

## Ausgleichsmaßnahmen und Ökoflächenagentur in Regie des Zentralen Flächenmanagements

Nach wie vor fehlt ein ressortübergreifendes Kompensationsflächenmanagement. Der SIB mit seinem Geschäftsbereich ZFM übernimmt stattdessen ohne gesetzliche Grundlage Kompensationsverpflichtungen für nicht staatliche Eingriffsverursacher.

Mit Kompensationsmaßnahmen im Umfang von 1,2 Mio. € hat der SIB/ZFM begonnen, obwohl der Bebauungsplan für die Entwicklung des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain nicht beschlossen ist.

Kalkulationsgrundlagen müssen überarbeitet werden, um finanzielle Nachteile auszuschließen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat das Kompensationsflächenmanagement geprüft, das zunächst dem ZFM und nach Änderung des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes (SächsVwOrgG) dem SIB mit seinem Geschäftsbereich ZFM übertragen ist.<sup>1</sup> Nach den naturschutzrechtlichen Regelungen ist der Verursacher unvermeidbarer Eingriffe in Natur und Landschaft verpflichtet, diese durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren. Ist die Kompensation am Eingriffsort oder in dessen Nähe nicht realisierbar, kann der Verursacher seine Verpflichtung durch den Erwerb von Ökopunkten erfüllen. Diese bilden den Verrechnungswert für solche Maßnahmen, die bereits im Vorfeld, also ohne einen konkreten Eingriff zur Verbesserung von Natur und Landschaft durchgeführt worden sind und zu einer Aufwertung gegenüber dem ursprünglichen Zustand geführt haben.<sup>2</sup>
- <sup>2</sup> Der Prüfumfang war begrenzt auf Kompensationsmaßnahmen, die in einem zeitlichen Zusammenhang zum Eingriff standen vor allem für die Hj. ab 2017 bis 2019.

### 2 Feststellungen und Folgerungen

#### 2.1 Zuständigkeit und Organisation

##### 2.1.1 Zentrales Kompensationsflächenmanagement des Freistaates Sachsen

- <sup>3</sup> Neben dem SIB/ZFM führen weiterhin auch der SBS, das LASuV und die LTV Kompensationsmaßnahmen und Ökokontomaßnahmen durch. Das SMF hält Abstimmungen unter den Beteiligten für ausreichend.
- <sup>4</sup> Ein zentrales Kompensationsflächenmanagement gem. SächsVwOrgG gibt es nach wie vor nicht. Doppelstrukturen und Redundanzen bestehen weiter. Der Abstimmungsaufwand, der durch die gesetzgeberische Vorgabe überwunden werden sollte, erschwert weiterhin effektives Verwaltungshandeln.
- <sup>5</sup> Die vom Gesetzesgeber vorgegebene Zentralisierung des Kompensationsmanagements beim ZFM ist zu einem erheblichen Teil noch immer nicht umgesetzt.

##### 2.1.2 Übernahme von Kompensationsverpflichtungen nichtstaatlicher Eingriffsverursacher

- <sup>6</sup> Das SMUL hat zum 1. Oktober 2017 nach § 10 Abs. 2 Sächsisches Naturschutzgesetz (SächsNatSchG) i. V. m. § 7 Abs. 2 Sächsische Ökokonto-Verordnung (SächsÖKoVO) den Staatsbetrieb ZFM als Ökoflächenagentur beauftragt. Dabei ist das ZFM im Unterschied zur vorher beauftragten Sächsischen Landsiedlung GmbH nicht „Dritter“, sondern wie das SMUL, eine Behörde des Freistaates Sachsen.<sup>3</sup> Die Beauftragung durch Vertrag ist nicht wirksam,

<sup>1</sup> Bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2020 wurde das ZFM als fachlich eigenständiger Geschäftsbereich an den SIB angegliedert.

