

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