
Im Internet: <https://idur.de/category/sonderhefte/sonderdrucke/>

Wie wirksam sind CEF-Maßnahmen?

von Dr. Constanze Friemert und Heinrich Kröniger (IGWall)¹

In der Praxis sind Ausgleichmaßnahmen einschließlich CEF-Maßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) regelmäßig mit verschiedenen Herausforderungen verbunden. In diesem Beitrag werden zum einen die rechtlichen Grundlagen der Maßnahmen erläutert, zum anderen die praktischen Schwierigkeiten bei Erlass der Maßnahmen, sowie deren Umsetzung, Kontrolle und Wirksamkeit am Beispiel der Erfahrungen des IGWall e.V. aufgezeigt.

1.1 Was sind Ausgleichsmaßnahmen i.S. der Eingriffsregelung?

Grundsätzlich sieht das BNatSchG vor, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vom Verursacher vorrangig zu vermeiden sind. Die Formulierung der "vorrangigen" Vermeidung legt bereits nahe, dass dies nicht immer möglich ist, da der Artenschutz im Konflikt mit Projekten und Vorhaben stehen kann. Nach § 13 S. 2 BNatSchG sind nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen deshalb durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch Ersatz in Geld zu kompensieren.

Nach § 15 Abs. 1 BNatSchG ist der Verursacher eines Eingriffs im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort, ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, gegeben sind. Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind nach § 15 Abs. 2 BNatSchG auszugleichen oder zu ersetzen. Der Ausgleich oder Ersatz soll nach § 15 Abs. 2 S. 1 BNatSchG durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfolgen. Ein Ausgleich liegt vor, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neugestaltet ist. Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neugestaltet ist.

Im Rahmen des besonderen Artenschutzes nach §§ 44 ff. BNatSchG gilt zudem das Zugriffsverbot nach § 44 Abs. 1 BNatSchG, wobei zwischen besonders geschützten Arten und streng geschützten Arten unterschieden wird. Für unvermeidbare Beeinträchtigungen im Sinne des § 15 Abs. 1 BNatSchG gelten die besonderen Vorgaben des § 44 Abs. 5 S. 2 – 5 BNatSchG.

1.2 Was bedeutet der Begriff „CEF-Maßnahme“?

¹ Constanze Friemert ist Vorstandsvorsitzende, Heinrich Kröniger Vorstandsmitglied des IGWall - Verein für Klima-, Natur- und Artenschutz in Kirchheim e.V. Der Artikel entstand unter Mitwirkung von RAin Ursula Philipp-Gerlach und IDUR-Aktiven.

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält in § 44 Abs. 5 BNatSchG zwar Regelungen über sog. CEF-Maßnahmen, verwendet diesen Begriff aber nicht ausdrücklich im Gesetzestext. Die Abkürzung „CEF“ stammt von der englischen Bezeichnung „measures used to ensure continued ecological functionality“ und wird auf Deutsch mit „Maßnahmen zur Sicherstellung der kontinuierlichen ökologischen Funktionalität“ oder kurz „funktionserhaltende Maßnahmen“ übersetzt.

Der Begriff „CEF-Maßnahme“ stammt ursprünglich aus dem Unionsrecht. Die Europäische Kommission verwendet diesen Begriff in ihrem Leitfaden² zum strengen Schutzsystem nach der Habitatrichtlinie³. Anknüpfungspunkt in der Habitatrichtlinie ist Art. 12 Abs. 1 Buchst. d, der nach der Europäischen Kommission so verstanden werden soll, dass er darauf abzielt, die kontinuierliche ökologische Funktionalität von Fortpflanzungs- und Ruhestätten zu schützen, sodass sie fortlaufend alles bieten, was für den Fortpflanzungserfolg und die ungestörte Rast der Tiere erforderlich ist.⁴ Die Europäische Kommission versteht unter CEF-Maßnahmen „vorbeugende Maßnahmen, die darauf abzielen, die negativen Auswirkungen einer Tätigkeit auf Fortpflanzungs- oder Ruhestätten geschützter Arten zu minimieren oder sogar zu beseitigen.“⁵ Durch die Maßnahmen soll das Habitat der betroffenen Art sowohl in Qualität als auch Quantität erhalten (oder verbessert) werden.

