



# 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.“<sup>1</sup>*

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 dem 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)*

<sup>1</sup> 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 Finanzierungskonditionen. 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 Landeskompotenten 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.<sup>2</sup> 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 Deutschland<sup>3</sup> 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 verselbständigte Erledigung zugewiesen sind und denen die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eröffnet ist, für die letztlich der Gewährträger haftet.“<sup>4</sup>*

Öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG) sind in Niedersachsen ohne gesetzliche Anpassungen nutzbar.<sup>5</sup> 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

<sup>2</sup> BMF (2025), S. 28. Auch Windels, T. (2021).

<sup>3</sup> Rösel, F.; Wolffson, J. (2022)

<sup>4</sup> Berlit, U. (2024), S. 43 mit Bezug auf Hermes et al. (2020), S. 21 ff.

<sup>5</sup> 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.“<sup>6</sup>*

Kredite öffentlicher Investitionsgesellschaften werden nicht auf die Schuldenbremse angerechnet, wenn die ÖIG

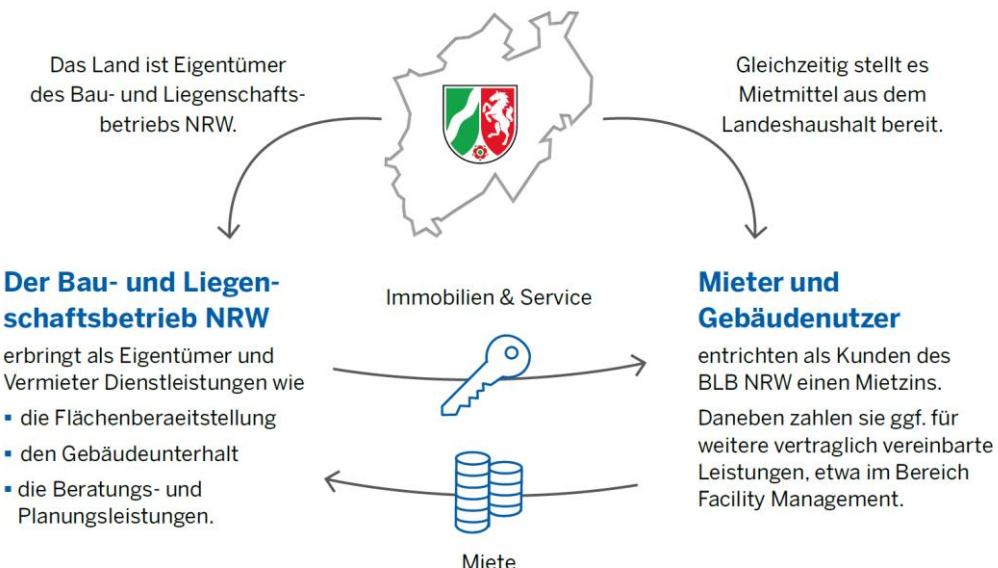
- rechtlich selbstständig und keine reine Finanzierungsgesellschaft ist<sup>7</sup> sowie
- eine hinreichend konkrete Sachaufgabe hat, die im Aufgabenbereich der Gebietskörperschaft liegt.<sup>8</sup>

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).<sup>9</sup>

**Abb. 1 Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen – Mieter-Vermietermodell (vereinfachte Darstellung)**



Quelle: Nordrhein-Westfalen – Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (2024b), S. 5

<sup>6</sup> Kollatz (2025)

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Hermes, G. et al. (2020): S. 26

<sup>9</sup> Nordrhein-Westfalen – Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (2024a), S. 3 (S. 9 des Dokuments). Der BLB NRW ist ein Sondervermögen, dessen Kreditaufnahmefugnis 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](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-finanzbeziehungen-2024.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-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](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](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](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](https://www.bremische-buerger-schaft.de/presse/EK/Gutachten_Deckung_des_Finanzbedarfs.pdf), abgerufen am 04.09.025)

Windels, T., Rote Laterne für Niedersachsen - Das Land braucht mehr öffentliche Investitionen, Das Niedersächsische Finanzministerium verkennt 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](http://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 Selbst-entmachtung**, 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