

Bremen, den 21.04.2023

Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt,
Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Der Senator für Finanzen

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen

Vorlage für die Sitzung des Senats

am 25.04.2023

Finanzielle Absicherung des Bremischen Unterhaltungsfonds Naturschutz

A. Problem

Bauliche Investitionen, wie z.B. Straßenbau, Hafeninfrastruktur, neue Gewerbegebiete und städtebauliche Planungen, lösen vielfach – insbesondere, wenn sie im Außenbereich getätigt werden – Eingriffe in die Natur und die Landschaft aus, die nach dem Bundesnaturschutzgesetz durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu kompensieren sind. Diese Kompensationsmaßnahmen verursachen – wie die Bauvorhaben selbst - Kosten für Planung, Flächenbereitstellung, bauliche Herrichtung, Flächenentwicklung und Unterhaltung.

Die Gründung des Bremischen Unterhaltungsfonds Naturschutz (BUN) durch Senatsbeschluss vom 18.03.2003 erfolgte mit dem Ziel, die dauerhafte Unterhaltung bremischer Kompensationsflächen finanziell abzusichern. Dies entspricht der naturschutzrechtlichen Verpflichtung des Eingriffsverursachers, die Kompensationswirkung für die Dauer der Beeinträchtigungen aufrecht zu erhalten.

Bei der Abstimmung der Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung im Land Bremen wurde zwischen den beteiligten Ressorts ausgehandelt und vom Senat beschlossen (04.05.1999), dass ein Bedarfsträger, der das Eingriffsvorhaben für die Stadtgemeinde Bremen umsetzt, 15 Jahre lang die Unterhaltung „seiner“ Kompensationsflächen finanzieren muss. Danach sollen die Kosten für die dauerhafte Unterhaltung von Kompensationsmaßnahmen, an „die Stadtgemeinde“ fallen. Diese Regelung gilt bis heute. Da immer mehr Kompensationsflächen die 15-Jahres-Grenze überschreiten und ihre Unterhaltung dann nicht mehr finanziert ist, belasten diese Kosten das Fondsvermögen ohne Gegenfinanzierung.

Als Folge sind seit 2015 die Zuflüsse an den Fonds niedriger als die jährlichen Unterhaltungskosten für die Kompensationsflächen. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, zumal Zinseinnahmen zwar in naher Zukunft wieder einen Finanzierungsbeitrag werden leisten können, jedoch auf absehbare Zeit niedriger als die Inflationsrate zu erwarten sind. Zwar ist es durch hohe Einzahlungen des Umweltressorts sowie der *Hanseatische Naturentwicklung GmbH (haneg)* als Verwalterin des BUN sowie durch intensives Kostenmanagement und die Erzielung von Pachteinnahmen gelungen, die Wirksamkeit der Mittel des Fonds deutlich zu verlängern. Nach derzeitiger Kalkulation würde die Zahlungsunfähigkeit des Fonds dennoch im Jahr 2027 eintreten.

Die Zuflüsse in den BUN stammen bislang aus vier Quellen:

1. Zum einen haben die öffentlichen Vorhabenträger ihre Verpflichtungen zum Unterhalt ihrer Kompensationsflächen für einen 15-Jahres-Zeitraum operativ an die *Hanseatische Naturentwicklung GmbH (haneg)* übertragen und die dafür kalkulierten Mittel in Form einer Ablöse gezahlt. Zudem sind nicht verbrauchte Restmittel mit Zustimmung der Vorhabenträger in den BUN geflossen.
2. Zum anderen hat das Umweltressort seit Gründung des Fonds ein Startkapital sowie wiederholt Sonder-Einzahlungen in Höhe von insgesamt 3,9 Mio. € direkt in den BUN geleistet, um dessen Liquidität abzusichern.
3. Weiterhin gehen Pachteinnahmen in den BUN, welche die *haneg* auf städtischen Kompensationsflächen oder in Naturschutzgebieten erzielt.
4. Schließlich haben bis ca. 2009 Zinserlöse aus den Einlagen des Fonds je nach Zinssatz einen gewissen Deckungsbeitrag geleistet. Mit Beginn der Niedrigzins-Phase sind diese Zuflüsse stark abgesunken.

Als Instrument zur gebündelten, zielgerechten und somit kostenoptimierten Steuerung der Kompensationsflächen und ihrer Unterhaltung hat sich der BUN bewährt. Sein wesentlicher Vorteil gegenüber der Mittelbereitstellung aus dem Haushalt ist die nicht vorhandene Bindung an die Jährlichkeit des Haushalts. Der gegenüber dem Kernhaushalt zeitlich flexiblere Mittelabruf kommt der jahreszeitlichen Bedingtheit vieler Naturschutzmaßnahmen entgegen. Die *haneg* erzielt Kostenersparnisse durch die durch den BUN erreichbare Finanzierungssicherheit für vorausschauende, mehrere Jahre umfassende und mehreren Projekten gleichzeitig dienende Ausschreibungen. Eine Zahlungsunfähigkeit des BUN würde die in den Planfeststellungsbeschlüssen definierte Kostenträgerschaft der einzelnen Bedarfsträger (den Adressaten der Planfeststellungsbeschlüsse bzw. ihren Rechtsnachfolgern) nicht infrage stellen, die Kostenträgerschaft wäre gemäß dem oben genannten Senatsbeschluss nach 15 Jahren durch die Stadtgemeinde zu erfüllen. Bei nicht geklärter Finanzierung dieser Kostenträgerschaft wäre jedoch die Funktion des BUN und damit das fachgerechte Management der Kompensationsflächen gefährdet. Dabei sind die Planfeststellungsbehörden gesetzlich verpflichtet, die Unterhaltung der Kompensationsflächen zu