Im BNatSchG wird auf CEF-Maßnahmen in § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 Bezug genommen. Danach liegt kein Verstoß gegen das Beschädigungs- und Zerstörungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) vor, „wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird.“ Der Begriff der ökologischen Funktion von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten wird wie folgt definiert:

„Die ökologische Funktion der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten bezeichnet dabei die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fortpflanzung und ungestörte Ruhephasen. Sie ist i.d.R. dann weiterhin erfüllt, wenn die erforderlichen Habitatstrukturen in gleicher Qualität und Größe erhalten bleiben bzw. nachgewiesen oder mit Sicherheit angenommen werden kann, dass es nicht zur Minderung des Fortpflanzungserfolgs bzw. der Ruhemöglichkeiten des Individuums bzw. der Individuengruppe der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten kommen kann.“⁶

Klarstellend ist insofern § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG, der die Möglichkeit der Festlegung „vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen“ vorsieht.

Geeignete CEF-Maßnahmen sollen der Erfüllung der ökologischen Funktion betroffener Fortpflanzungs- und Ruhestätten dienen. Es handelt sich dabei um Maßnahmen des Artenschutzes, die in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip vor der Zerstörung oder Beeinträchtigung durchgeführt werden und die innerhalb oder in direktem funktionalem Zusammenhang mit der Fortpflanzungs- oder Ruhestätte stehen, deren Funktionalität aufrechtzuerhalten ist. Ziel ist, ökologische Funktionalität kontinuierlich ohne zeitliche Lücke zu gewährleisten. Es handelt sich um eine zeitlich vorgezogene Ausgleichsmaßnahme. Zu beachten sind die strikten zeitlichen Anforderungen: CEF-

² Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 2021/C 496/01.

³ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

⁴ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 2021/C 496/01, S. 38.

⁵ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 2021/C 496/01, S. 46.

⁶ Runge et. al., Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben, 2010, S. 15 f.

Maßnahmen müssen bereits zum Eingriffszeitpunkt vollständig (bzw. mindestens) so wirksam sein, dass keine Engpasssituation für den Fortbestand der betroffenen Tierart entsteht. Die Auswertung und Kontrolle des Erfolgs der Maßnahme muss dann, wenn Unsicherheiten über die Funktionsfähigkeit bestehen, über ein begleitendes Monitoring erfolgen.⁷

1.3 Welche Anforderungen werden an die Wirksamkeit von CEF-Maßnahmen gestellt?

Die Wirksamkeit von CEF-Maßnahmen ist von Art zu Art unterschiedlich. Es haben sich fachliche Standards herausgebildet, wie die Wirksamkeit in der Praxis beurteilt wird.⁸

Teilweise haben die Bundesländer die Anforderungen an die Wirksamkeit von CEF-Maßnahmen eigenständig formuliert. So wird in der Verwaltungsvorschrift Artenschutz von Nordrhein-Westfalen ausgeführt, dass eine vorgezogene Ausgleichsmaßnahme wirksam ist,

„wenn die neu geschaffene Lebensstätte mit allen notwendigen Habitatelelementen und -strukturen aufgrund der Durchführung mindestens die gleiche Ausdehnung und eine gleiche oder bessere Qualität hat UND wenn die zeitnahe Besiedlung der neu geschaffenen Lebensstätte unter Beachtung der aktuellen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse mit einer hohen Prognosesicherheit durch Referenzbeispiele oder fachgutachterliches Votum attestiert werden kann ODER wenn die betreffende Art die Lebensstätte nachweislich angenommen hat.“⁹

Anders als in NRW fehlt es in Bayern an der Formulierung konkreter Anforderungen, die an die Wirksamkeit von CEF-Maßnahmen gestellt werden und an denen sich die zuständigen Behörden orientieren könnten.

