenüber der NIA und der NIA als Kreditnehmer gegenüber den Fremdkapitalgebern kann und darf hier hieraus nicht auf einen ‚mittelbarem Schuldendienst‘ durch das Land geschlossen werden.

Dass die alle Kosten deckenden Miete die NIA auch dazu befähigt, über den Amortisationszeitraum die Investitionskredite abzubauen, ist notwendiger Bestandteil einer wirtschaftlich nachhaltigen Investitionsfinanzierung auf Ebene der NIA. Hieraus lässt sich kein Indiz ableiten, dass das Land als Mieter der Liegenschaften eine engere Verantwortung für die in der NIA liegende fundierte Verschuldung übernimmt. § 8 Abs. 2 NIAG enthält eine gesetzgeberische Entscheidung, welche durch verbindliche Vorgabe die Kreditaufnahme der NIA steuert und im Ergebnis insgesamt begrenzt. Dabei folgt die dort angeordnete Verwendung einer jedem Mietbestellbau inhärenten Logik und enthält keinerlei Element der Zweckentfremdung der Einnahmen der NIA für Zwecke des Landes.“

Diese Ausführungen hat MF noch dahingehend ergänzt, dass nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung zwar theoretisch eine unmittelbare Inanspruchnahme des Landes zulässig sei, dieser Fall nach dortiger Auffassung aber praktisch niemals eintreten werde, weil die NIA ihre Verbindlichkeiten stets bedienen könne und werde, so dass ein Gläubiger keine Veranlassung haben werde, sich unmittelbar an das Land zu wenden. Dem MF sei kein Fall unmittelbarer staatlicher Gewährträgerhaftung bekannt (z. B. der Bund für die KfW gem. § 1a KredAnst-WiAG, das Land für die NBank gem. § 7 Abs. 3 NBankG),

in dem jemals schon zur Fälligkeit ein Kreditgläubiger den Gewährträger in Anspruch genommen habe. Die kaufmännischen Gepflogenheiten in der Praxis seien hier erfahrungsgemäß eindeutig und verlässlich.

Aus unserer Sicht mag es zwar richtig sein, dass der Haftungsfall eher theoretischer Natur ist, dies jedoch nur deshalb, weil zum einen das Land über die Pflicht zur Zahlung einer Kostenmiete auch die Kosten der NIA für die Kreditaufnahme abzudecken verpflichtet ist (§ 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs) und zum anderen die NIA auch ausdrücklich verpflichtet werden soll, die diesbezüglichen Einnahmen zur Rückführung der Kredite zu verwenden (§ 8 Abs. 2 des Entwurfs). Damit trägt das Land im Ergebnis absehbar und in voller Höhe die Kreditkosten (insbesondere die Zinsen), die durch die Kreditaufnahme der NIA bei Dritten verursacht werden. Daneben stehen der NIA (abgesehen von möglicherweise zu erzielenden Kapitalerträgen, insbesondere aus einer Anlage des - vom Land stammenden - Trägerkapitals) auch keine weiteren Einnahmen zur Verfügung, aus denen sie selbst diese Kosten decken könnte, und auch das notfalls als Haftungsmasse zur Verfügung stehende Trägerkapital in Höhe von 10 Mio. Euro wird allein vom Land zur Verfügung gestellt (§ 2 des Entwurfs). Ohne die Mieteinnahmen und das Trägerkapital, die beide vom Land getragen werden, wäre die NIA mithin substanziell nicht, auch nicht teilweise in der Lage, die Kosten ihrer Kreditaufnahme zu decken. Dies spricht nach unserer Auffassung stark dafür, das Land als eigentlichen Kreditnehmer anzusehen, weil es zwar nicht unmittelbar die Einnahmen aus den Krediten erhält, jedoch die Kreditkosten praktisch - zumindest mittelbar - allein trägt.

Daran ändert es u. E. auch nichts, wenn man die vorliegend gewählte Konstruktion mit einem Mietbestellbau bei einem privaten Unternehmen vergleicht. Denn in einem solchen Fall würden zwar möglicherweise auch die Kreditkosten des Unternehmens über die Miete vom Land getragen. Jedoch wäre es aus Sicht des Landes zum einen vollkommen unerheblich, wie sich das Unternehmen finanziert, also auch, ob und inwieweit es überhaupt Kredite bei Dritten aufnimmt, und wie es die von ihm verlangte Miete kalkuliert. Zum anderen trüge das Unternehmen auch das wirtschaftliche Risiko, einschließlich des Risikos, seine Kreditverbindlichkeiten nicht mehr bedienen zu können, grundsätzlich allein (so auch Tappe, Vorlage 4, S. 10).

4. „Sonstige Verflechtungen“:

Thiele ist der Auffassung, dass es für eine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse spreche, wenn es auch „sonstige Verflechtungen zwischen dem Land und der selbständigen juristischen Person“ gebe, „etwa durch Garantien oder Gewährleistungen oder sonstige auch personelle Verknüpfungen, die den Grad der Selbständigkeit vom Land reduzieren“, es sei denn, diese Verflechtungen

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

seien „notwendig ...“, um den angestrebten Zweck zu realisieren“.

Legt man dieses Kriterium zugrunde, so ist festzustellen, dass der Grad der Verflechtung zwischen Land und NIA, so wie er im Gesetzentwurf vorgesehen ist, extrem hoch wäre und die NIA praktisch in jeder Hinsicht vollständig vom Land beherrscht würde und von ihm abhängig wäre: Die NIA soll vom Land errichtet werden; alleiniger Träger der NIA soll das Land sein (§ 1 Abs. 1 des Entwurfs). Das Trägerkapital soll allein vom Land gestellt werden (§ 2 des Entwurfs). Das Land trägt die Anstaltslast und die unbeschränkte und für Kreditverbindlichkeiten der NIA auch unmittelbare und voraussetzungslose Gewährträgerhaftung (§ 3 des Entwurfs). Die Aufgaben der NIA sind praktisch dieselben, die das Land zuvor selbst erfüllt hat, und die NIA soll diese Aufgaben auch nur für das Land erfüllen (§ 5 Abs. 1 und 2 des Entwurfs). Die NIA soll zur Durchführung ihrer Bauaufgaben kein eigenes Personal haben, sondern sich insoweit - wie bisher das Land - zur Erfüllung ihrer Aufgaben des Personals des Landes bedienen, das im SBN tätig ist (§ 6 Abs. 2 des Entwurfs). Die NIA soll außer dem Trägerkapital nur Einnahmen vom Land in Form einer Kostenmiete erhalten (§ 5 Abs. 3 des Entwurfs); weitere Einnahmen und weiteres Vermögen soll die NIA nicht erhalten (abgesehen von etwaigen Kapitalerträgen). Die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Grundstücke soll die NIA vom Land lediglich im Wege eines Erbbaurechts erhalten (§ 6 Abs. 1 des Entwurfs), das Eigentum an den Grundstücken und (nach Beendigung des Erbbaurechts) an den Gebäuden soll Vermögen des Landes bleiben bzw. werden. Das Land soll der NIA über das Kontenclearing Liquidität für die Bauzeit verschaffen, also auch die Bauzeitfinanzierung übernehmen (§ 7 Abs. 2 des Entwurfs). Die NIA soll zwar eigene Organe haben. Die Mitglieder des Verwaltungsrats, der die Mitglieder des Vorstands bestellt und abberuft, sollen jedoch allein vom Land (MF) bestellt und abberufen werden. Schließlich soll die NIA unter der Rechts- und Fachaufsicht des MF stehen, wodurch ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet werden soll, „die staatliche Aufgabenstellung auch im Wege der staatlichen Aufgabenstellung zu gestalten“ (Entwurfsbegründung, S. 6).

Das MF vertritt die Auffassung, diese sehr enge Verflechtung zwischen NIA und Land sei teilweise der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts immanent und im Übrigen zur zweckentsprechenden Aufgabenerfüllung aus sachlichen Gründen erforderlich oder zumindest sinnvoll. So sei der Zugriff auf das Personal des Landes im SBN im Wege der Organleihe zweckmäßig, weil auf diese Weise sofort qualifiziertes Personal zur Verfügung stehe und der Aufbau von Doppelstrukturen vermieden werde; auch müsse die NIA auf diese Weise nicht in Konkurrenz um qualifiziertes Personal treten. Außerdem solle dieser Zugriff nur für die Erfüllung der Bauaufgaben der NIA er-

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

folgen; daneben werde die NIA auch über eigenes Personal etwa im Bereich der Verwaltung verfügen, das aber gesondert eingestellt werden müsste. Die Grundstücksgestellung durch das Land habe ebenfalls mehrere sachliche Gründe: Erstens könne die NIA so auf einen Grundstücksfundus zugreifen und sei sofort einsatzbereit, ohne eigene parallele Strukturen erst langfristig aufbauen zu müssen. Zudem sichere sich das Land über die Gewährung eines Erbbaurechts auf ganz lange Sicht immer auch eine Rückfallposition am Gebäude (grundsätzlich natürlich gegen Entschädigung). Auf diese Weise sei gewährleistet, dass ein solcher Zugriff bestehen bleibe, auch wenn später etwa Privatisierungsüberlegungen bezüglich der NIA selbst oder ihres Gebäudeportfolios angestellt werden sollten.

Wir können diese Erwägungen zwar als solche nachvollziehen. Maßgeblich ist nach unserer Auffassung im Sinne der Argumentation von Thiele aber vor allem, ob die dargestellte extrem enge Verflechtung der NIA mit dem Land zur Erreichung des angestrebten Gesetzeszwecks nicht nur zweckmäßig oder sinnvoll, sondern auch sachnotwendig ist. Sachnotwendig in diesem Sinne ist es u. E. nur, eine rechtlich selbständige juristische Person zu errichten, wenn der Zweck erreicht werden soll, zur Gewährleistung der Finanzierung der Gebäudeunterhaltung Rechtsverbindlichkeiten des Landes zu begründen, die dieses gegenüber der NIA zwingend erfüllen muss. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen selbständigen juristischen Person, wie sie im Gesetzentwurf für die NIA vorgesehen ist, mag im Übrigen zweckmäßig und sinnvoll sein. Dass die vorgesehene extrem enge Verflechtung zwischen Land und NIA sachnotwendig wäre, sehen wir hingegen nicht.