<sup>2</sup> Vorgezogene Kompensationsmaßnahmen nach § 16 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

<sup>3</sup> Staatsbetriebe sind rechtlich unselbstständig und lediglich organisatorisch ausgegliedert aus der Landesverwaltung (§ 26 Abs. 1 SÄHO).

ein gesetzlicher Auftrag besteht nicht. Dennoch übernimmt der SIB/ZFM seither auch Kompensationsmaßnahmen für nichtstaatliche Eingriffsverursacher durch Vertrag in der Weise, dass allein der Freistaat Sachsen die Durchführung, Sicherung oder Unterhaltung der Kompensation gewährleistet.

- 7 Nach Art. 83 Verfassung des Freistaates Sachsen entscheidet der Landtag als Gesetzgeber durch Gesetz über die Organisation der Behörden des Landes. Der im SächsVwOrgG dem SIB/ZFM vorgegebene Aufgabenumfang ist bindend und kann nicht durch Vereinbarung von Behörden untereinander verändert oder erweitert werden.
- 8 Der Aufgabenumfang des SIB/ZFM ist durch Gesetz festgelegt. Eine Übertragung der Aufgaben an den SIB/ZFM ist wegen des Vorrangs des Bundesrechts weder durch das SächsVwOrgG noch durch das SächsNatSchG möglich. Der SIB hat die Kompensation nichtstaatlicher Eingriffe einzustellen.

## 2.2 Maßnahmenumsetzung

### 2.2.1 Einzelmaßnahme Flugplatz Großenhain

- 9 Das Gelände des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain befindet sich im Eigentum des Freistaates Sachsen und soll zu einem Industriegebiet für Großansiedlungen entwickelt werden. Dazu haben der Freistaat Sachsen und die Große Kreisstadt Großenhain 2012 einen städtebaulichen Vertrag geschlossen. Nach wie vor liegt nur ein Bebauungsplan im Entwurf vor, der wiederum einen Grünordnungsplan enthält, in dem Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt sind.<sup>4</sup> Für das Areal besteht also kein Baurecht. Dennoch hat das ZFM mit den Maßnahmen lt. Grünordnungsplanentwurf begonnen und bis 2019 im Umfang von rd. 273 T€ (geplant sind 1,2 Mio. €) umgesetzt. Die bisher auf dem Gelände des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain umgesetzten Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen seien auf Grundlage bestehender Verpflichtungen als Grundstückseigentümer und als Bauherr der Altlastensanierung erfolgt. Zur Vermeidung eines doppelten Ausgleichserfordernisses würden die Maßnahmen den Festsetzungen des Bebauungsplanentwurfes entsprechen.
- 10 Laut SMF macht die Große Kreisstadt Großenhain den Beschluss des Bebauungsplanes von einem weiteren städtebaulichen Vertrag zur Übernahme der Erschließung durch den Freistaat Sachsen abhängig. Hieraus können sich weitere Kompensationsverpflichtungen und Umplanungen für Maßnahmen ergeben, deren Kosten für den Freistaat Sachsen noch nicht absehbar sind.
- 11 Das SMF sollte sicherstellen, dass der SIB für den Freistaat Sachsen keine Aufwendungen tätigt, die ohne Rechtsgrundlage erfolgen und bei denen das Risiko des wirtschaftlichen Verlustes besteht. Zwischen dem Ausgleich für Altlastenbeseitigungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr und den Festsetzungen eines Bebauungsplanes, die den Ausgleich für die Realisierung von späteren Baumaßnahmen schaffen, ist zu unterscheiden.