1.4 Welche Rolle spielen artenschutzrechtliche Vorgaben in der Bauleitplanung?

Der Artenschutz ist sowohl auf der Ebene der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) zu berücksichtigen, als auch bei Baumaßnahmen im Innenbereich. Nicht immer wird der strenge europäische Artenschutz hierbei ausreichend beachtet. Der Konflikt zwischen Bau- und Naturschutzbehörden auf der kommunalen Ebene ist vorprogrammiert. Von Bedeutung sind in Bezug auf diesen Konflikt insbesondere das BauGB und das BNatSchG sowie die Naturschutzgesetze der Länder.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) führt zum Thema Bauleitplanung und Artenschutz aus:

„Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans finden die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG konkrete Berücksichtigung. Zwar verstößt die Aufstellung eines Bebauungsplanes selbst noch nicht gegen eines der Verbote, weil dies nur durch konkrete Handlungen möglich ist. Ein Bebauungsplan, der nur unter Verletzung artenschutzrechtlicher Vorschriften vollzogen werden kann, ist aber nichtig. Daher ist der Artenschutz bei der planerischen Abwägung der Gemeinde im Rahmen der Planaufstellung zu berücksichtigen. Um alle betroffenen Arten erfassen zu können und sie

⁷ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 2021/C 496/01, S. 46.

⁸ Siehe beispielsweise Runge et. al., Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben, 2010, S. 74 ff.

⁹ Rd.Erl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW v. 06.06.2016, - III 4 – 616.06.01.17, Verwaltungsvorschrift zur Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL) und 2009/147/EG (V-RL) zum Artenschutz bei Planungs- oder Zulassungsverfahren (VV-Artenschutz), S. 6.

ihrer Bedrohung entsprechend zu berücksichtigen, wird eine Artenschutzprüfung durchgeführt. Dabei wird Art für Art der jeweilige Konflikt mit der voraussichtlichen Bebauung und mögliche Vermeidungsmaßnahmen geprüft.“¹⁰

Bezüglich Genehmigungsverfahren und Artenschutz führt das BMUV weiter aus:

„Im Rahmen eines jeden Genehmigungsverfahrens prüft die Behörde, ob öffentlich-rechtliche Vorschriften dem Vorhaben entgegenstehen. Zu diesen Vorschriften zählen auch die artenschutzrechtlichen Bestimmungen. Die Behörde hat insbesondere zu prüfen, ob das Vorhaben gegen die artenschutzrechtlichen Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG verstößt. Danach ist es verboten, wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten zu töten, in ihrer Entwicklung erheblich zu stören oder Fortpflanzungs- und Ruhestätten aus der Natur zu entnehmen. Diese artenschutzrechtlichen Verbote sind stets zu beachten.“¹¹

Wenn Fortpflanzungs- oder Ruhestätten von einem Bebauungsplan betroffen sind, muss im Bebauungsplanverfahren der Konflikt bereits auf dieser Ebene durch entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplan, bzw. durch städtebauliche Verträge gelöst werden. Liegt kein Bebauungsplan vor und kommt es aufgrund von Baumaßnahmen zu Zerstörungen und Beeinträchtigungen von Fortpflanzungs- und Ruhestätten, bedarf es entweder naturschutzrechtlicher oder baurechtlicher Genehmigungen, in denen entsprechende CEF-Maßnahmen angeordnet werden.

Die Durchführung entsprechend vorgesehener bzw. angeordneter CEF-Maßnahmen bei wildlebenden Tieren muss vor Baubeginn erfolgen.

Im Falle von Bebauungsplänen müssen Herstellung, Pflege und Monitoring zur Erfolgskontrolle von CEF-Maßnahmen (siehe Definition in Absatz 1) unmittelbar durch zeichnerische und textliche Festsetzungen im Bebauungsplan festgelegt werden. Im Umweltbericht können hierzu Erläuterungen erfolgen. Wenn die CEF-Maßnahmen durch einen Vorhaben-/Bauträger erfolgen sollen, hat es sich bewährt, die Regelungen zur Durchführung, Kontrolle und ggfs. Nachbesserung in einem städtebaulichen Vertrag zu regeln.

2. Erfahrungen aus der Praxis

Hinsichtlich der Festlegung, Durchführung und Wirksamkeit von naturschutzfachlichen Maßnahmen gibt es auf allen praktischen Ebenen erhebliche Probleme. Bei der Festlegung der Maßnahmen fehlt es häufig an Konkretisierungen der Maßnahmen und vor allem an der Zielfestlegung. Auch fehlen Festlegungen hinsichtlich eines „Plan B“, also was passiert, wenn sich herausstellt, dass Maßnahmen nicht funktionieren.