Über die vier genannten Kriterien hinaus hat das MF noch geltend gemacht, für die Zulässigkeit der Kreditaufnahme der NIA ohne Anrechnung auf die Schuldenbremse spreche es auch, dass es möglich wäre, dass die NIA ihre Kredite in Form von Darlehen beim Land aufnimmt, und die Ausgaben des Landes für eine solche Darlehensvergabe durch Einnahmen des Landes aus Krediten gedeckt werden könnten, ohne dass diese Einnahmen im Rahmen der Schuldenbremse zu berücksichtigen wären, weil es sich dabei nach § 18 a Abs. 2 Nr. 1 LHO lediglich um eine finanzielle Transaktion handeln würde (vgl. auch Tappe, Vorlage 4, S. 11 ff., der für diesen Fall zwar eine finanzielle Transaktion annehmen würde, jedoch meint, die im Gesetzentwurf gewählte Konstruktion sei eine andere, sodass die Möglichkeit einer finanziellen Transaktion für die aufgeworfene Frage letztlich unergiebig sei). Nach unserer Auffassung mag es zutreffen, dass eine seitens der Landes kreditfinanzierte Darlehensvergabe an die NIA mit einer korrespondierenden Rückzahlungsverpflichtung der NIA gegenüber dem Land formal als finanzielle Transaktion im Sinne des § 18 a Abs. 2 LHO anzusehen wäre. Gleichwohl wäre u. E. zu berücksichtigen,

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

dass der Grundgedanke einer finanziellen Transaktion darin liegt, dass einem Vermögensverlust des Landes auf der anderen Seite ein wertgleicher Vermögenszuwachs gegenübersteht. Hier läge dieser Vermögenszuwachs bei rein formaler Betrachtung zwar in dem Rückzahlungsanspruch des Landes gegenüber der NIA. Die Mittel, die die NIA zur Erfüllung dieses Anspruchs verwenden würde, würden jedoch wiederum vom Land durch seine Mietzahlungen an die NIA finanziert, sodass der Gesamtvorgang bei wirtschaftlicher Betrachtung für das Land wohl nicht vermögensneutral wäre, sondern vom Land „doppelt finanziert“ würde und dem Vermögensverlust durch die Darlehensvergabe letztlich kein wirtschaftlich adäquater Vermögenszuwachs gegenüberstünde.

Das MF hat insoweit geltend gemacht, dass, wenn man auf diese Weise einen Darlehensrückzahlungsanspruch und damit konsequenterweise die gesamte Fremdfinanzierung auf Ebene der NIA negiere, aber in Folge der Investition immer noch ein entsprechend wertgleicher Gebäudevermögenswert verbleibe, welcher als Bestandteil des Unternehmenswerts im Wege des Vermögenszuwachses dem Träger Land unmittelbar und bilanziell ablesbar zuzurechnen wäre. Dieser Vermögenswert nehme zwar durch Abschreibungen für Abnutzungen ratierlich in der Bilanz ab. Dies korrespondiere jedoch eins zu eins mit der dafür auf Landesebene nur noch verbleibenden restlichen Kreditschuld. Insoweit sei die Ratio einer finanziellen Transaktion weiterhin erfüllt.

Aus unserer Sicht ist jedoch unklar, ob ein derartiger Vermögensvorteil in Gestalt des Gebäudewerts - oder eines vermögenswerten Nutzungsrechts an den gemieteten Gebäuden - im Rahmen des § 18 a Abs. 2 LHO berücksichtigungsfähig wäre. Letztlich führt der Gedanke der Möglichkeit einer finanziellen Transaktion daher auch nach unserer Einschätzung nicht recht weiter.

Bei einer wertenden Gesamtbetrachtung spräche danach aus unserer Sicht also Vieles dafür, dass bei der in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgestaltung die Einnahmen der NIA aus den von ihr nach § 7 Abs. 1 des Entwurfs aufgenommenen Krediten als Einnahmen des Landes aus Krediten im Sinne der Regelungen zur Schuldenbremse zu behandeln wären. Wir weisen daher darauf hin, dass nach unserer rechtlichen Einschätzung ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches Risiko im Hinblick auf die haushaltsrechtliche Behandlung der von der NIA aufgenommenen Kredite besteht. Das MF schätzt das verfassungsrechtliche Risiko demgegenüber als deutlich geringer ein.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

§ 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 beitragen, 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.

§ 1
Errichtung, Zweck, Sitz

(1) ¹Mit Wirkung vom 1. Januar 2026 wird die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. ²**Träger der NIA ist das Land.**

Anmerkung:

Der vorgeschlagene neue Satz 2 soll lediglich der Klarstellung dienen. Eine solche Regelung ist in Gesetzen zur Errichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts üblich.

(2) ¹Die NIA soll im Wege des Mietbestellbaus dazu beitragen, den **Bedarf des Landes an Gebäuden, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt**, zu decken. ²**Dabei soll der für das jeweilige Gebäude entstehende Finanzbedarf durch die Ausweisung einer entsprechenden Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan des Landes einmalig vorab** vollständig, vergleichbar, transparent sowie perioden- und verursachergerecht abgebildet *(jetzt in Satz 4)* **werden**. ³Zugleich **soll** die bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzausstattung für die Bauunterhaltung der Gebäude **insbesondere durch die Begründung von Rechtsverpflichtungen des Landes, die gegenüber der NIA zu erfüllen sind**, langfristig gewährleistet **werden**. ⁴**Damit soll insgesamt** wirtschaftliches und sparsames Handeln in der Landesverwaltung gefördert **werden**.

Anmerkung:

Zu Satz 1:

Der im gesetzlichen Sprachgebrauch eher anderweitig besetzte Begriff „Unterbringungsbedarf“ sollte durch eine an § 64 Abs. 2 Satz 3 LHO angelehnte Formulierung ersetzt werden.

Zu den Sätzen 2 bis 4:

Die vorgeschlagene Formulierung soll den nach Erklärung des MF beabsichtigten Regelungsinhalt deutlicher zum Ausdruck bringen. Der neue Satz 4, der einem Teil des Satzes 2 der Entwurfsfassung entspricht, soll verdeutlichen, dass sowohl die in Satz 2 als auch die in Satz 3 genannten Maßnahmen und Ziele letztlich dem allgemeinen Zweck dienen sollen, wirtschaftliches und sparsames Handeln der Landesverwaltung zu fördern. Zu den Zwecken des Gesetzes insgesamt siehe auch die Vorbemerkung (oben S. 6 ff.).

(3) *unverändert*

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

§ 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.

§ 2
Trägerkapital

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

Anmerkung:

Durch die vorgeschlagene Umformulierung kann der nach Erklärung des MF beabsichtigte Regelungsinhalt präziser und kürzer zum Ausdruck gebracht werden.

§ 3
Anstaltslast und Haftung des Landes

(1) ¹Das Land trägt die Anstaltslast. ²_____

Anmerkung:

Zu Satz 2:

Begriff und Inhalt der „Anstaltslast“ sind in Rechtsprechung und Lehre hinreichend geklärt (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 21.06.2016 - 2 BvE 13/13 u. a. -, BVerfGE 142, 123, bei juris Rn. 217; Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Urteil vom 23.11.2011 - 8 C 20.10 -, bei juris Rn. 25; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 86 Rn. 141, jeweils m. w. N.). Die in Satz 2 des Entwurfs gewählte Formulierung entspricht zwar im Wesentlichen derjenigen bei Wolff/Bachof/Stober/Kluth (a. a. O.). Sie könnte jedoch missverständlich sein. Unklar könnte nämlich sein, in welchem Verhältnis die Verpflichtung, die „wirtschaftliche Basis [der NIA] jederzeit zu sichern“, zu der Verpflichtung, „sie für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten“, stehen soll. Die Verpflichtung des „Anstaltsherrn“, die von ihm getragene Anstalt des öffentlichen Rechts dauerhaft funktionsfähig zu halten, ist selbstverständlich Teil der Anstaltslast; dies bedarf keiner Regelung. Wenn, wie im Entwurf vorgesehen, daneben noch eine Verpflichtung zur „Sicherung der wirtschaftlichen Basis“ genannt wird, könnte man dies evtl. dahingehend verstehen, dass damit etwas Anderes, Weitergehendes gemeint ist. Dies ist nach Erklärung des MF aber nicht beabsichtigt. Es wird daher vorgeschlagen, Satz 2 ersatzlos zu streichen. Der Inhalt des Satzes 1 ist auch so hinreichend klar.

(2) unverändert

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

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

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

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

Anmerkung:

Die vorgeschlagene Einfügung soll nur der Klarstellung dienen.

Zu den Absätzen 2 und 3 insgesamt:

Die Gewährträgerhaftung des Landes für die von der NIA eingegangenen Verbindlichkeiten, die nach Absatz 2 Satz 1 stets unbeschränkt, nach Absatz 2 Satz 2 grundsätzlich subsidiär und nach Absatz 3 hinsichtlich der Kredite der NIA sogar voraussetzungslos und unmittelbar ist, könnte ein nicht unerhebliches haushaltsrechtliches Risiko für das Land mit sich bringen.

Dieses Risiko ließe sich indes der Höhe nach gegenüber der Entwurfsfassung stärker begrenzen, wenn die Befugnis der NIA zur Kreditaufnahme nach § 7 Abs. 1 des Entwurfs näher beschränkt würde (siehe dazu den dortigen Vorschlag und die Anmerkung).