überwachen. Für die kooperierenden landwirtschaftlichen Betriebe würden die bisher verlässlichen Rahmenbedingungen aufgelöst. Die oben genannten, von der haneg organisierten kostensparenden Synergieeffekte, z.B. durch die Bündelung von Vergabeverfahren und die funktionssichernde Betreuung der Gebiete, würden wieder verlorengehen.

Zwischen der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, der Senatorin für Wissenschaft und Häfen sowie der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa als größten Vorhabenträgern herrscht Konsens, dass eine solche Situation zu vermeiden ist.

B. Lösung

Es wird folgender Finanzierungsmechanismus im Sinne eines Stufenmodells vorgeschlagen:

Die Unterhaltungskosten werden für die bereits in den BUN überführten Flächen zunächst für fünf Jahre, dann für jeweils vier Jahre vorausberechnet und im Aufsichtsrat der *haneg* einvernehmlich festgelegt. Für die Jahre 2021 bis 2025 (Fünfjahreszeitraum) werden die zu leistenden Vorauszahlungen der vorhabentragenden Ressorts mit dieser Vorlage festgelegt und finanziert. Im Hinblick auf § 15 Abs. 4 BNatSchG „...Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern...“ und unter Berücksichtigung des § 11 Abs. 3 BremNatSchG sind die Unterhaltungszeiträume im Rahmen des nachfolgenden, von SKUMS zu erstellenden Konzeptes zu bewerten.

Zukünftig soll die Vorausberechnung einer neuen 4-Jahres-Periode bereits 2 Jahre vor deren Beginn abgeschlossen sein, so dass von der *haneg* als Fondsverwalterin mehrjährige und damit kostengünstigere Pflegeaufträge sowie Eigenmittel für Drittmittelprojekte (z.B. EU-Fördermaßnahmen oder Forschungsvorhaben, die die Kompensationsziele unterstützen) geplant werden können.

Die Mittel für die Zuführungen zum BUN werden für die Jahre 2021 bis 2025 anteilig durch die verantwortlichen Vorhabenträgerressorts zur Verfügung gestellt, entsprechend den Durchschnittskosten für die Unterhaltung der ihren Projekten zugeordneten Kompensationsmaßnahmen.

Für die Periode 2021-2025 ergeben sich folgende Beträge für die Ressorts:

- Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa: 1,98 Mio. €.
- Senatorin für Wissenschaft und Häfen: 0,54 Mio. €
- Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau: 0,09 Mio. €.

Die Einzahlung für die Jahre 2021 bis 2025 erfolgt in 2023.

Die bisherigen Zuflüsse in den Fonds bleiben davon unberührt.

Für die Vierjahreszeiträume ab 2026 sind die erforderlichen Unterhaltungskosten jeweils 2 Jahre vor Beginn des jeweiligen Vierjahreszeitraums (als nächstes also 2024) von der haneg zu berechnen, anteilig den verantwortlichen Vorhabenträgerressorts zuzuordnen und durch einen entsprechenden Aufsichtsratsbeschluss festzustellen. Über die Veranschlagung ist im Rahmen der künftigen Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden. Hierzu wird der Senator für Finanzen für die unter Berücksichtigung des Überprüfungskonzepts ermittelten Kompensationsbeiträge ab 2026 einen Vorschlag zur Berücksichtigung im Rahmen der jeweiligen Haushaltsberatungen einbringen.

Grundsätzlich sind bereits im Rahmen der Festlegung von Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen die damit verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen und -kosten durch die Planfeststellungsbehörde im Hinblick auf Einsparpotenziale zu prüfen und zu bewerten. Im Rahmen der Planfeststellungsbeschlüsse erfolgt eine Erläuterung der Planfeststellungsbehörde über diese Bewertung im Hinblick auf die getroffene Auswahl an Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen. Zudem wird das Kostenmanagement und die Erzielung von Pachteinnahmen dauerhaft geprüft und weiter optimiert. Die haneg wird hierüber dem Aufsichtsrat der Gesellschaft jährlich berichten. Mögliche Einsparpotenziale sollen unter Berücksichtigung bundesweiter Standards weiter optimiert werden. Hierbei soll auch berücksichtigt werden, dass gemäß § 15 Abs. 4 BNatSchG Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern sind. Die Unterhaltungszeiträume sind im Rahmen der Auswahl von Ausgleichsmaßnahmen zu bewerten und festzulegen. Der Senat bittet hierzu SKUMS unter Einbindung der beteiligten Ressorts bis Mitte 2024 ein Konzept zur Überprüfung und Reduzierung der erforderlichen Kompensationsaufwände vorzulegen, das ggfs. auch schon zur Anpassung der Aufwendungen in der Vierjahresperiode bis 2025 genutzt werden kann

C. Alternativen

Alternativ könnte der berechnete Finanzierungsbedarf des Unterhaltungsfonds für den 4-Jahreszeitraum ab dem Jahr 2026 im Rahmen der Fortschreibung der Finanzplanung 2023-2027 durch geänderte Prioritätensetzung im Gesamthaushalt der Stadtgemeinde Bremen berücksichtigt werden.

D. Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Für die Einzahlung in den Unterhaltungsfonds für den Zeitraum 2021 bis 2025 werden in 2023 aus Haushaltsmitteln wie folgt bereitgestellt.

- 1,98 Mio. € im PPL 71 aus der Haushaltsstelle 3708/884 35-8, An das Sondervermögen Gewerbeflächen für Erschließungsmaßnahmen
- 0,54 Mio. € im PPL 81
- 0,09 Mio. € im PPL 68 aus den Haushaltsstellen
 - 5851/654 00-5 Fremdgeldkonto Arsten Südwest,
 - 3696.89327-5 Städtebauförderung, Wachstum u. nachhaltige Erneuerung Hemelingen/bremische Mittel und
 - Sondervermögen Infrastruktur / BgA bei der Position „Betriebsanlagen im Zuge von Stadtbahnlinien

Für die Mittelbereitstellung in 2023 sind von der Naturschutzbehörde (SKUMS, Ref. 26) entsprechende Rechnungen in Höhe von insgesamt 2,61 Mio. € an die zahlungspflichtigen Stellen der Ressorts zugunsten des Fonds der haneg zur dauerhaften Pflege von Ausgleichs- und Naturschutzflächen (Projektkonto 5851/750 00-4) zu stellen. Die Deckung erfolgt wie oben dargestellt durch Einsparungen bei den Ressorts.

Die ab 2026 für die dann jeweils anstehenden Vierjahreszeiträume erforderlichen Mittelbedarfe werden unter Berücksichtigung des Überprüfungsprinzips rechtzeitig (i.d.R. zwei Jahre zuvor) - im Vorfeld anstehender Haushaltsaufstellungsverfahren - von der haneg kalkuliert, vom Aufsichtsrat festgestellt und den anderen Ressorts von der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau vor dem Beschluss der Eckwerte der aufzustellenden Haushalte an den Senator für Finanzen übermittelt. Der Senator für Finanzen wird für die unter Berücksichtigung des Überprüfungsprinzips ermittelten Kompensationsbeiträge ab 2026 einen Vorschlag zur Berücksichtigung im Rahmen der jeweiligen Haushaltsberatungen einbringen.

Die Vorlage hat keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Genderspezifische Auswirkungen hat das vorgeschlagene Finanzierungsmodell für die naturschutzrechtlichen Kompensationsverpflichtungen der Stadtgemeinde Bremen nicht. Es handelt sich um die Finanzierung bestehender und zukünftiger Maßnahmen, deren auch gendergerechte Ausgestaltung in den jeweiligen Zulassungsverfahren entschieden wird.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, der Senatorin für

Wissenschaft und Häfen, dem Senator für Finanzen und der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit

Geeignet nach Beschlussfassung im Senat. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschlüsse

1. Der Senat nimmt die von den beteiligten Ressorts entwickelte Lösung eines Stufenmodells zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit des Bremischen Unterhaltungsfonds Naturschutz zur Kenntnis und bittet die Ressorts, dieses umzusetzen.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau unter Einbindung der Senatorin für Wissenschaft und Häfen sowie der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa bis Mitte 2024 ein Konzept zur Überprüfung und Reduzierung der erforderlichen Kompensationsaufwände in Anlehnung an bundesweite Standards zu erarbeiten.
3. Der Senat nimmt die Mittelzuführung an die haneg für die Absicherung des Bremischen Unterhaltungsfonds Naturschutz in 2023 i.H.v. insgesamt 2,61 Mio. €, davon 1,98 Mio. € aus dem PPL 71 (Haushaltsstelle 3708/884 35-8, An das Sondervermögen Gewerbeflächen für Erschließungsmaßnahmen), 0,54 Mio. € aus dem PPL 81 und 0,09 Mio. € aus dem PPL 68, zur Kenntnis.
4. Der Senat bittet den Senator für Finanzen für die unter Berücksichtigung des Überprüfungskonzepts ermittelten Kompensationsbeiträge ab 2026 einen Vorschlag zur Berücksichtigung im Rahmen der jeweiligen Haushaltsberatungen einzubringen.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und die beteiligten Ressorts die erforderlichen Beschlüsse der Fachdeputationen sowie über den Senator für Finanzen die erforderlichen Beschlüsse des Haushalts- und Finanzausschusses herbeizuführen.