2.1 Studie zur Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen

Die Publikation „Erfolgskontrolle von Ausgleichsflächen im Rahmen der Bauleitplanung in Bayern“ beschäftigte sich 2016 mit der qualitativen und flächenhaften Umsetzung von 88 Ausgleichsflächen im Landkreis Passau. Während die bereits zitierten Studien speziell die Wirksamkeitskontrollen von CEF-Maßnahmen im Blick hatten, handelt diese Publikation von der Erfolgskontrolle

¹⁰ BMUV, Artenschutz in Landwirtschaft, Bauleitplanung und im Genehmigungsverfahren, abrufbar unter: <https://www.bmuv.de/themen/artenschutz/nationaler-artenschutz/artenschutz-in-landwirtschaft-bauleitplanung-und-im-genehmigungsverfahren>.

¹¹ BMUV, Artenschutz in Landwirtschaft, Bauleitplanung und im Genehmigungsverfahren, abrufbar unter: <https://www.bmuv.de/themen/artenschutz/nationaler-artenschutz/artenschutz-in-landwirtschaft-bauleitplanung-und-im-genehmigungsverfahren>.

hinsichtlich Ausgleichsmaßnahmen, die aufgrund der Eingriffsregelung (§ 1a BauGB) in Bebauungsplänen festgesetzt worden sind. Hier hat sich ein ähnliches Bild ergeben:

Nach rechtlichen Hinweisen (solange der Eingriff durch Bebauung besteht, muss grundsätzlich auch der Ausgleich bestehen; vor diesem Hintergrund kommt nicht nur naturschutzfachlich, sondern auch baurechtlich einer korrekten Anwendung der Eingriffsregelung eine besondere Bedeutung zu) wird von Planungs-, Herstellungs- und Pflegefehlern in Deutschland berichtet. Ernüchternd war das Ergebnis im Landkreis Passau: 44 % der Ausgleichsflächen waren nicht umgesetzt, nur 24 % konnten als gut oder sehr gut eingestuft werden. Weder bei der Qualität noch bei der flächenmäßigen Umsetzung wurden die Festsetzungen mehrheitlich eingehalten. Lediglich 32 % der Flächen wiesen keine oder nur geringe Abweichungen bei der Qualität auf. Bei knapp 50 % der Flächen wurden keine Maßnahmen bzw. die Maßnahmen mit beträchtlichen Abweichungen umgesetzt. Man beachte das Fazit der Autorinnen:

- Ausgleichsmaßnahmen werden unzureichend umgesetzt.
- Die Meldepflicht in das Ökoflächenkataster reicht nicht aus, da auch hier bereits Defizite bestehen.¹²

Stichprobenartige Kontrollen, eine verbesserte Selbstkontrolle durch die Gemeinden oder neue Kontrollkooperationen, entsprechend einer Naturschutzwacht, sind zu prüfen.

2.2 Erfahrungen zur Kontrolle der Wirksamkeit von Maßnahmen

Der Arbeitskreis Freie Berufe des Bundesverbands Beruflicher Naturschutz unterscheidet in einer Publikation aus dem Jahr 2010 zwischen Durchführungs- und Funktionskontrollen, d.h. zwischen der Herstellung und der Entwicklung und Wirksamkeit der Maßnahmen. Die Wirksamkeit muss so lange kontrolliert werden, bis sich eine positive Populationsentwicklung einstellt hat. In der Analyse wird festgestellt, dass die Vorgaben durch den behördlichen Naturschutz zum Monitoring im Rahmen der Eingriffsreglung oder Artenschutz i.d.R. zu unpräzise sind. Zum Risikomanagement lägen i.d.R. keine Angaben vor, was die Frage aufwirft, welche rechtlichen Möglichkeiten es gibt, wenn der gewünschte Erfolg nicht eintritt. Diese Analyse gelangt zu dem Ergebnis, dass 1/3 der CEF-Maßnahmen nicht oder unzureichend umgesetzt werden.¹³ Es steht zu befürchten, dass die Ergebnisse heute nicht anders ausfallen als zum Zeitpunkt der Analyse.