Dadurch könnte auch dem Rechtsgedanken des Artikels 71 Abs. 1 NV Rechnung getragen werden: Nach Artikel 71 Abs. 1 NV bedarf nicht nur die Aufnahme von Krediten, sondern auch die Übernahme von Gewährleistungen, die zu Ausgaben des Landes in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Damit soll die Exekutive gebunden werden, indem ihre Befugnis, Gewährleistungen des Landes gegenüber Dritten zu übernehmen, auf ein für den Haushaltsgesetzgeber vorhersehbares Maß begrenzt und dadurch das Ausgabenbewilligungsrecht des Parlaments gegenüber der Exekutive gesichert wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.11.1984 - 2 BvL 19/83 u. a. -, BVerfGE 67, 256, bei juris Rn. 72, zu der mit Artikel 71 Abs. 1 NV identischen Vorschrift des Artikels 115 Abs. 1 GG). Hier liegt zwar kein unmittelbarer Anwendungsfall des Artikels 71 Abs. 1 NV vor, weil es nicht um eine gegenüber der Exekutive zu erteilende Ermächtigung zur Übernahme einer Gewährleistung, sondern um eine unmittelbare gesetzliche Gewährleistungsübernahme des Landes gegenüber der NIA geht (unzutreffend insoweit Meickmann, Vorlage 11, S. 21). Insoweit könnte aber einiges dafür sprechen, dass zumindest der Rechtsgedanke des Artikels 71 Abs. 1 NV auch in einer solchen Konstellation zum Tragen kommt, nämlich dass ein Gesetzgeber nicht unbegrenzt Risiken für künftige Haushaltsjahre eingehen darf, auch um nicht das Budgetrecht künftiger Haushaltsgesetzgeber übermäßig einzuschränken oder zumindest zu gefährden (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Artikel 115 Rn. 9 ff.; Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 28.08.2009 - Vf. 41-I/08 -, bei juris Rn. 131 ff.).

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Das MF hat dazu auch erklärt, die hier vorgesehene Haftung des Landes solle lediglich dazu dienen, der NIA günstige Finanzierungsbedingungen am Kreditmarkt zu verschaffen. Der Haftungsfall werde aber praktisch nie eintreten können, weil das Land durch seine Mietzahlungen und im Rahmen des Kontenclearings stets gewährleistet, dass die NIA ihre Verbindlichkeiten bedienen könne und auch bedienen werde. Notfalls werde dies über die Fachaufsicht durch das MF sichergestellt.

§ 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.

§ 4
Satzung

wird (hier) gestrichen (jetzt § 13/1)

Anmerkung:

Aus systematischen Gründen sollte die Regelung besser erst später im Gesetz eingeordnet werden. Siehe dazu den Vorschlag und die Anmerkung zu § 13/1.

§ 5
Aufgaben

(1) **Aufgabe der** ____ NIA ist ____

1. die Errichtung großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, ____
2. die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen in ausgewählten Fällen **sowie**
3. **die Verwaltung und die bauliche Unterhaltung der** von ihr errichteten, sanierten oder ertüchtigten Gebäude

für alle Behörden und Einrichtungen des Landes, ____ die ____ **nicht selbst** die Bauherrenverantwortung **tragen**.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

(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.

(2) **wird (hier) gestrichen** (jetzt in Absatz 1 Nr. 3)

(3) **wird (hier) gestrichen** (jetzt in § 6 Abs. 0/1 Satz 2 Nr. 2, Sätze 3, 4 und 6)

Anmerkung zu den Absätzen 1 bis 3:

Die Bedeutung der Formulierung „ist zentraler Dienstleister“ in Absatz 1 ist unklar. Entsprechend der Überschrift des Paragraphen sollte hier stattdessen von der „Aufgabe“ der NIA gesprochen werden.

Da auch Absatz 2 der Entwurfsfassung eine Aufgabe enthält, sollte diese aus systematischen Gründen unmittelbar in den Aufgabenkatalog des Absatzes 1 als neue Nummer 3 integriert werden; Absatz 2 des Entwurfs kann dann entfallen.

Der letzte Halbsatz des Absatzes 1 der Entwurfsfassung ist missverständlich. Gemeint sind alle Behörden und Einrichtungen, für die das SBN bisher die Bauherrenverantwortung hatte, sie künftig aber nicht mehr haben soll. Die Regelung soll in Zukunft für alle Behörden und Einrichtungen des Landes greifen, die nicht selbst die Bauherrenverantwortung tragen.

Im Übrigen handelt es sich in Absatz 1 lediglich um redaktionelle Folgeänderungen und sprachliche Anpassungen.

Absatz 3 der Entwurfsregelung regelt keine Aufgabe der NIA, sondern Einzelheiten der Aufgabendurchführung. Aus systematischen Gründen sollte der Absatz daher hier gestrichen und sein Inhalt nach § 6 Abs. 0/1 verlagert werden (siehe dort).

§ 6

Durchführung der Aufgaben

§ 6

Durchführung der Aufgaben

(0/1) ¹Die NIA führt ihre Aufgaben nach § 5 auf Grundlage von Infrastrukturvereinbarungen mit dem Land durch. ²In der jeweiligen Infrastrukturvereinbarung sind bezogen auf die betreffenden Gebäude insbesondere zu regeln

1. die Beauftragung der NIA mit der Durchführung einer in § 5 Nr. 1 oder 2 genannten Baumaßnahme durch das Land sowie
2. die Pflicht zum Abschluss eines Mietvertrags zwischen der NIA und dem Land nach Maßgabe der Sätze 3 und 4.

³Die zu vereinbarende Laufzeit des Mietvertrags beträgt 33 Jahre; ist die betriebsübliche Nutzungsdauer kürzer, so kann eine entsprechende kürzere Laufzeit vereinbart werden. ⁴Die zu vereinbarende Miete ist der Höhe nach so zu bemessen, dass sie über die Laufzeit des Mietvertrags die Kosten der NIA für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 5 einschließlich der Kosten für die Finanzierung nach § 7 und den an das Land zu zahlenden Erbbauzins deckt. ⁵Der Abschluss einer Investitionsvereinbarung nach den Sätzen 1 und 2 setzt voraus, dass das Land in seinem Haushaltsplan eine Verpflichtungsermächtigung ausgewiesen hat, in der alle zum Zeitpunkt der Ausweisung absehbaren Rechtsverpflichtungen des Landes aus der Infrastrukturvereinbarung und dem abzuschließenden Mietvertrag nach Satz 2 Nr. 2, die zu Ausgaben des Landes führen, abgebildet sind. ⁶Für die Zeit nach Ablauf der Laufzeit des Mietvertrages nach Satz 3 kann ein weiterer Mietvertrag geschlossen werden, aufgrund dessen dem Land weiterhin der Gebrauch des Gebäudes gegen Zahlung einer die Kosten deckenden Miete gewährt wird.

Anmerkung:

Es wird vorgeschlagen, die Art und Weise der nach Erklärung des MF beabsichtigten Aufgabendurchführung in Orientierung an den zu § 1 Abs. 2 Sätze 2 und 3 vorgeschlagenen Formulierungen (s. o.) sowie unter Einbeziehung des Inhalts der im Entwurf als § 5 Abs. 3 vorgesehenen Regelung (hier Satz 2 Nr. 2, Sätze 3, 4 und 6) an dieser Stelle vorab ausdrücklich zu regeln. Auf diese Weise wird deutlicher zum Ausdruck gebracht, wie der Gesetzesvollzug von der Landesregierung angedacht ist. Der Regelungstext des Gesetzentwurfs, aber auch seine Begründung sind insoweit teils lückenhaft.

(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.

(1) ¹_____ (jetzt in Satz 2). ²Die NIA führt ihre Aufgaben grundsätzlich auf **Grundstücken** aus, **die ihr vom Land durch Bestellung eines Erbbaurechts zur Verfügung gestellt werden**. ³_____ Bei der Erbbaurechtsbestellung **ist zu vereinbaren, dass** die NIA dem Land

1. für aufstehende Baulichkeiten keine Entschädigung zu leisten, **aber**
2. mit Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund **des Mietvertrages einen Erbbauzins zu zahlen**

hat. ⁴_____ (jetzt in Satz 3 Nr. 2)

Anmerkung:

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen insgesamt nur der Klarstellung und rechtlichen Präzisierung dienen.

Satz 4 der Entwurfsfassung geht dabei in Satz 3 Nr. 2 der vorgeschlagenen Formulierung auf. Insoweit wird zum

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

(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.

einen klargestellt, dass die Regelung nur eine Verpflichtung der Stelle regelt, die den Erbbaurechtsvertrag für das Land mit der NIA abschließt. Zum anderen wird so auch deutlicher, dass die Formulierung „mit Beginn der Mietzahlungspflicht“ bedeutet, dass der zu vereinbarende Anspruch auf Zahlung eines Erbbauzinses im Vertrag so auszugestalten ist, dass der Anspruch erst mit Beginn der Mietzahlungspflicht entsteht (erst dann greift auch § 34 Abs. 1 LHO, der regelt, dass der Anspruch, sobald er entstanden ist, „rechtzeitig und vollständig“ zu realisieren ist).

(2) unverändert

Anmerkung:

Auf unsere Nachfrage, ob in der Verwaltungsvereinbarung auch eine Personalkostenerstattung der NIA an das Land vorgesehen werden solle, hat das MF erklärt, zur Abdeckung des Aufwands der Bauverwaltung bei Baumaßnahmen würden die unmittelbaren Errichtungskosten im konventionellen Landesbau intern mit zusätzlichen sog. Baunebenkosten von 22 Prozent belastet. In diesem pauschalen Ansatz seien insbesondere auch Personalkosten enthalten und mit abgegolten. Es sei vorgesehen, dieses pauschale Berechnungs- und Abgeltungssystem - anders als im Bundesbau, wo eine Ist-Kosten-Abrechnung implementiert sei - unverändert auf Baumaßnahmen der NIA zu übertragen.

