

Stand: 14. September 2016

EU-Naturschutzrichtlinien: Kurz-Zusammenfassung und Bewertung der Evaluierungsstudie zum Fitness-Check der EU-Kommission von FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie

Die monatelang zurückgehaltene Expertenauswertung bescheinigt den als Rückgrat des EU-Naturschutz geltenden Richtlinien, dass sie generell „wirksam, effizient, modern und notwendig“, also „fit for purpose“ sind. Die Studie offenbart jedoch auch Mängel in der Umsetzung und Finanzierung sowie das Problem von Naturschutzzielen konterkarierenden EU-Programmen in anderen Politikfeldern wie der Agrarpolitik – und bestätigt damit in ihren Aussagen die Hauptforderungen des BUND.

Kurze Zusammenfassung und Erläuterung der Gesamtergebnisse der Fitness Check-Evaluierungsstudie (mit Bezug zu Kap. 10.2, 10.3, 10.4 der Studie)

Insgesamt ziehen die Experten in der Evaluierungsstudie „Evaluation Study to support the Fitness Check of The Birds and Habitats Directives“ nach ausführlicher Zusammenfassung, Erläuterung und Evaluierung der Fragen zu den Fitness Check-Kriterien das Fazit, dass die Richtlinien in ihrer Gesamtheit betrachtet „modern und notwendig“ sind und ihre Ziele „wirksam und effizient“ erfüllen, d.h. dass sie „fit for purpose“ sind.

Die Experten sprechen sich klar gegen Änderungen der Richtlinien aus. Sie sehen darin mehr Nach- als Vorteile. Eine verbesserte Umsetzung und keine weiteren zeitlichen Verzögerungen sowie die Vermeidung damit verbundener Rechtsunsicherheit werden als dringlich und vorrangig vor einer von nur einigen Stakeholdern geforderten Aktualisierung der Anhänge gewertet. In der Gesamtheit zeigen sich die Aussagen der befragten Gruppen ansonsten recht einheitlich.

Die Richtlinien werden als Schlüsselinstrumente der EU betrachtet, um internationale Verpflichtungen beim Arten- und Biodiversitätsschutz zu erfüllen. Insgesamt wird der Bedarf an Naturschutzmaßnahmen auf EU-Ebene weiterhin gesehen, denn die Prinzipien, Ziele und Ansätze der Richtlinien sind geeignet, um diesen Erfordernissen nachzukommen.

Ökonomisch betrachtet ist die Kosten-Nutzen-Relation positiv, d.h. die Vorteile der Umsetzung sind größer als ihre Kosten. Die Richtlinien werden außerdem als praktikable Möglichkeit betrachtet, verschiedene Interessen von Stakeholder-Gruppen anzusprechen. Somit ist der Mehrwert auf EU-Ebene auch gegeben.

Die Studie nennt Probleme und Hintergründe mangelnder Zielerreichung, gibt Vorschläge für Verbesserungsmöglichkeiten bei Implementationsdefiziten und identifiziert Praktiken, die die Vorteile besserer Umsetzung der Gesetzgebung veranschaulichen.

Mängel und Probleme wurden beispielsweise beim Kriterium „Effectiveness“ durch geringe Verbesserungsraten bei der Artenvielfalt festgestellt. Kritisch wird auch angemerkt, dass bei der Definition des „Günstigen Erhaltungszustands“ jedes Mitgliedsland eigene nationale Kriterien anlegen kann. Dies führt laut Studie insgesamt zu einer eingeschränkten Entwicklung des Gebietsschutzes. Trotz einiger Fortschritte bei der Zielerreichung der Richtlinien wird festgehalten, dass diese in vielen Fällen auch langsamer als erwartet vorangeht.

Eine wirkungsvolle Umsetzung wird laut Studie vor allem durch bestehende ineffiziente Arbeitsweisen und daraus folgende Kosten verursacht. Verbesserungsvorschläge beziehen sich deshalb insbesondere auf den Bereich der Umsetzung, auf bisher mangelhafte Verankerung von Naturschutzzielen als Grundlage für andere Politikfelder, auf Naturschutzstandards konterkarierende EU-Förderprogramme, beispielsweise in der Agrarpolitik, sowie auf ausreichende Finanzierung von nötigen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien.