Auch das Fachmagazin für angewandte Ökologie und Naturschutz hat in diversen Artikeln auf die unzureichende Kontrolle der Wirksamkeiten von CEF-Maßnahmen hingewiesen: Die Publikation „Verfahrens- und Erfolgskontrolle von CEF-Maßnahmen in der saP“ (saP = (spezielle artenschutzrechtliche Prüfung) zeigt 2013 anhand von Beispielen einige der größten Schwächen im Prüfschritt „Prüfung der Störung/Zerstörung nach § 44 BNatSchG“ auf. Die betroffenen Arten wurden dabei in vielen Fällen ungenügend tief beschrieben. Es fehlten meist artspezifische Ansprüche, Phänotyp, Vorkommen, Biologie, Ökologie, Bedrohungen und Sensitivität, Erhaltungszustand oder Angaben zur Mobilität.¹⁴

¹² Ecker/Pröbstl-Haider, Erfolgskontrolle von Ausgleichsflächen im Rahmen der Bauleitplanung in Bayern, Analyse am Beispiel des Landkreises Passau in Niederbayern, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 48 (5), 2016, 161-167, abrufbar: https://www.nul-online.de/artikel.dll/nul05-16-inhalt-161-167-1_guydgojsqj4q.pdf?UID=14D35A244D68412B3E4857768EF26A0D7CCFE8EB4344.

¹³ https://www.bbn-online.de/fileadmin/migrated/content/uploads/AK_Freie_Berufe_11-02-18.pdf

¹⁴ Müller, NuL 08/2013, Verfahrens- und Erfolgskontrolle von CEF-Maßnahmen in der saP, abrufbar: <https://www.nul-online.de/magazin/archiv/article-3964032-202007/verfahrens-und-erfolgskontrolle-von-cef-massnahmen-in-der-sap.html>.

Aus den Ergebnissen dieser Untersuchungen wurden Anforderungen an die Funktionskontrolle abgeleitet: Bei den Funktionskontrollen muss die Wirkung der Maßnahmen auf die Schutzgüter, z.B. anhand der Bestandsentwicklung von Arten überprüft werden. Bei Erfolgskontrollen muss eine In-Beziehung-Setzung zu den Wirkfaktoren stattfinden, um kausale Zusammenhänge zu erkennen. Aus diesem Grund werden Funktionskontrollen oft synonym für den Begriff „Wirkungskontrolle“ gebraucht. Es wird also kontrolliert, ob das CEF-Vorhaben den in der Planung definierten Zielzustand aufweist, oder auch welche Entwicklungsrichtung (positiv oder negativ zum Sollzustand) im Moment vorherrscht.¹⁵

2.3. Praxisbeispiel aus dem Landkreis München - ein Erfahrungsbericht des IGWall e.V.

Die skizzierten Herausforderungen in Bezug auf den Erlass, die Umsetzung, Kontrolle und Wirksamkeit der Maßnahmen werden anhand der Erfahrungen des IGWall e.V. aus dem Landkreis München im Folgenden veranschaulicht. Die Erfahrungen beziehen sich auf einen Biotopkomplex in Kirchheim (Bayern).

Kirchheim liegt östlich von München und beherbergte bis 2018 auf 8 Standorten ca. 25.000 qm sog. offene Ruderalflächen, darunter ein kartiertes Kalk-Magerrasenbiotop mit der Nummer 7836-0019. Dort existierten auf der kleinen Fläche von 5.357 qm mehr als 90 Insektenarten, darunter 9 von der Roten Liste Bayern.