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

(3) unverändert

§ 7
Finanzierung

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

§ 7
Finanzierung

(1) Die NIA ist ermächtigt, _____ Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen auszugeben, **soweit dies erforderlich ist, um ihre Investitionsausgaben zu decken, und die Summe der sich daraus ergebenden Verbindlichkeiten der NIA die Summe der in Verpflichtungsermächtigungen nach § 6 Abs. 0/1 Satz 5 abgebildeten Verpflichtungen des Landes zur Zahlung einer die Kosten der NIA deckenden Miete nicht übersteigt.**

Anmerkung:

Die vorgeschlagene Umformulierung der Entwurfsregelung, die sich nunmehr im ersten Satzteil wiederfindet, soll lediglich der Klarstellung dienen.

Durch den zweiten - neuen - Satzteil soll berücksichtigt werden, dass es zumindest denkbar wäre, die Kreditaufnahme der NIA dem Land als eigene Kreditaufnahme zuzurechnen. Siehe dazu ausführlich die Vorbemerkung.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Falls eine solche Zurechnung vorzunehmen wäre, wären die von der NIA aufgenommenen Kredite aber nicht nur im Rahmen der Regelungen zur Schuldenbremse als Einnahmen des Landes aus Krediten zu berücksichtigen. Vielmehr würde dann auch Artikel 71 Abs. 1 NV greifen, wonach die Aufnahme von Krediten (durch das Land) „einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz“ bedarf. Durch die vorgeschlagene Formulierung würde insoweit Vorsorge für den Fall getroffen, dass Artikel 71 Abs. 1 NV anzuwenden sein sollte. Die Kreditaufnahmeermächtigung der NIA wird dabei „der Höhe nach bestimmbar“ ausgestaltet, indem sie insgesamt auf die Summe der in entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen abgebildeten Verpflichtungen des Landes zur Zahlung einer Kostenmiete an die NIA begrenzt wird. Auf diese Weise wird zugleich der Haushaltsgesetzgeber eingebunden und es ihm ermöglicht, bei der Ausweisung von Verpflichtungsermächtigungen die Haushaltsrisiken abzuschätzen und der Höhe nach in Summe zu begrenzen.

(2) ¹Die Kontokorrentkonten der NIA werden in ein automatisches Verstärkungs- und Abführungsverfahren mit der Niedersächsischen Landeshauptkasse einbezogen. ²Das Kontenclearing 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.

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

Anmerkung:

Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen sollen insgesamt nur der Klarstellung und Präzisierung dienen. Insbesondere soll klargestellt werden, dass sich das Land durch die Einbeziehung der NIA in das Kontenclearing verpflichtet, der NIA zur Bauzeitfinanzierung Darlehen zu gewähren.

§ 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.

§ 8

Grundsätze der Geschäftsführung

(1) *unverändert*

(2) Der **Anteil der Miete, der der Rückerwirtschaftung der Investitionskosten dient**, ist zur Rückführung von Darlehen und Schuldverschreibungen **nach § 7 Abs. 1** zu verwenden.

Anmerkung:

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen lediglich der Klarstellung dienen.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

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

(3) **Die NIA hat für ihre Gebäude jeweils** zu Beginn der Mietzahlungspflicht aufgrund **des Mietvertrages** eine angemessene Sach- und Haftpflichtversicherung **abzuschließen**.

Anmerkung:

Auch die hier vorgeschlagenen Änderungen sollen der Klarstellung sowie der Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs dienen.

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

(4) *unverändert*

§ 9
Organe

§ 9
Organe

Die Organe der NIA sind der Vorstand und der Verwaltungsrat.

unverändert

§ 10
Vorstand

§ 10
Vorstand

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

unverändert

(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

§ 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.

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

Anmerkung:

So wie in § 12 Abs. 3 Nr. 3 des Entwurfs sollte auch hier in Satz 2 die Abberufung als „actus contrarius“ zur Bestellung ausdrücklich geregelt werden.

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

(2) *unverändert*

§ 12
Aufgaben des Verwaltungsrats

§ 12
Aufgaben des Verwaltungsrats

(1) ¹Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und unterstützt diesen bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

(1) ¹Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und **berät** diesen bei der Erfüllung seiner Aufgaben. ²Er

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

²Er kann jederzeit Auskunft gegenüber dem Vorstand über alle Angelegenheiten der NIA verlangen.

kann **vom** Vorstand jederzeit Auskunft über alle Angelegenheiten der NIA verlangen.

Anmerkung:

Zu Satz 1:

Die vorgeschlagene Formulierung „berät“ statt „unterstützt“ entspricht z. B. § 10 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBankG) und § 16 Abs. 1 des Niedersächsischen Sparkassengesetzes (NSpG). Nach Erklärung des MF ist hier nichts anderes gemeint.

Zu Satz 2:

Der Vorschlag hat nur sprachliche Gründe.

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

(2) *unverändert*

(3) Der Verwaltungsrat beschließt über

(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.

1. *unverändert*
2. *unverändert*
3. *unverändert*
4. die Bestellung, Beauftragung und **Abberufung der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers**,
5. *unverändert*
6. *unverändert*

Anmerkung:

So wie in Nummer 3 sollte auch in Nummer 4 die Abberufung als „actus contrarius“ zur Bestellung ausdrücklich geregelt werden (vgl. auch den Vorschlag zu § 11 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs).

Die vorgeschlagene Ersetzung der Worte „für die Abschlussprüfung“ durch die Worte „der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers“ hat nur sprachliche Gründe.

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

(4) Der Verwaltungsrat kann beschließen, dass weitere **bestimmte Entscheidungen, Geschäfte oder Maßnahmen**, die für die NIA von besonderer Bedeutung sind, seiner **vorherigen** Zustimmung bedürfen.

Anmerkung:

Die vorgeschlagene Einfügung des Wortes „bestimmte“ soll verdeutlichen, dass insoweit nicht ein abstrakter Beschluss in allgemeiner Form gemeint ist, sondern die betreffenden Angelegenheiten im Einzelnen konkret benannt werden müssen (so z. B. auch § 16 Abs. 5 NSpG).

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Darüber hinaus sollte klargestellt werden, was mit „weitere Angelegenheiten“ gemeint ist, nämlich (sonstige) Entscheidungen, Geschäfte oder Maßnahmen (vgl. auch § 10 Abs. 2 Satz 2 NBankG, § 16 Abs. 5 NSpG).

Gemeint ist nach Erklärung des MF schließlich die vorherige Zustimmung (Einwilligung), nicht die nachträgliche (Genehmigung). Dies sollte ausdrücklich geregelt werden (so etwa auch § 10 Abs. 2 Satz 2 NBankG, § 16 Abs. 5 NSpG; zum Zustimmungsbegriff vgl. auch die §§ 182 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs).

§ 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.

§ 13

Geschäftsjahr, Jahresabschluss, Rücklagen

(1) *unverändert*

(2) *unverändert*

(3) ¹Soweit der **Anteil der Miete, der der Erwirtschaftung der Kosten der Bauunterhaltung dient**, 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.

Anmerkung:

Die vorgeschlagene Umformulierung des Satzes 1 soll lediglich der Angleichung an die zu § 8 Abs. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Formulierung dienen.

Nachrichtlich (§ 4 des Gesetzentwurfs):

§ 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.

§ 13/1
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.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7498

Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD

Anmerkung:

Siehe die Anmerkung zu § 4 des Entwurfs.

Absatz 1 ist gegenüber § 4 Abs. 1 des Entwurfs unverändert und wird hier nur der Vollständigkeit halber noch einmal wiedergegeben.

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

(2) Die Satzung und **ihre** Änderungen _____ sind im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

Anmerkung:

Der Vorschlag hat nur sprachliche Gründe.

§ 14
Aufsicht

Die NIA untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Finanzministeriums.

§ 14
Aufsicht

unverändert

§ 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 Gerichtskosten-gesetz.

§ 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 **dem Gerichts- und Notarkostengesetz**, dem Gerichtsvollzieherkostenge-setz und dem Gerichtskosten-gesetz.

Anmerkung:

Die Bezeichnung des betreffenden Gesetzes ist zu be-richtigen.

§ 16
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

§ 16
Inkrafttreten

unverändert

Positionspapier
zur Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts
„Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben“
anlässlich der Beratung des Gesetzentwurfs
im Ausschuss für Haushalt und Finanzen am 05.11.2025

Stand: 04.11.2025

Die Landesregierung hat am 24.06.2025 den Gesetzentwurf¹ zur Errichtung der Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) eingebracht. Sie beabsichtigt damit die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die zukünftig Teile der Bauaufgabe² des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) übernehmen soll. Das operative Bauen soll auch weiterhin bei den Bauämtern verbleiben. Aktuell ist nur eine Baumaßnahme vorgesehen, die durch die NIA realisiert werden soll. Zur Erledigung ihrer Aufgaben darf die NIA gemäß Gesetzentwurf Kredite aufnehmen, deren Refinanzierung sowie aller weiteren Geschäftsausgaben im Zuge eines Vermieter-Mieter-Modells über Mietzahlungen der zukünftigen Gebäudenutzer erfolgt.

Der Gesetzentwurf befindet sich aktuell in der parlamentarischen Beratung. Die vom Haushaltsausschuss durchgeführte schriftliche Anhörung und die Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes sehen die Errichtung der NIA zum überwiegenden Teil sehr kritisch und äußern verfassungsrechtliche Bedenken.

Auch der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) hat den Gesetzentwurf beleuchtet und kommt zu folgendem Ergebnis:

- Die NIA wird Baumaßnahmen weder schneller noch wirtschaftlicher realisieren als das SBN.
- Die von der Landesregierung erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Gründung der NIA ist mangelhaft.