Damit sind auch die Hauptforderungen des BUND in der Evaluierungsstudie der Experten enthalten und explizit genannt.

Eine Bewertung und das Ableiten von Empfehlungen und Handlungsanweisungen war jedoch explizit nicht Gegenstand der Studie. Dies bleibt im Aufgabenbereich der EU-Kommission, die ihre politischen Schlussfolgerungen im so genannten „Staff Working Document“ vorstellen muss.

Konkrete Beispiele von in der Studie genannten Verbesserungsmöglichkeiten (insbesondere Kap. 10.3 und 10.4 der Studie)

Trotz einer insgesamt positiven Bewertung und festgestellten Verbesserungen zeigen sich Defizite bei der Erfüllung der Regularien: weitere Maßnahmen zur Durchsetzung sind erforderlich, damit die erwarteten Ergebnisse aus den Richtlinien voll erreicht werden können.

Als Verbesserungsmöglichkeiten, um die Vorteile einer effizienteren Anwendung voll auszuschöpfen und damit auch Kosten zu sparen und Interessen-Konflikte zu reduzieren, werden u.a. folgende Punkte genannt:

- **Spezifische Aktivitäten der Mitgliedsstaaten**, um die operativen Ziele zu erreichen, z.B. Schaffung, Schutz und Management des Natura 2000-Netzwerks, Erstellen und Verabschieden von Managementplänen, Schutz wichtiger Landschaftselemente für das Natura 2000-Schutzgebietssystem, unterstützende Maßnahmen wie Finanzierung, Forschung und Festsetzung von nationalen Kriterien für den „Günstigen Erhaltungszustand“.
- **Adäquate und ausreichende Finanzierungsprogramme** zur Umsetzung der Richtlinien, die sich auch auf die Verwaltung, Maßnahmen zum Gebietsschutz, Anreize für die Wirtschaft und Landnutzer durch attraktive Vergütungen und Kompensierung der geforderten Maßnahmen erstrecken sollen.
- **Bessere Integration der Naturschutz-Richtlinien und ihrer Ziele und Forderungen in andere Politikbereiche**, insbesondere hinsichtlich konkurrierender oder kontraproduktiver Anreizprogramme (z.B. in der Agrarpolitik). Aus der Erfahrung heraus können Konflikte gelöst werden, wenn Anreize an den Richtlinien ausgerichtet werden und jegliche Einschränkung durch verfügbare adäquate Kompensation ausgeglichen wird.
- **Notwendigkeit für weitere und z. T. stärkere Durchsetzung der Richtlinien auf der Ebene der EU und der Mitgliedsstaaten**, um eine nicht-sachgemäße Umsetzung zu beheben und zukünftige Vertragsbrüche zu vermeiden. Dafür ist eine bessere Informationspolitik zur Umsetzung auf EU-Ebene nötig.
- **Größere Anstrengungen**, um die **Vernetzung der ökologischen Flächen zu verbessern**, u.a. durch eine stärkere Kohärenz von Natura 2000-Gebieten und durch Schutz von Landschaftsbestandteilen, was auch zur Entwicklung Grüner Infrastruktur beiträgt.

- Notwendigkeit von mehr Anleitung und Beratung, um von **guten Praxisbeispielen auf allen Ebenen der Umsetzung** lernen zu können, die bspw. auch die sozio-ökonomischen Belange berücksichtigen und so insgesamt eine kostenreduzierendere Umsetzung ermöglichen.
- **Bessere Einbindung aller Interessengruppen** bei der Umsetzung der Richtlinien, insbesondere bei der Erstellung von Managementplänen für Natura 2000-Gebiete und bei der Koordinierung von Entwicklungsaktivitäten, um die Pläne zu stärken und Konflikte und Verwaltungsaufwand zu minimieren.
- **Bewusstsein und Verständnis der Öffentlichkeit für die Richtlinien** mit ihren Vorteilen und Auswirkungen durch geeignete Maßnahmen verstärken, um damit die Naturschutzgesetzgebung als Grundlage der in Umfragen von den EU-Bürgern angegebenen Wichtigkeit von Naturschutz zu verankern.
- **Datenerhebung und gemeinsamer Zugriff auf Daten, Monitoring-Ergebnisse und Umsetzungs-Praxis** (auch best practice-Beispiele) für Interessengruppen und Mitgliedsstaaten verbessern, was Kosten und Aufwand für alle reduziert.
- **Wissensdefizite beseitigen.** Wissensdefizite wurden als erhebliche Beeinträchtigung bei der Erreichung der Schutzziele identifiziert und als einer der Gründe für Unsicherheiten genannt, die zur Verzögerung bei Entwicklungszielen führen und außerdem Kosten für denjenigen verursachen, der die notwendigen Informationen benötigt.