Gutachten aus den Jahren 2012, 2017 und 2021 bestätigten die hohe Artenvielfalt und Bedeutung des Biotopkomplexes als wichtiger Kernlebensraum gefährdeter Arten wie des Idas-Bläulings. Besonders 2017 wurde das Biotop als Hotspot der Biodiversität mit zahlreichen bedrohten Arten hervorgehoben.¹⁶ Die anspruchsvollste Art war der stark gefährdete, sehr seltene und geschützte Idas-Bläuling (Rote Liste Bayern Kategorie 2), die hohen Anforderungen an sein Habitat stellt.¹⁷

2018/19 wurde das Biotop als Baugebiet überplant (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan). Die uNB stellte einen Normenkonflikt mit § 44 Abs. 1 BNatSchG fest. Fachlichen Informationen und Empfehlungen der uNB der Änderung des Flächennutzungsplans „Kirchheim 2030“ aus dem Jahr 2019 zufolge hat die Gemeinde CEF-Maßnahmen für Fledermäuse, Höhlenbrüter, Ackerbrüter, Tagfalter und Heuschrecken erarbeitet und mit der uNB abgestimmt. Laut Einschätzung der uNB sind diese Maßnahmen, wenn sie im Bebauungsplan gleichermaßen festgesetzt, inhaltlich abgestimmt und nachfolgend frühzeitig umgesetzt werden, geeignet, artenschutzrechtliche Verbotstatbestände zu vermeiden. Als Tagfalterart war auch der Idas-Bläuling von den angesprochenen CEF-Maßnahmen umfasst.

Der B-Plan-Entwurf wurde um ein naturschutzfachliches Gutachten zur saP ergänzt.

In der Begründung des Bebauungsplans heißt es, dass die CEF-Maßnahmen gemäß dem Artenschutzbeitrag zur speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung zur Sicherung der kontinuierlichen ökologischen Funktionalität erforderlich sind, und die Wirkung der festgesetzten Maßnahmen durch eine ÖBB (Ökologische Baubegleitung) und ein Monitoring zu überwachen sind.

¹⁵ Müller, NuL 08/2013, Verfahrens- und Erfolgskontrolle von CEF-Maßnahmen in der saP, abrufbar: <https://www.nul-on-line.de/magazin/archiv/article-3964032-202007/verfahrens-und-erfolgskontrolle-von-cef-massnahmen-in-der-sap-.html>.

¹⁶ Karlstetter et. al., Kirchheim 2030 – Ortsentwicklung, 2017, abrufbar: <https://ris.komuna.net/kirchheim/Agendaitem.mvc/Download/108193565-111715848-112016403> (für eilige Lesende Absätze 1., 3.8.16, 3.8.17 und 4.5); IGWall e.V., Das zerstörte Magerrasenbiotop, 01.02.25, abrufbar: https://igwall.de/?page_id=838.

¹⁷ Gemeinde Kirchheim, Informationen der Gemeindeverwaltung, Ausgabe Nr. 03, 21.03.24 - 17.04.24, S. 19, abrufbar: https://www.kirchheim-heimstetten.de/wp-content/uploads/2024/03/KIMI_03_24_DIN_A3_FINAL_NEU_web.pdf.

Der Umweltbericht zum Bebauungsplan enthält CEF-Maßnahmen ausdrücklich für Fledermäuse (S. 38), Ackerbrüter (S. 39) und Höhlenbrüter (S. 39). Hinsichtlich seltener Tagfalterarten, zu denen auch der Idas-Bläuling zählt, stellt der Umweltbericht fest, dass diese nicht saP-relevant sind, jedoch die Schaffung entsprechender Ersatz-Habitats in engem räumlichem Zusammenhang sicherzustellen ist. Unter der Überschrift "CEF-Maßnahmen" sieht der Umweltbericht vor, dass die Herstellung und Pflege der internen Ausgleichsfläche dabei an den Habitatansprüchen des Idas-Bläulings auszurichten ist. Dies umfasst den Erhalt vorhandener Ruderalfluren und die Neuschaffung von Magerrasen und mageren, lichten Saumbereichen mit Rohbodenstandorten. Die Herstellung des Ersatzhabitats muss abgeschlossen sein, bevor mit der Baumaßnahme begonnen werden darf.¹⁸ Die Forderung nach Erhalt des Biotops wurde abgelehnt. Begründung: für die betroffenen seltenen Tagfalter- und Heuschreckenarten würden Ersatz-Habitats geschaffen.

Im Anschluss hieran kam es zu verschiedenen Fehlern bei der Umsetzung der Maßnahmen, auf die der IGWall e.V. auch hingewiesen hat: Dies waren vor allem Ausführungsfehler, wie die unsachgemäße Übertragung von Magerrasen-Soden auf nackten verdichteten Kiesboden (ohne die geforderte Vorbereitung durch Ansaaten in der Umgebung der Soden), sowie die fehlende Berücksichtigung der Symbiose zwischen Idas-Bläuling und Wirtsameisen.