¹ Entwurf Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben - AnstNIAG - (Drs.19/7498).

² Durchführung von Großen Neubaumaßnahmen und Sanierungsmaßnahmen mit einem ähnlichen Finanzvolumen (vgl. § 5 Gesetzentwurf).

- Der weitaus größte Teil des Gebäudebestands einschließlich des Sanierungsstaus verbleibt im Zuständigkeitsbereich des Landes. Hier wird auch weiterhin Handlungsbedarf bestehen.
- Das von der Landesregierung avisierte Vermieter-Mieter-Modell ist geeignet, Transparenz bei den Kosten herzustellen. So werden neben den Investitionskosten auch die Bauunterhaltungskosten, die Finanzierungskosten und die Geschäftsausgaben zielgerichtet abgebildet. Hierfür braucht es jedoch nicht die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts.
- Der LRH sieht nach wie vor ein erhebliches Risiko eines drohenden Verfassungsverstoßes wegen einer Umgehung der Schuldenbremse.

Der LRH kritisiert darüber hinaus:

- Mit Hilfe der NIA wird das Land nicht mehr Bauvolumen umsetzen, da diese ausschließlich das vorhandene Personal des SBN nutzen soll. Stattdessen wird es durch die NIA als zusätzlichen Akteur zusätzliche Schnittstellen im SBN geben. Die Steuerung wird komplizierter.
- Die Kernprobleme in der Bauverwaltung und der Liegenschaftsverwaltung, wie z. B. die unzureichende Beratung der Nutzer über den Flächenbedarf und fehlende Variantenvergleiche, werden durch die NIA nicht gelöst. Hier bedarf es einer konsequenten Steuerung und Abstimmung der Verfahrensbeteiligten.

Wirtschaftlichkeitsberechnung

Die Landesregierung hat dem LRH eine Wirtschaftlichkeitsberechnung übermittelt, in der sie lediglich die Varianten „Konventionelle Eigenbauvariante“ und „Mietbestellbau über die NIA“ gegenübergestellt hat. Diese war auch die Grundlage für die Aussagen in der Gesetzesfolgenabschätzung. Den einzigen monetären Unterschied bei diesen beiden Varianten sah die Landesregierung in einer elfmonatigen Verfahrensbeschleunigung bei der Umsetzung der Bauvorhaben durch die NIA. Dies macht die Landesregierung daran fest, dass aufwendige Prüfprozesse im Verfahren entfallen könnten und die Baukosten durch die schnellere Realisierung und entsprechend geringere Baupreissteigerungen reduziert würden.

Weitere monetäre Vorteile sieht die Landesregierung bei der Realisierung von Bauvorhaben durch die NIA nicht.

Der LRH teilt die Schlussfolgerung der Landesregierung, dass die schnellere Realisierung von Bauvorhaben die Baukosten reduzieren kann. Dieser Aspekt ist jedoch nicht der NIA zuzuschreiben. Nahezu zeitgleich hat die Landesregierung die „Geschäftsprozessoptimierung im Staatlichen Baumanagement“ beschlossen, um Abläufe im SBN effizienter zu gestalten und durch das zweistufige Verfahren im Landesbau eben diese Prüfprozesse einzusparen. Nach Umsetzung der Geschäftsprozessoptimierung ist dieses Zeitersparnis auch im konventionellen Eigenbau gegeben.

Ein monetärer Vorteil der NIA besteht somit nicht. Dieses hat die Landesregierung zwischenzeitlich auch eingeräumt.

Keine Kapazitätserweiterung und zusätzliche Schnittstellen durch die NIA

Die NIA hat kein eigenes operatives Personal und bedient sich zur Aufgabenerledigung des Personals des SBN im Wege der Organleihe. Dies bedeutet weitere massive Einschnitte in die Prozesse der Bauverwaltung. Musste diese bislang nur die unterschiedlichen Regelungen und Verfahren zwischen Bundes- und Landesbau beachten, kommt nach Errichtung der NIA ein drittes Verfahren mit neuen Beteiligten hinzu. Zusätzlich zu den Nutzern und dem jeweiligen Ressort hat sich die Bauverwaltung dann auch mit ihrem Auftraggeber - der NIA - auseinanderzusetzen. Anstatt das SBN zu entlasten, führt die NIA zu weiteren Schnittstellenproblemen.

Schon jetzt sind die dem SBN übertragenen Aufgaben mit dem aktuellen Personalbestand nicht leistbar, sodass das SBN die Baumaßnahmen nach Priorität abschieben muss. Vor allem bei Bundesbaumaßnahmen verfährt das SBN hier sehr konsequent. Obwohl aktuell noch nicht geklärt ist, wie die Baumaßnahmen der NIA hinsichtlich ihrer Priorität behandelt werden, ist zu befürchten, dass diese - weil politisch relevant - immer Vorrang vor dem allgemeinen Landesbau haben werden.

Die Landesregierung beabsichtigt, das SBN mit der landesüblichen Pauschale von 22 % der Baukosten für seine Tätigkeit zu entlohnen. Eine aktuelle Prüfung des LRH hat bestätigt, dass diese 22 % nicht auskömmlich sind und das Defizit immer aus dem Budget des SBN ausgeglichen werden muss.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die NIA nicht die tatsächlichen Kosten für die Leistung des SBN übernimmt. Der Zuschussbedarf des SBN steigt somit weiter an. Dies steht im

Widerspruch zu dem Ziel der Landesregierung, Kosten und Erlöse durch die NIA transparent darzustellen.

Umgehung der Schuldenbremse

Auf Basis einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Ausgestaltung der NIA kommt der LRH zu dem Ergebnis, dass eine Umgehung der Schuldenbremse naheliegt.

Folge ist, dass das Land sich die Kredite der NIA als eigene Kredite zurechnen lassen muss. Die Landesregierung muss eine Kreditaufnahme der NIA daher auf den eigenen Verschuldungsspielraum anrechnen und dies auch im Landeshaushalt einplanen. Der LRH erwartet, dass das Land alles tut, um das Risiko eines Verfassungsverstoßes auszuschließen.

Empfehlungen des LRH zur Bau- und Liegenschaftsverwaltung

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, durch Transparenz und Offenlegung des Ressourcenverbrauchs die Nutzer zu einem wirtschaftlichen und sparsameren Verhalten anzuregen. Grundsätzlich begrüßt der LRH diesen Ansatz, bezweifelt jedoch, dass damit die Probleme, die das Bauen für das Land teuer und kompliziert machen, beseitigt werden. Der LRH möchte daher auf die nachfolgenden Aspekte und Empfehlungen hinweisen:

1. Die NIA löst die Probleme der Bau- und Liegenschaftsverwaltung nicht

Die Grundlage für eine wirtschaftliche und effektive Baumaßnahme liegt in einer gründlichen bedarfsgerechten Planung.

Unabhängig vom Ressortprinzip ist es die Aufgabe der Bauverwaltung, die Nutzer umfassend zu beraten. Nach Auffassung des LRH muss für eine sinnvolle und effektive Planung die Bauverwaltung den Nutzer bei der Ermittlung unterstützen, wie viel Fläche er für seine Aufgabenerledigung benötigt. In diesem Prozess, der interaktiv zwischen der nutzenden Verwaltung, der Liegenschaftsverwaltung und der Bauverwaltung ablaufen müsste, steckt das größte Potenzial, Flächen, Kosten und Zeit - und damit Ressourcen - zu sparen. Dieses Potenzial wird jedoch bislang nicht gehoben, da das Nutzerressort den Flächenbedarf als Grundlage für alle weitere Handlungsoptionen genehmigt, bevor überhaupt eine Beratung durch die Bauverwaltung stattfindet.

Die Landesregierung geht davon aus, dass bei der NIA die nutzenden Verwaltungen im eigenen Interesse einen geringeren Flächenbedarf anmelden, weil sie Mietzahlungen an die NIA leisten müssen.

Diesen Automatismus bezweifelt der LRH, denn die NIA erhält erst dann den Auftrag für eine Baumaßnahme, nachdem der Bauumfang festgelegt und genehmigt ist. Funktionalere und effizientere Gebäude können somit nicht entstehen. Auch bieten Mietzahlungen der nutzenden Verwaltungen keinerlei Anreiz, Flächen zu sparen, da die Mieten den Ressorts in voller Höhe in ihre Haushalte eingestellt werden. Hier bedarf es anderer Anreizmechanismen, beispielsweise eines Bonus-Malus-Systems, bei dem die Nutzer von einer Flächeneinsparung profitieren oder bei übermäßigem Bedarf die Mietkosten steigen.

Die Landesregierung sollte die systematische Zusammenarbeit der Bauverwaltung mit der Liegenschaftsverwaltung forcieren, damit diese das komplette Unterbringungsmanagement in gemeinsamer Verantwortung begleiten.

2. Fortführung und Ausweitung der GPO in der Bauverwaltung

Durch die aktuell vom SBN erarbeitete Geschäftsprozessoptimierung sollen Geschäftsprozesse verschlankt bzw. entbehrlich werden. Der Fokus liegt hierbei auf den Großen Baumaßnahmen über 6 Mio. € Investitionsvolumen. Hier werden durch die geplante Zweistufigkeit der Aufbauorganisation der Bauverwaltung im Vergleich zur bisherigen Struktur mit drei Ebenen erhebliche Planungs- und Bauzeiten eingespart. Auch wenn der LRH den Ansatz der Prozessoptimierung unterstützt, ist es darüber hinaus dringend erforderlich, die Prozesse und Abläufe bei den Bauunterhaltungsmaßnahmen und den Sanierungen zu verbessern. Hier wird auf Dauer die Hauptaufgabe des SBN liegen.

Der LRH empfiehlt daher, die Prozesse der Bauunterhaltung zu verschlanken. Dies könnte z. B. durch Rahmenverträge und Bauunterlagen in reduziertem Umfang erreicht werden. Hier bedarf es einer dringenden Nachsteuerung.