Vergleich der Studienergebnisse mit den Forderungen des BUND

Die Studie bestätigt nahezu alle Forderungen des BUND:

- Die Richtlinien sollten unverändert beibehalten, auch die Anhänge sollten nicht verändert werden.
- Die vollständige Umsetzung der Richtlinien sollte in allen Mitgliedsländern verstärkt vorangebracht werden.
- Die Finanzierung nötiger Naturschutzmaßnahmen sollte durch entsprechend ausgestattete Finanzprogramme gewährleistet werden.
- Die EU muss ihre Pflicht ernst nehmen und ihre Aktivitäten in der Naturschutz-, Artenschutz- und Biodiversitätspolitik verstärken und das volle Potential der Richtlinien ausschöpfen, um den belegten stetigen Rückgang der Biodiversität zu stoppen und um die festgelegten Biodiversitätsziele zu erreichen.
- Die Ziele der Richtlinien sollten durch kohärente Ziele in anderen Politikbereichen unterstützt und nicht konterkariert werden, z.B. sollten die Agrar-, Forst- und Fischereipolitik stärker auf den Erhalt der Biodiversität ausgerichtet werden.

BUND-Forderungen, die nicht explizit oder in der Bandbreite in der Evaluierungsstudie genannt sind

Sie sollten mit der noch ausstehenden politischen Bewertung und den Schlussfolgerungen der EU-Kommission aus dem Fitness Check dem so genannten „Staff Working Document“, die für Herbst 2016 angekündigt wurden, abgedeckt werden. Die Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge der Studie zeigen bereits in diese Richtung:

- Mit der Aufstockung von Finanzmitteln muss auch die **Aufstockung von kompetentem Personal** zur Umsetzung und Kontrolle von Maßnahmen einhergehen.
- Klare Aussage darüber, wie eine **schnelle und unbürokratische Unterstützung** der Mitgliedsländer zur verbesserten Umsetzung aussehen soll müssen getroffen werden.
- **Anpassung von Finanzierungs-Instrumenten der Agrarpolitik und Ausrichtung der Agrarmaßnahmen auf Ziele der EU-Naturschutzgesetzgebung.**

- ➔ Die Studie zeigt deutlich, dass bspw. Programme und Ansätze aus der Agrarpolitik den Zielen der Richtlinien und den Biodiversitätszielen der EU zuwider laufen. Es wird erläutert, dass ohne Umsetzung von Programmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik eine weitere Verschlechterung zu erwarten ist.
- ➔ Es zeigt sich, dass die Forderung des BUND auch durch die Studienergebnisse unterstrichen werden: pauschale Direktzahlungen aus der 1. Säule sollten in programmgestützte und an Naturschutzziele gekoppelte Zahlungen in der 2. Säule umgewandelt werden. Denn es lässt sich aus den Aussagen der Studie ableiten, dass Maßnahmen der 1. Säule nicht wie intendiert gegriffen haben und somit ergänzt oder mit verbesserten Maßnahmen (in der 2. Säule) ersetzt werden müssen.
- **Europaweit einheitliche Definition des „Günstigen Erhaltungszustands“.** Daneben sollten auch hierfür nötige Maßnahmen einheitlich festgelegt werden, da der bisherige länderspezifische Ansatz laut Studie nicht problemspezifisch und ursachengerecht ist.
- **Noch konsequenteres Vorgehen gegen illegale Jagdaktivitäten, Wilderei und sonstige Verstöße gegen die Richtlinien.**
- **Einführung eines EU-weiten Netzwerks „Grüne Infrastruktur“**, um den Biotopverbund und die Kohärenz zwischen Natura 2000-Gebieten zu verbessern und Wanderkorridore zu schaffen.