Die Pflege der Ersatzfläche blieb vier Jahre lang unzureichend, was zu einer Vermüllung und zum Wuchern unerwünschter Pflanzen (Neophyten) führte. Mangels Wirtsameisen konnte sich keine Bläulingspopulation entwickeln.¹⁹

Bei einer Begehung der Ersatzfläche am 12.03.2024, die ohne eine Vertretung des IGWall e.V. stattfand, sollte geklärt werden, ob diese die Anforderungen an ein für den Idas-Bläuling geeignetes Habitat erfüllt. Obwohl sich vier Jahre lang keine Bläulingspopulation etabliert hatte (seit Mitte 2022 kein Nachweis von weiblichen Idas-Bläulingen, seit 2023 überhaupt kein Nachweis von Idas-Bläulingen), sah die uNB die Wirksamkeit des Habitats dennoch als gegeben. Der IGWall e.V. hatte im Jahr 2024 nach etlichen Begehungen mit Fotodokumentation eigene Protokolle erstellt und der uNB am 23.09.2024 übermittelt. Am 02.10.2024 bestätigte die ÖBB der uNB, dass im Ersatzhabitat im Gegensatz zum ursprünglichen Biotop keine Idas-Bläulinge nachweisbar seien!

Am 16.10.2024 wurde von der Gemeinde kurzfristig eine weitere Sodenübertragung angesetzt. Von möglichen 80 qm Fläche wurden nur knapp 30 qm übertragen. Darunter war auf Betreiben des IGWall e.V. erstmals ein Ameisennest. Eine Woche später wurde Mahlgut übertragen, in der Hoffnung auf daran haftende Überwinterungseier. Leider sparte man aus nicht nachvollziehbaren Gründen – die Gemeinde führte hier die Gefahr von Neophyten an – am großflächig vorhandenen Material und übertrug nur eine kleine Auswahl von Stängeln.

Am 05.11.2024 stimmte der Gemeinderat der Zerstörung des ursprünglichen Biotops zu. Dass er irrtümlicherweise davon ausging, der erforderliche Ausgleich im Bereich der Ersatzfläche sei bereits hergestellt worden, ist nicht auszuschließen. Die Arbeiten wurden sofort vollzogen, das Biotop mit der gesamten Fauna und Flora bis auf den Kies abgetragen und entsorgt.

¹⁸ Aufgrund der Formulierungen im Umweltbericht und Bebauungsplan gehen wir zwar davon aus, dass es sich formal nicht um CEF-Maßnahmen handelt, an die vorgesehenen Maßnahmen jedoch vergleichbare Anforderungen im Hinblick auf die zeitliche Gestaltung des Ersatz-Habitats sowie an die inhaltliche Ausgestaltung des Ersatz-Habitats gestellt werden. Da auch der Umweltbericht die Maßnahmen zum Schutz des Idas-Bläulings unter der Überschrift "CEF-Maßnahmen" führt, übernehmen wir diese Formulierung für die Ausführungen.

¹⁹ IGWall e.V., Beurteilung der Ausgleichsfläche für den Kalkmagerrasen-Biotop 7836-0019, 85551 Kirchheim, 17.10.2024, abrufbar: <https://igwall.de/wp-content/uploads/Beurteilung-der-Ausgleichsflaeche.pdf>.

Auf der Ersatzfläche sind heute ca. 20 Insektenarten zu sehen, vor allem Allerweltsarten (Distelfalter, kleiner Fuchs, Kohlweißling, Schachbrettfalter usw.). Arten wie der Idas-Bläuling sind nicht darunter. Auch andere zu schützende Arten wie die Rote-Liste-Art Heidegrashüpfer sind – nach den Protokollen der ÖBB – unwiederbringlich verschwunden. Das Ziel, durch die Maßnahmen die kontinuierliche ökologische Funktionalität des (Ersatz-)Habitats sicherzustellen, konnte folglich nicht erreicht werden.