3. Vermieter-Mieter-Modell für alle Liegenschaften des Landes

Seit Jahrzehnten stellt das Land nicht genügend Bauunterhaltungsmittel für den Erhalt der Landesgebäude zur Verfügung. Dem Land ist es nicht gelungen, dieses Problem durch eine zielgerichtete Steuerung in den Griff zu bekommen. Auch nach Auffassung des LRH ist das Vermieter-Mieter-Modell ein geeignetes Steuerungsinstrument, um die Kosten der Baumaßnahmen sowie die Bauunterhaltungsmittel zielgerichtet abzubilden. Aus diesem Grund empfiehlt der LRH die Einführung des Vermieter-Mieter-Modells für alle Gebäude

des Landes und damit die Generierung von zweckgebundenen Mieteinnahmen für alle Gebäude.

Dafür braucht man nicht zwingend eine Anstalt öffentlichen Rechts. Dieses könnte auch durch die Veranschlagung auskömmlicher Mittel im Landeshaushalt erreicht werden.

4. Entlastung des SBN und Erhöhung des Bauvolumens

Sollte die Errichtung der NIA beschlossen werden, wäre die Realisierung der Bauvorhaben durch das SBN zu überdenken. Dieses ist bereits jetzt durch die Vielzahl von Aufgaben personell ausgelastet. Die NIA würde durch die zusätzlichen Schnittstellen Mehraufwand beim SBN verursachen.

Ein höheres Bauvolumen könnte für das Land nur dann umgesetzt werden, wenn die NIA nicht auf das SBN, sondern auf externe Planer zurückgreifen würde. Anstatt der Expertise des SBN müsste zur Gewährleistung der Qualität dann eine Projektsteuerung bei der NIA installiert werden.

Dr. v o n K l a e d e n
Dr. L i n d n e r

S c h r ö d e r - E h l e r s
B r e u s i n g

Dr. L a n t z
H a r t r i c h

Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben

Plausibilisierung des Business Cases und der wesentlichen Grundlagendokumente

Abschlussbericht

Berlin, 21.05.2025

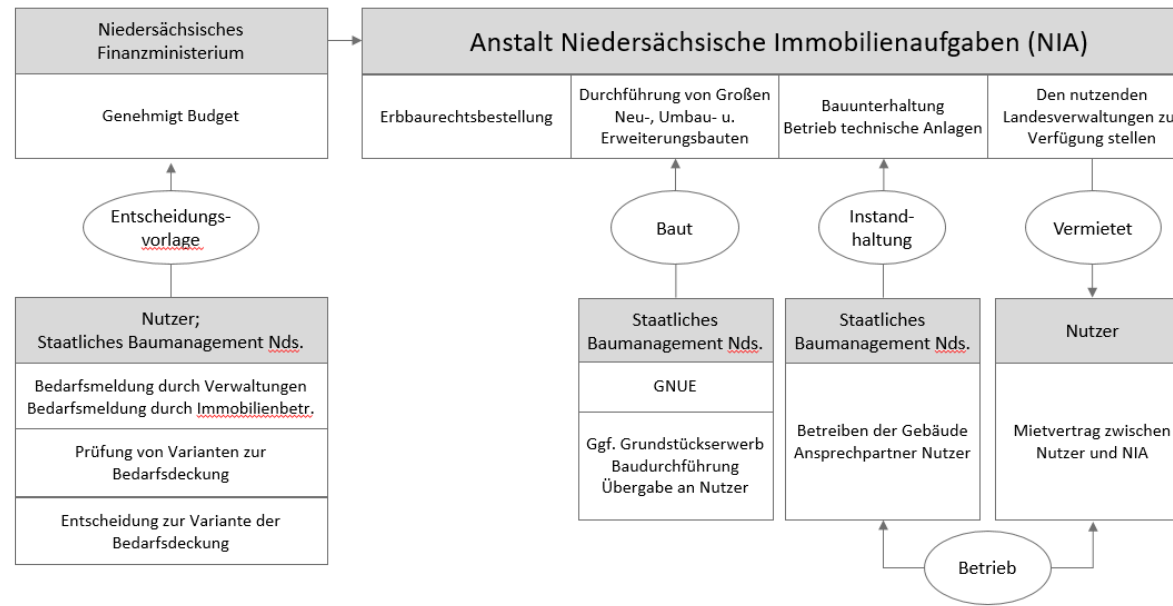
Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Ausgangssituation

Das Land Niedersachsen beabsichtigt, die Anstalt Niedersächsische Immobilienaufgaben (NIA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu errichten.

Ausschließliche Aufgabe der NIA ist es, große Hochbaumaßnahmen, die sonst konventionell durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) für das Land umgesetzt und aus dem Landeshaushalt finanziert werden, eigenverantwortlich durchzuführen und zu finanzieren. Dies umfasst sowohl die großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (GNUE) als auch in ausgewählten Fällen die Sanierung und energetische Ertüchtigung von Bestandsbauten mit einem vergleichbaren Investitionsvolumen.



Ausgangssituation

Hierzu wurden bis dato insbesondere die folgenden Dokumente vorbereitet:

- Anstaltsgesetz und Anstaltssatzung
- NIA-Bauvereinbarung und NIA-Kontenclearingvereinbarung
- Muster-Infrastrukturvereinbarung und Muster-Mietvertrag

Aus den vorgenannten Dokumenten ergibt sich im Wesentlichen Folgendes:

Die NIA soll große Hochbaumaßnahmen eigenverantwortlich durchzuführen und finanzieren.

Dazu bedient sich die NIA des SBN im Wege der Organleihe zur Umsetzung ihrer Bauaufgaben. Mit der NIA-Bauvereinbarung wird die Organleihe inhaltlich und verfahrensmäßig konkretisiert. Die jeweils gegebenen Verwaltungsabläufe im Landesbau werden dabei uneingeschränkt übernommen.

Da das gesamte landeseigene Grundvermögen, einschließlich der Gebäude im Sondervermögen „Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen“ (LFN), zusammengefasst ist, wird der Grundstücksbedarf durch den LFN organisiert und im Wege eines Erbbaurechts zur Verfügung gestellt (wobei der Erbbauzins erst bei Mietbeginn einsetzt).

Ausgangssituation

Die NIA wird in das automatische Verstärkungs- und Abführungsverfahren mit der Niedersächsischen Landeshauptkasse (LHK) eingebunden. Zu diesem Zweck übernimmt das Land in unbegrenzter Höhe positive wie negative Salden von diesen Girokonten der NIA auf das Konto der LHK. Hierbei soll insbesondere die Bauzeitfinanzierung im Wege des Kontenclearings liquiditätsmäßig abgewickelt werden. Diese wird zunächst zinsfrei gestellt. Dies führt zu entsprechender Liquiditätsinanspruchnahme beim Land. Mit Mietbeginn zahlt die NIA eine pauschale Entschädigung für die Bauzeitfinanzierung in Höhe von 5 Prozent der bis dahin bei ihr angefallenen Investitionsausgaben.

Die Infrastrukturvereinbarung bildet die verbindliche Bestellung des Landes für den Mietbestellbau bei der NIA ab. Die Verpflichtung zum Abschluss eines Muster-Mietvertrags ist bereits Bestandteil dieser Vereinbarung.

Die Muster-Infrastrukturvereinbarung kombiniert mit dem Muster-Mietvertrag ist eine bereits erprobte Struktur der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und lehnt sich an dortige Vereinbarungs- beziehungsweise Vertragsmuster an.

Die Muster-Mietvereinbarung bildet die gegenseitigen Rechte und Pflichten während der gesamten Festmietlaufzeit von längstens 33 Jahren ab. Diese umfasst standardmäßige Regelungen aus dem Gewerbemietraumrecht. Nach Ablauf des 33-jährigen Mindestmietzeitraums reduziert sich die Miete um den Anteil, der auf die Investitionskosten und deren Finanzierung entfallen ist.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Aufgabenstellung

Plausibilisierung des Business Cases und der wesentlichen Grundlagendokumente

Ziel ist eine Plausibilitätsprüfung des Businessplans der NIA und der folgenden Dokumente:

- Anstaltsgesetz und Anstaltssatzung,
- NIA-Bauvereinbarung und NIA-Kontenclearingvereinbarung sowie
- Muster-Infrastrukturvereinbarung und Muster-Mietvertrag, die die entsprechende Basis für den Businessplan bilden.

Es erfolgt die Plausibilisierung des Businessplans aus wirtschaftlicher Sicht. Diese beinhaltet die vollständige Prüfung der aufgestellten Berechnungen auf rechnerische Richtigkeit und ebenfalls die Prüfung der in Ansatz gebrachten Parameter im Kontext der oben genannten Dokumente.

Die Dokumente der drei Komplexe 1) Anstaltsgesetz und Anstaltssatzung, 2) NIA-Bauvereinbarung und NIA-Kontenclearingvereinbarung und 3) Muster-Infrastrukturvereinbarung und Muster-Mietvertrag sollen aus fachlicher Sicht auf Plausibilität und weitestgehende Vollständigkeit der jeweiligen, dort verankerten Regelungen prüfen.