Ausblick

Die politischen Schlussfolgerungen und ihre Position will die EU-Kommission nach eigenen Angaben „im letzten Quartal 2016“ in dem so genannten „Staff Working Document“, veröffentlichen, möglicherweise mit einem Aktionsplan für die bedrohte Biodiversität.

Der BUND fordert, dass die Bundesregierung weiterhin Druck ausübt, damit der finale Bericht im Herbst vorgelegt wird und die Konzentration endlich auf bessere Umsetzung, Finanzierung und Anpassungsmaßnahmen in der Agrarpolitik gesetzt wird, um den Naturschutz in der EU deutlich zu stärken.

Die Rechtsunsicherheit, ob es zu Änderungen der wichtigen EU-Naturschutzrichtlinien kommt oder nicht, soll schnellstmöglich beendet werden und klare Maßnahmen abgeleitet werden, bspw. ein Aktionsplan zum besseren Schutz der Biodiversität, bessere Finanzierung von Schutzprogrammen und –gebieten, Verankerung der Naturschutzziele und entsprechende Aktivitäten in anderen Politikbereichen und Finanzierungsprogrammen wie der Agrarpolitik sowie ein konsequentes Vorgehen gegen Naturschutzkriminalität.

Kontakt/ Ansprechpartner*innen und weitere Informationen

- **Dr. Christine Margraf**, Bundesarbeitskreis Naturschutz, Tel.: (089) 548 298-89, E-Mail: christine.margraf@bund-naturschutz.de
- **Thomas Norgall**, Bundesarbeitskreis Naturschutz, Tel.: (069) 677 376-14, E-Mail: thomas.norgall@bund.net
- **Nicola Uhde**, Naturschutzpolitik, Tel.: (030) 275 86-498, E-Mail: Nicola.Uhde@bund.net

Weitere Informationen:

- **BUND-Hintergrundinformationen zur EU-Evaluierung des Fitness-Checks zu Natura 2000**
-> Mit ausführlicher Darstellung der Auswertung der 5 Kriterien, anhand derer der Fitness Check durchgeführt wurde, sowie der Ablauf des Fitness-Checks, zu finden unter www.bund.net/natura2000
- **EU-Studie „Evaluation Study to support the Fitness Check of The Birds and Habitats Directives“**
http://d20uvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/study_evaluation_to_support_fitness_check_of_nature_directives__final.pdf

**Tabellarische Gegenüberstellung der BUND-Forderungen und der Ergebnisse
Evaluierungsstudie des Fitness Checks zu Natura 2000**