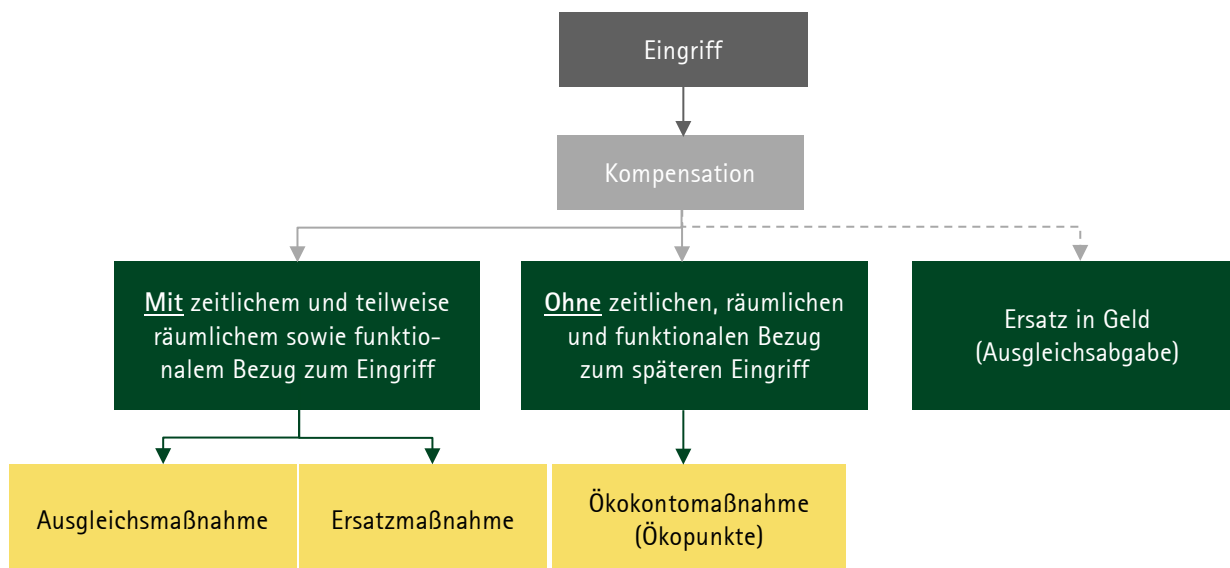
### 2.2.2 Einzelmaßnahme Heckenhof Sohland am Rotstein

- 12 Zur Kompensation der Errichtung von landeseigenen Funkstationen für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben hat der SIB eingriffsnah keine Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen erbracht, sondern im südlichen Landkreis Görlitz Ökopunkte für die Maßnahme Heckenhof Sohland am Rotstein in Anspruch genommen. Die Maßnahme war zum Zeitpunkt des Eingriffes noch nicht fertiggestellt. Nach § 16 BNatSchG müssen Ökokontomaßnahmen als vorgezogene Kompensation im Hinblick auf zu erwartende Eingriffe bereits durchgeführt worden sein. Eine vom ZFM auf Nachfrage übersandte E-Mail des SMEKUL vom 12. Juni 2020 bestätigt dieses gesetzliche Erfordernis. Der Herstellungszeitpunkt muss demnach zwingend vor dem Eingriff liegen. Für den Ausgleich von Eingriffen besteht grundsätzlich eine gesetzliche Verpflichtung. Bestehende gesetzliche Verpflichtungen schließen die Anerkennung einer Maßnahme als Ökokontomaßnahme aus.

---

<sup>4</sup> Vgl. §§ 1a Abs. 3 und 9 BauGB.

Abbildung: Kompensationsmaßnahmen nach BNatSchG und SächsNatSchG



Quelle: Eigene Darstellung.

- 13 Eine Ökokontomaßnahme kann nicht zeitgleich zum Eingriff durchgeführt werden. Das ist zu beachten.

### 2.3 Kostenrisiken und Kalkulation

- 14 Zur Kalkulation verwendet das ZFM auch gegenüber freistaateigenen Verursachern ein Muster einer GmbH, das Aufschläge für „Wagnis und Gewinn“ enthält, obwohl staatliche Behörden nach dem Kostendeckungsprinzip arbeiten und derartige Kosten im steuerfinanzierten Staat nicht anfallen.
- 15 Gegenüber freistaateigenen Vorhabenträgern darf das ZFM grundsätzlich weder Wagnis noch Gewinn abrechnen. Die Kalkulationsgrundlage ist entsprechend anzupassen.
- 16 Kompensationsmaßnahmen müssen im jeweils erforderlichen Zeitraum und Maß unterhalten, gepflegt und rechtlich gesichert sein. Hinweise zur konkreten Bemessung des Pflegezeitraums hat der Gesetzgeber nicht gegeben, sie ergeben sich aus den zu kompensierenden Verlusten eines Eingriffs in Naturhaushalt und Landschaftsbild.
- 17 Das ZFM setzt als Pflegezeitraum pauschal 25 Jahre an, obwohl bestimmte Maßnahmen eine teilweise aufwändige Pflege über einen wesentlich längeren Zeitraum erfordern. Falls der kalkulierte Pflegezeitraum nicht auskömmlich ist und weitere Pflegeleistungen oder Ersatzpflanzungen erforderlich werden, entstehen Kostenrisiken.
- 18 Um Fehlkalkulationen und dadurch entstehende finanzielle Nachteile zu vermeiden, sollte das SMF in Abstimmung mit dem SMEKUL eine Handlungsempfehlung zur Bemessung von Pflegezeiträumen erarbeiten.