Dabei ist die grundsätzliche Prüfung der Regelkonformität des angestrebten Ziels der NIA nicht Ziel der Prüfung. Das heißt, es sind keine fachlichen Einwertungen der haushalts- und verfassungsrechtlichen (einschl. der Schuldenbremsenregelung) sowie beihilfe-, vergabe- und steuerrechtlichen Aspekte von der Prüfung umfasst. Ziel ist es, dass „innere Gefüge“ der verschiedenen rechtlichen Regelungen und deren Ineinandergreifen insbesondere hinsichtlich der künftigen Auf- und Ablauforganisation zu untersuchen.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
3.1. Plausibilisierung Gewinn- und Verlustrechnung	11
3.2. Plausibilisierung Cashflow-Berechnung	17
3.3. Plausibilisierung Be- und Entlastungen Kernhaushalt	22
3.4. Würdigung Ergebnis Businessplan	26
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Plausibilisierung des Businessplans

Umfang zur Plausibilisierung

Die Plausibilisierung des Businessplans umfasst insbesondere:

- Prüfung der Methodik des Vorgehens bei der Aufstellung des Businessplans
- Durchsicht der bereits dokumentierten Datenbasis und der Eingangsparameter
- Prüfung der Eingangsparameter auf Vollständigkeit
- Überschlägige Plausibilisierung der Eingangsparameter und Prüfung des gegebenenfalls erforderlichen Ergänzungsbedarfs
- Prüfung des Businessplans auf rechnerische Richtigkeit
- Ableitung von gegebenenfalls vertiefend zu prüfenden beziehungsweise zu untersuchenden Punkten

Plausibilisierung des Businessplans

Aufbau des Businessplans

Der Business Case enthält eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Cashflow-Berechnung der AÖR. Steuerliche Effekte sind nicht berücksichtigt. Schlussendlich sind detailliert die Auswirkungen auf den Kernhaushalt abgebildet.

Der Business Case hat einen Betrachtungszeitraum von 38 Jahren. In jedem Jahr beginnt die Realisierung von GNUE in Höhe eines Investitionsvolumens von 100 Mio. Euro (jährliches Investitionsportfolio), welches jeweils gleichverteilt über einen angenommenen Realisierungszeitraum von fünf Jahren berücksichtigt wird. Ab dem fünften Jahr werden in jedem Jahr GNUE in Höhe eines jährlichen Investitionsportfolios von 100 Mio. € in Betrieb genommen.

Die NIA erzielt ab dem sechsten Jahr Mieteinnahmen, die sich im Wesentlichen aus der Finanzierungsmiete und der Bauunterhaltungspauschale sowie Erträgen aus der Anlage von Kapitalvermögen zusammensetzen.

Die NIA übernimmt die Finanzierung der Immobilien ab der Fertigstellung und führt diese über die Laufzeit von 33 Jahren zurück. Die Tilgung erfolgt in drei gleichen Dritteln nach 11, 22 und 33 Jahren.

Nachfolgend werden die einzelnen Positionen des Businessplans dargestellt und bewertet.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
3.1. Plausibilisierung Gewinn- und Verlustrechnung	11
3.2. Plausibilisierung Cashflow-Berechnung	17
3.3. Plausibilisierung Be- und Entlastungen Kernhaushalt	22
3.4. Würdigung Ergebnis Businessplan	26
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Plausibilisierung der Gewinn- und Verlustrechnung

Erträge

Mieteinnahmen

- Die Mieteinnahmen leiten sich als Finanzierungs- und Kostenmiete aus den Investitionen ab.
- Sie setzen sich aus dem Tilgungsanteil, den Zinsen für die Endfinanzierung (Finanzierung der Investition nach Baufertigstellung über 33 Jahre), der Verwaltungskostenpauschale, den Erbbauzinsen für die Grundstücke und der Pauschale für die Bauunterhaltung zusammen.
- Gegengerechnet werden die Zinserträge aus der Bauunterhaltungs- sowie Tilgungsrücklage.

→ **Die Zusammensetzung und Berechnung ist nachvollziehbar und plausibel.**

Anteil Tilgung (Teil der Mieteinnahmen)

- Die Finanzierung der Investition nach Baufertigstellung erfolgt über 33 Jahre, der jährliche Anteil entspricht somit jeweils $\frac{1}{33}$ der Investition.

→ **Die Zusammensetzung und Berechnung ist nachvollziehbar und plausibel.**

→ **Die Formel wurde im Businessplan über die gesamte Laufzeit vereinheitlicht.**

Plausibilisierung der Gewinn- und Verlustrechnung

Erträge

Zinsen fundierte Kredite (Teil der Mieteinnahmen)

- 3,37% als Zinssatz bezogen auf das Investitionsvolumen p. a. Diese wurde der 11Y-LHO-Zinstabelle, Stand 04.04.2025, zuzgl. 33 Basispunkte entnommen.

→ **Ansatz und Höhe ist nachvollziehbar.**

Verwaltungskostenpauschale (Teil der Mieteinnahmen)

- Die Verwaltungskostenpauschale wird i.H.v. 1% auf die Tilgung erhoben und mit 2% p.a. wertgesichert.

→ **Die Höhe und Berechnung ist nachvollziehbar und plausibel. Entspricht marktüblichen Ansätzen für das Objektmanagement.**

→ **Die Formel wurde im Businessplan überarbeitet und die Indexierung korrigiert.**

Erbbauzinsen (Teil der Mieteinnahmen)

- Hier wurde die Annahme getroffen, dass der Anteil für den Bodenwert jeweils 5% des Investitionsvolumens beträgt. Dieser Anteil des Bodenwerts wird jedes Jahr mit ein Erbbauzinssatz von 4% verzinst.

→ **Ansatz und Höhe für den Erwerb ist ein nachvollziehbaren Durchschnittswert. Die Verzinsung mit 4% ist marktüblich.**

→ **Die Formel zur Berechnung des Erbbauzinses wurde überarbeitet bzw. angeglichen.**

Plausibilisierung der Gewinn- und Verlustrechnung

Erträge

Bauunterhaltungskostenpauschale (Teil der Mieteinnahmen)

- Die Bauunterhaltungskostenpauschale wird i.H.v. 1,2% auf die Investition erhoben und mit 2% p.a. wertgesichert. Der Ansatz basiert auf der KGSt-Methodik.

→ Die Höhe und Berechnung ist nachvollziehbar und plausibel.

→ Die Formel wurde im Businessplan überarbeitet.

Erträge aus Kapitalanlagen (Teil der sonstigen Erträge)

- Die Rücklagen der NIA aus der Trägerkapitalzuführung, dem Bauunterhalt und der Tilgung werden marktüblich verzinst und führen zu entsprechenden Zinserträgen.
- Die Rücklagen für die Bauunterhaltung und Tilgung wurden mit 3,37% p. a. als Zinssatz bezogen auf das Rücklagevolumen verzinst. Diese wurde der 11Y-LHO-Zinstabelle, Stand 04.04.2025, zuzgl. 33 Basispunkte entnommen.
- Die Rücklagen aus Trägerkapital wurden mit 2,95% p. a. als Zinssatz bezogen auf das Rücklagevolumen verzinst. Diese wurde der 10Y-LHO-Zinstabelle Stand 04.04.2025 entnommen.

→ Die Bezugsgröße wurde angepasst auf den jeweiligen Endstand des Vorjahres.

→ Ansatz der Zinserträge ist nachvollziehbar und plausibel.

Plausibilisierung der Gewinn- und Verlustrechnung

Aufwand

Absetzung für Abnutzung (AfA)

- Die AfA wurde für die einzelnen Investitionen linear über 33 Jahre angenommen und bezieht sich auf das vollständige Investitionsvolumen. Der Wert ist somit kongruent zur Zuführung zur Tilgungsrücklage.
- Die Höhe entspricht den einschlägigen Regelungen des Einkommensteuergesetzes. 1/21 der Investitionskosten entfallen auf die Entschädigung für die Bauzwischenfinanzierung. Bauzwischenfinanzierungskosten sind ebenfalls aktivierungsfähig insofern ist der Ansatz der Höhe nach richtig.
- Die Formel wurde im Businessplan überarbeitet.

Personal

- Es wird angenommen, dass 2 Beschäftigte im (Teil)Zuweisungsmodell (20%) und drei geringfügig Beschäftigte bei der NIA angestellt werden. Dies führt zu anfänglichen Kosten von 123.000 Euro p.a. Diese werden mit 2% wertgesichert.
- Der Ansatz des Personalaufwands ist nachvollziehbar und plausibel.

Plausibilisierung der Gewinn- und Verlustrechnung

Aufwand

Bauunterhaltung

- Der Aufwand für den Bauunterhalt wurde gemäß der KGSt-Methodik ermittelt (1,2% des Investitionsvolumens). In den ersten 10 Jahren der Investition werden entsprechend der Methodik jedoch nur 40% der 1,2% p.a. verausgabt.
- Da sich ca. 5% des Investitionsvolumens auf die Entschädigung für die Vorfinanzierung bezieht, ist der Ansatz der Bauunterhaltung um den entsprechenden Prozentsatz zu hoch. Somit fällt das Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung geringfügig zu niedrig aus. Insgesamt ist diese geringfügige Abweichung aufgrund der Pauschalität der Annahmen tolerabel.
- Die Formel wurde im Businessplan überarbeitet.

Zinsen fundierter Kredite, Erbbauzinsen

- Spiegelposition zu den Bestandteilen der Mieteinnahmen, Beurteilung siehe oben.
- Keine Anmerkungen

Sonstiger Aufwand

- Hier wurde eine pauschale i.H.v. 50.000 Euro p.a. für Buchführung, Jahresabschluss, Wirtschaftsprüfung, Konto- und Kreditverwaltung etc. in Ansatz gebracht.
- Ansatz und Höhe ist angemessen und plausibel

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
3.1. Plausibilisierung Gewinn- und Verlustrechnung	11
3.2. Plausibilisierung Cashflow-Berechnung	17
3.3. Plausibilisierung Be- und Entlastungen Kernhaushalt	22
3.4. Würdigung Ergebnis Businessplan	26
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Plausibilisierung der Cashflow-Berechnung

Cashflow-Berechnung – identische GuV-Positionen

- Die Cashflow-Berechnung entspricht in den meisten Positionen der GuV. Dies gilt für die Erträge, die Zinsen für fundierte Kredite, die Erbbauzinsen, die Bauunterhaltung (Aufwandsposition GuV), Personal- und den sonstigen Aufwand.