Forderungen des BUND zu Natura 2000	Abgleich und Erläuterung mit Ergebnissen der Evaluierungsstudie des Fitness-Checks
<p>1. Fitness Check beenden und Ergebnisse konsequent umsetzen</p> <p>Keine weitere Verzögerung, um das Erreichen der europäischen Ziele zum Erhalt der Biodiversität nicht zu gefährden und die Zeit der Rechtsunsicherheit durch die Durchführung des Fitness Checks sofort beenden.</p>	<p>Die Studie belegt klar, dass die Richtlinien in ihrer vorliegenden Form ihre Ziele erreichen, also „fit for purpose“ sind, solange sie korrekt und sachgemäß umgesetzt werden.</p> <p>Von einer Veränderung der Richtlinien, sei es auch nur eine Aktualisierung der Anhänge, raten die Experten dringend ab, um keine Rechtsunsicherheit und Verunsicherung der Interessengruppen zu provozieren.</p> <p>Stattdessen sollen die Umsetzung und Finanzierung schnellstmöglich verbessert werden, damit die Zielerreichung unterstützt wird.</p>
<p>2. Stärkung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinien</p> <p>Nutzung aller Möglichkeiten, um FFH- und Vogelschutz-Richtlinien in den Mitgliedsländern durch ein klares Zeichen von der Kommission zu stärken: → d.h. die Kommission muss klare Konsequenzen ziehen und Lösungen für existierende Umsetzungs-, Finanzierungs- und Akzeptanzprobleme aufzeigen sowie Anstrengungen für Verbesserungen in der Umsetzung unternehmen.</p>	<p>Die Studienergebnisse und Verbesserungsvorschläge unterstreichen genau diese Forderungen.</p> <p>Die Wirkung der bisherigen Maßnahmen wird als noch nicht ausreichend bemängelt, u.a. wegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fehlender Umsetzung - nicht ausreichender finanzieller Mittelausstattung - nicht vorhandener flankierender Maßnahmen aus anderen Bereichen - nicht kohärenter Politikziele und nicht abgestimmter Verfahren, bspw. in der Agrarpolitik - zu verbessernder Öffentlichkeitsarbeit <p>Allerdings fehlen bisher das klare Zeichen der Kommission und konkrete (neue/ weitere) Maßnahmen als politische Schlussfolgerung.</p>
<p>3. Konsequenterer Durchsetzung und Implementierung</p> <p>Striktere Überwachung und Durchsetzung der EU-Naturschutzstandards, um die bereits getätigten Naturschutzinvestitionen zu sichern und ihre positive Wirkung zu verstetigen.</p>	<p>Genau diese Punkte werden konkret genannt.</p> <p>Sie sollen u.a. durch eine Verbesserung in der Kohäsionspolitik angegangen werden, damit die Ziele der Richtlinien Eingang in andere Politikfelder finden, damit dort keine Maßnahmen und Anreize gesetzt werden, die die Schutzziele gefährden und behindern.</p> <p>Es wird auch angemerkt, dass die positiven Auswirkungen durch bessere Zusammenarbeit ausgebaut und unterstützt werden sollen.</p>
<p>4. Bessere Umsetzung durch bessere Finanzierung</p> <p>Unterstützung der Umsetzung durch weitere und bessere finanzielle Anreize und Programme.</p>	<p>Finanzierungsprogramme werden als größter Einflussfaktor auf die Umsetzung erachtet und werden als dringend verbesserungswürdig eingestuft.</p> <p>Zur besseren Umsetzung ist auch das Schließen von vorhandenen Wissenslücken nötig, um bisherige Forschungs- und Monitoringarbeiten durch weitere Datenerhebungen und –auswertungen in allen Mitgliedsstaaten zu ergänzen.</p>

Forderungen des BUND zu Natura 2000	Abgleich und Erläuterung mit Ergebnissen der Evaluierungsstudie des Fitness-Checks
<p>5. Agrarsubventionen umwidmen für Naturschutzziele</p> <p>Umweltschädliche Subventionierung aus der Agrarpolitik sollen endlich beendet, die Gelder stattdessen für den Erhalt der Natur eingesetzt werden.</p>	<p>Unter dem Kriterium „coherence“ wird konkret auf die Problematik der Agrar-Subventionen hinsichtlich der Biodiversitätsziele und Schutzziele der Richtlinien eingegangen.</p> <p>Die Umsetzungsmaßnahmen sind Ländersache, deshalb können schädliche oder den Schutzziele entgegen laufende Aktivitäten mit den EU-Programmen ggf. unterstützt werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laut den Studienergebnissen wäre eine (weitere) Verschlechterung der Erhaltungszustände in der Agrarlandschaft zu erwarten, wenn keine Maßnahmen aus der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik umgesetzt würden. - Es wird klar erkannt, dass Maßnahmen aus der 2. Säule zu den wichtigsten Mitteln gehören, um biodiversitätsfördernde Praktiken zu unterstützen. - Deshalb sollen die Mittel hier erhöht werden. Das deckt sich mit den Forderungen des BUND. - Es wird keine (komplette) Umschichtung der Direktzahlungen aus der 1. Säule in die 2. Säule genannt. <p>(siehe Kap. 8.4 der Studie für Details.)</p>
<p>6. Stärkung europaweiter Biotopverbundskorridore</p> <p>Einführung eines Netzwerks „Grüne Infrastruktur“</p>	<p>Bei den Verbesserungsvorschlägen wird auf mehr Einsatz zur Verbesserung von zusammenhängenden ökologischen Netzwerken und verstärkte Vernetzung von Natura 2000-Gebieten hingewiesen. Dies soll die Entwicklung Grüner Infrastruktur unterstützen.</p> <p>Die Studie sagt zudem, dass durch die Einführung des Natura 2000-Netzwerks die Schutzgebietsfläche insgesamt erhöht wurde, aber dass der volle Mehrwert bisher durch Verzögerungen bei der Gebietsauswahl und -meldung sowie bei der Einführung von notwendigen Schutzmaßnahmen nicht ausgeschöpft werden konnte.</p>
<p>7. Unbürokratische Maßnahmen</p> <p>Bessere und unbürokratische Unterstützung der Länder durch die EU bei der notwendigen Aufstockung der Finanz- und Personalmittel für die schnellere Umsetzung der Richtlinien vor Ort.</p>	<p>Zur unbürokratischen Unterstützung, d.h. zum „wie“, werden keine Aussagen getroffen.</p> <p>Eine dringend notwendige Aufstockung der Finanzmittel ist jedoch unumstritten.</p> <p>Personalmittel werden nicht explizit genannt, doch zur Umsetzung und Kontrolle der Maßnahmen ist natürlich entsprechend kompetentes Personal nötig, d.h. diese Forderungen können verbunden werden.</p>