### 3 Stellungnahme des Ministeriums

- 19 Bestehende Doppelstrukturen erschwerten zwar eine zentrale Steuerung des Kompensationsmanagements. Dennoch seien erhebliche Synergieeffekte im Verhältnis zu LASuV und LTV zu verzeichnen.
- 20 Die enge Auslegung des Begriffs „Dritter“ werde nicht geteilt. Der gesetzliche Auftrag nach dem SächsVwOrgG umfasse die Aufgaben der Ökoflächenagentur nach § 7 Abs. 2 SächsÖKoVO.
- 21 Im Nachgang zur Prüfungsmitteilung legte das SMF zur Maßnahme Großenhain 3 Bescheide der Unteren Naturschutzbehörde im Zeitraum 2016 und 2017 vor und die im Rahmen der Altlastenbeseitigung erteilte Immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Alle bisherigen Maßnahmen stünden ausschließlich im Kontext der Altlastenbeseitigung.
- 22 Eine unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 BNatSchG in Frage kommende Ökokontomaßnahme in Ermangelung ihrer Fertigstellung nicht zu nutzen, sei sinn- und rechtswidrig.

- <sup>23</sup> Bei freistaateigenen Vorhabenträgern werden nur die finanzierbaren Kosten ohne Gewinnanteil angerechnet.
- <sup>24</sup> 25 Jahre Pflege seien in der Regel ausreichend. Zusatzkosten könnten über Wagniszuschläge abgedeckt werden.

#### 4 Schlussbemerkung

- <sup>25</sup> Der gesetzliche Auftrag zur Zentralisierung des Kompensationsmanagements ist umzusetzen. Weder die vom SMF benannten Synergieeffekte noch Optimierungspotenziale der zentralen Steuerung sind bis dahin gegeben.
- <sup>26</sup> Der SIB/ZFM ist als Staatsbetrieb der Rechtssphäre des Freistaates Sachsen zugeordnet und besitzt keine eigenständige Rechtspersönlichkeit. Vom Freistaat Sachsen vertreten durch das SMEKUL kann dem SIB/ZFM kein Auftrag zur Übernahme von Kompensationspflichten Dritter erteilt werden. Auch die SächsÖkoVO ändert dies als gegenüber dem SächsVwOrgG nachrangige Rechtsvorschrift nicht.
- <sup>27</sup> Der Gesetzeswortlaut ist eindeutig. Ökokontomaßnahmen sind vor und unabhängig vom konkreten Eingriff herzustellen. Es darf keine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung bestehen. Der Gesetzgeber zielt mit dem Verbot nicht auf eine Mehrfachverwendung, sondern auf die eingriffsunabhängige Bevorratung.
- <sup>28</sup> Die vom SMF zur Maßnahme in Großenhain vorgelegten Unterlagen bestätigen die Feststellungen des SRH. Alle übersandten Bescheide verweisen auf den erst noch zu beschließenden Bebauungsplan. Nach wie vor sind der Bebauungsplan und somit der Grünordnungsplan als rechtliche Grundlage der Bescheide nicht beschlossen; eine Ausnahme nach § 33 BauGB kommt nicht in Betracht. Maßnahmen sind nur auf gesicherter rechtlicher Grundlage durchzuführen, um finanzielle Risiken auszuschließen.
- <sup>29</sup> SMF und SRH sind sich einig, dass Gewinnzuschläge gegenüber freistaateigenen Vorhabenträgern nicht zu erheben sind. Pflegezeiträume sind maßnahmenkonkret zu kalkulieren. Die Anpassung der Kalkulationsgrundlage steht nach wie vor aus.