3. Bewertung/Fazit

Die unzureichende Umsetzung der CEF-Maßnahmen im Zusammenhang mit dem hier betroffenen Biotop steht im Widerspruch zu § 44 Abs. 5 BNatSchG, da die kontinuierliche ökologische Funktionalität des Habitats nicht gewährleistet werden konnte.

Leider ist das kein Einzelfall im Großraum München. Für ein Modellprojekt des LfU (Landesamt für Umwelt) aus dem Jahr 2017 wurden 100 Ausgleichsflächen im Nachbarlandkreis Ebersberg erfasst und bewertet. Die Studie wurde u.a. in Ebersberg vorgestellt; das Ergebnis: „Nur 20 Prozent der Flächen wiesen keine Mängel auf. Weitere 29 Prozent hatten geringe Mängel und über die Hälfte größere Mängel. Besonders erschreckend - bei 26 Prozent war gar keine Umsetzung festzustellen, sie existierten also gar nicht.“²⁰

Durch die unzureichende oder unterlassene Umsetzung von CEF-Maßnahmen kann der Tendenz, dass die Biodiversität in Bayern jedes Jahr ärmer wird, nicht ausreichend entgegengewirkt werden. Der tägliche Schwund der freien Landschaft bedeutet einen massiven Verlust an Lebensräumen für Pflanzen und Wildtiere und beschleunigt das Artensterben.²¹

Der IGWall e.V. vermisste bei der Umsetzung der erforderlichen CEF-Maßnahmen unter anderem die Ernsthaftigkeit und Objektivität der handelnden Behörden, sowie teilweise die erforderlichen Fachkenntnisse. Auch eine bessere Strukturierung der Behörden – wie beispielsweise in der Landeshauptstadt München, in deren Referat für Klima- und Umweltschutz die uNB und eine Abteilung Biodiversität gemeinsam in einem Geschäftsbereich arbeiten²² – sowie eine stärkere Besetzung, beispielsweise der uNB im Landkreis München, könnte den Versäumnissen bei der Umsetzung von CEF-Maßnahmen entgegenwirken.

Mögliche Verbesserungsmaßnahmen wären z.B. die Festlegung von Qualitätsstandards auf Landesebene, striktere behördliche Überwachung von Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichs-, Ersatz- und CEF-Maßnahmen) oder regelmäßige Funktionskontrollen durch unabhängige, nicht von der Gemeinde bzw. den Bauträgern beauftragte Sachverständige. Hilfreich wäre auch, wenn größere Umwelt- und Naturschutzverbände die Forderungen nach besserer gesetzlicher Ausgestaltung in Bezug auf Ausgleichs-, Ersatz- und CEF-Maßnahmen durch Druck auf die Bundes- und Landesregierungen unterstützen würden. Andernfalls droht die biologische Vielfalt als Reichtum an Arten, Lebensräumen und Ökosystemen, „der von unermesslichem Wert für jeden von uns ist und der einen wichtigen Teil der bayerischen Identität und Heimat ausmacht“²³, irgendwann Vergangenheit zu sein.

²⁰ Bündnis 90/Die Grünen im Landkreis Ebersberg, Nachricht vom 10.03.2018, Ausgleichsflächen: Massive Vollzugsdefizite, abrufbar: <https://gruene-ebersberg.de/kreisverband/nachrichten/nachricht/ausgleichsflaechen-massive-vollzugsdefizite-11768>.

²¹ Sebald, Bauern und Grüne Hand in Hand gegen den Flächenfraß, 24.04.2023, abrufbar: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-flaechenverbrauch-bauernverband-die-gruenen-ludwig-hartmann-flaechenfrass-1.5819004>.

²² So die Stadt München, <https://stadt.muenchen.de/infos/portrait-referat-klima-umweltschutz.html>.

²³ Natur Vielfalt Bayern, Biologische Vielfalt, abrufbar unter: https://www.naturvielfalt.bayern.de/biologische_vielfalt/index.html

In Bayern scheint dies kein Einzelfall zu sein; auch andere Artenschützer berichten von ähnlichen Erfahrungen. Für Rückmeldungen und einen Erfahrungsaustausch wären wir dankbar. E-Mails bitte an vorstand@igwall.de.