Forderungen des BUND zu Natura 2000	Abgleich und Erläuterung mit Ergebnissen der Evaluierungsstudie des Fitness-Checks
<p>8. Handeln im Sinne der Naturschutz-Richtlinien Transparent, naturschutzfachlich hochwertig und demokratisch handeln</p>	<p>Auch diese Forderungen werden mit den Ergebnissen und Verbesserungsvorschlägen in der Expertenstudie abgedeckt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Zusammenarbeit und Wissens-Sharing, mehr Forschung und Monitoring, und gleiches Verwaltungshandeln werden u.a. gefordert. - Best-Practice-Beispiele sollten kosteneffizienter und ihre Umsetzung besser unter den Mitgliedsstaaten bekannt gemacht werden. - Die Studie belegt, dass die Mitgliedsstaaten nach eigenem Ermessen den „Günstigen Erhaltungszustand“ und die entsprechenden Maßnahmen definieren können und der Ansatz nicht problem-spezifisch und ursachengerecht ist. Hier sollte nachgebessert werden. - Zur Transparenz gehört auch die angemessene Information der Öffentlichkeit. Dieser Punkt wurde als zusätzlicher Vorteil der Richtlinien genannt und soll noch weiter ausgebaut werden.
<p>9. Konfliktauflösung Naturschutz–Wirtschaft Lösungsansätze für die bestehenden Konflikte zwischen Naturschutz und Wirtschaft sollen aufgezeigt werden.</p>	<p>Stichwort Kohäsionspolitik und Kriterium „coherence“: Die definierten Schutzziele der Richtlinien sollten in andere Politikbereiche integriert werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - D.h. Naturschutz, Verbesserung und Erhalt der Artenvielfalt und geschützter Lebensräume sollten als Prioritäten auch bei anderen Finanzierungsprogrammen (gerade im Agrarbereich) verankert werden. - Außerdem sollte durch erweitertes und geteiltes Wissen, bspw. darüber, wo sich Schutzgebiete und geschützte Arten befinden, potentielle Konflikte bereits im frühen Planungsstadium identifiziert und einbezogen werden, damit eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden kann (siehe Kriterium „relevance“).
<p>10. Verstöße konsequent ahnden Stopp illegaler Bejagung und Wilderei und konsequentes Vorgehen gegen sonstige Verstöße gegen die Richtlinien.</p>	<p>Die Studie weist darauf hin, dass aufgrund transnationaler Standards zum Artenschutz die illegale Bejagung besser kontrolliert werden konnte und die negative Entwicklung bei einigen Arten umgekehrt wurde.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nicht-EU-Ländern bestätigen, dass mit nur nationalen Regelungen ohne Verpflichtungen aus den RL eine solche Entwicklung wahrscheinlich unmöglich gewesen wäre.