→ Siehe hierzu die Feststellungen oben.

→ Die Formeln wurden zur durchgängigen Darstellung überarbeitet.

Zuführung aus dem Kernhaushalt

- Bei Gründung der NIA werden 10 Mio. Euro aus dem Kernhaushalt als Trägerkapital zugeführt. Dies dient der Erstausrüstung der NIA mit Liquidität.

→ Die Position ist nachvollziehbar und plausibel.

Plausibilisierung der Cashflow-Berechnung

Kreditaufnahme / Investitionen

- Die NIA nimmt im Businessplan i.H. der jeweiligen Investitionen des Geschäftsjahres in gleicher Höhe Kredite auf.
 - Das Investitionsvolumen wurde mit jährlich 100 Mio. Euro angenommen. Es wird mit einer Wertsicherung von 2% fortgeschrieben.
- **Ansatz und Höhe ist bzw. kann noch nicht mit konkreten Projekten hinterlegt werden, insofern ist der Ansatz nicht in Frage zu stellen.**
- **2% liegen unter der aktuellen Entwicklung des Baupreisindex, der sich jedoch tendenziell voraussichtlich weiter abschwächen wird. Sehr langfristig betrachtet lag der Index lange unter 2%. Aufgrund des langen Betrachtungszeitraums ist die Annahme plausibel.**

Zuführung Tilgungsrücklage

- Die Finanzierung der Investitionen sieht vor, dass diese über 33 Jahre vollständig finanziert werden und nach 11,22 und 33 Jahren jeweils 1/3 des ursprünglichen Kredits getilgt werden. Der Anteil an der Finanzierungsmiete für die Tilgung wird somit der Tilgungsrücklage zugeführt und die Tilgung nach 11/22/33 Jahren hieraus bedient.
- **Plausibel; keine Anmerkungen.**

Plausibilisierung der Cashflow-Berechnung

Kredittilgung

- Darstellung der vorgenannten jeweiligen Tilgungsbeträge.

→ **Plausibel; keine Anmerkungen. Es erfolgte hier die Umstellung auf die gewünschten 11/22/33 Jahre im Modell.**

Zuführung Bauunterhaltungsrücklage

- Die Bauunterhaltungskostenpauschale wird in den Mieterträgen i.H.v. 1,2% auf die Investition erhoben und mit 2% p.a. wertgesichert. In den ersten 10 Jahren der Investition werden entsprechend der Methodik jedoch nur 40% der wertgesicherten 1,2% p.a. verausgabt. Die Differenz von 60% wird der Bauunterhaltungsrücklage zugeführt.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Freie Liquidität (p.a./kumuliert)/Ausschüttung an den Kernhaushalt

- Abschließend erfolgt der summarische Ausweis der vorgenannten Positionen.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

→ **Ausschüttung an den Kernhaushalt wurde ergänzt.**

Plausibilisierung der Cashflow-Berechnung

Tilgungsrücklage kumuliert

Ausweis der kumulierten Zuführungen zur Tilgungsrücklage abzüglich der Tilgungen.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Kredite kumuliert

Ausweis der kumulierten Kreditaufnahmen abzüglich der Rückführungen.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Bauunterhaltungsrücklage kumuliert

Ausweis der kumulierten Bauunterhaltungsrücklagen abzüglich der Rückführungen. Wächst durch die Nichtverausgabung von 60% der Bauunterhaltungspauschale in den ersten 10 Jahren der einzelnen Projekte stetig an.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
3.1. Plausibilisierung Gewinn- und Verlustrechnung	11
3.2. Plausibilisierung Cashflow-Berechnung	17
3.3. Plausibilisierung Be- und Entlastungen Kernhaushalt	22
3.4. Würdigung Ergebnis Businessplan	26
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Plausibilisierung der Be- und Entlastungen des Kernhaushalts

Abschließend werden die Be- und Entlastungen des Kernhaushalts in einzelnen Positionen ausgewiesen.

Belastung Zuführung Trägerkapital / Mieten

Die NIA wird anfänglich mit 10 Mio. Euro ausgestattet und ab dem 6. Jahr wird der Kernhaushalt durch die Mietzahlungen für die dann erstmals fertiggestellte Immobilie(n) belastet.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Belastung Zinsen Bauzeitvorfinanzierung

Die Bauzwischenfinanzierung erfolgt aus dem Kernhaushalt. Hieraus entsteht eine Zinsbelastung. Der Zins hierfür wurde mit 2,21% angesetzt entsprechend 1Y-LHO-Zinstabelle Stand 04.04.2025, zuzgl. 5 Basispunkte.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Belastung Grundstückserwerb

Für den tatsächlichen Grundstückserwerb wird in jedem Projekt ein Ansatz von 1,25% des Investitionsvolumens angenommen. Dies führt zur Belastung des Sondervermögens LFN im Kernhaushalt.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Plausibilisierung der Be- und Entlastungen des Kernhaushalts

Entlastung Erbbauzinsen

- Hier wurde die Annahme getroffen, dass der Anteil für den Bodenwert jeweils 5% des Investitionsvolumens beträgt. Dieser Anteil des Bodenwerts wird jedes Jahr mit ein Erbbauzinssatz von 4% verzinst. Diese sind Teil der Miete und fließen über die NIA an den Kernhaushalt zurück.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Entlastung Baumittelabflüsse

Durch die Verlagerung der Investitionen für die Baumaßnahmen in die NIA müssen diese nicht mehr aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Auf Basis des Ablaufgitters für GNUE bei Veranschlagungen im Einzelplan 20 wurde diese Entlastung berechnet.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen. Die Höhe wurde korrigiert auf 20/21 des Investitionsvolumens.**

Entlastung Entschädigung Bauzeitfinanzierung

Nach Baufertigstellung erfolgt aus den Mitteln der Endfinanzierung eine Entschädigung an den Kernhaushalt für die Zinsen aus der Bauzwischenfinanzierung.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Plausibilisierung der Be- und Entlastungen des Kernhaushalts

Abschließend werden die Be- und Entlastungen des Kernhaushalts in einzelnen Positionen ausgewiesen.

Entlastung Erstattung Personalkosten

Für die zwei Beschäftigten im Teilzuweisungsmodell erfolgt eine Rückerstattung i.H.v. 54,55% die ans Land zurückfließen.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Entlastung Ausschüttung freie Liquidität

Dies ist die Gegenposition zur Ausschüttung der freien Liquidität aus der Cashflow-Betrachtung.

→ **Übertrag plausibel; keine Anmerkungen.**

Summe Auswirkungen Kernhaushalt

Schlussendlich werden die Be- und Entlastungen des Kernhaushalts an dieser Stelle für jeweilige Jahr bzw. kumuliert ausgewiesen.

→ **Berechnung plausibel; keine Anmerkungen.**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
3.1. Plausibilisierung Gewinn- und Verlustrechnung	11
3.2. Plausibilisierung Cashflow-Berechnung	17
3.3. Plausibilisierung Be- und Entlastungen Kernhaushalt	22
3.4. Würdigung Ergebnis Businessplan	26
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Ergebniswürdigung

- Unter den getroffenen Annahmen sind die jährlichen **Ergebnisse** der NIA bis Beginn an positiv.
- Aufgrund der Zuführungen aus dem Kernhaushalt entsteht keine Liquiditätslücke. Von Beginn an werden jährlich **Liquiditätsüberschüsse** erzielt, die sukzessive ansteigen.
- Die **Landesliquidität** wird durch die Vorfinanzierung der Investitionsportfolios belastet und durch die Kreditaufnahmen der NIA entlastet.
- Der **Kernhaushalt** wird durch die Zuführung des Trägerkapitals anfänglich (in den ersten 5 Jahren, bis Fertigstellung erstes Investitionstranche) und dann später durch die Mietzahlungen an die NIA **belastet**.
- Der **Kernhaushalt** wird durch die Zahlungen für die Vorfinanzierung und durch die Vermeidung der Baumittelabflüsse gemäß Ablaufgitter GNUE bei Veranschlagung im Einzelplan 20 **entlastet**:
 - Der Kernhaushalt wird durch die NIA ab Jahr 5 bis Jahr 19 entlastet (die vermiedenen Baumittelabflüsse übersteigen die Mietzahlungen). Ab Jahr 20 wird der Kernhaushalt wieder zunehmend durch die steigende Summe der Mietzahlungen belastet.
- Generell ist der Businessplan so gestaltet, dass die **Mieteinnahmen der NIA kostendeckend** sind und mittelfristig den Aufbau von Reserven erlauben. Insbesondere baut sich die Bauunterhaltungsrücklage durch die Nichtverausgabung von 60% der Bauunterhaltungspauschale in den ersten 10 Jahren nach Fertigstellung der Immobilien weiter auf und bildet eine entsprechende Reserve unterhalb der Betrachtungsdauer von 33 Jahren bzw. für Maßnahmen nach dieser Zeit.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Ergebnis der Plausibilisierung

- Insgesamt ist der vorgelegte **Business Case**, unter Berücksichtigung der vorgenommenen Anpassungen, **plausibel**.
- Durch die kostendeckend gestalteten Mieten und die anfänglichen Zuführungen aus dem Kernhaushalt lässt der Business Case grundsätzlich ein **stabiles Ergebnis** und einen **stabilen Cash Flow** erwarten.
- Der **Detailgrad der Annahmen und Darstellungen** erscheint auf Basis des aktuellen Planungsstandes für die NIA **angemessen**.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsituation	2
2. Aufgabenstellung	6
3. Plausibilisierung des Businessplans	8
4. Gesamtergebnis Plausibilisierung Businessplan	28
5. Ansprechpartner	30

Kontakt



Markus Weidemann

Senior Manager

M +49 151 142 28 328

Markus.Weidemann@pd-g.de



Andreas Wörner

Manager

M +49 173 54 29 517

Andreas.woerner@pd-g.de