

Stand: 14. September 2016

BUND-Hintergrundinformationen zur EU-Evaluierungsstudie zu Natura 2000 im Rahmen des Fitness Checks

Die EU-Kommission überprüft derzeit im Rahmen des so genannten Fitness Checks die FFH-Richt- und Vogelschutzrichtlinien. Dazu wurde auf Druck der Verbände eine EU-Evaluierungsstudie endlich veröffentlicht. Hier werden der Ablauf des Fitness Checks sowie die Bedeutung der fünf Kriterien „Effectiveness“, „Efficiency“, „Relevance“, „Coherence“ und „EU Added Value“ erläutert. Die Ergebnisse der Evaluierung zu den fünf Kriterien werden im Überblick dargestellt.

Allgemeine Informationen zum Fitness Check

Der Fitness-Check wird im Rahmen des Bürokratie-Abbaus der EU durchgeführt. Er findet im Kontext des sogenannten REFIT-Programms (Regulatory Fitness and Performance Programm) statt, mit dem die Effizienz und Leistungsfähigkeit der europäischen Rechtsetzung und eine einfachere Gestaltung gewährleistet werden sollen. Dafür werden Gesetze einem umfassenden Eignungstest („Fitness Check“) unterzogen, d.h. die jeweiligen Regelungen, ihre Umsetzung, ihre Wirkung und Relevanz in der Praxis seit Inkrafttreten werden evaluiert. Eine knapp 700 Seiten starke Expertenstudie fasst die Ergebnisse der über ein Jahr andauernden Überprüfung zusammen, erläutert und evaluiert sie gründlich.

Anhand 25 spezifischer Evaluierungsfragen aus den folgenden Kriterienbereichen wurden die EU-Naturschutzrichtlinien FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie bewertet:

- 1. Effectiveness = Zielerreichung (z.B. Beitrag zur EU Biodiversitätsstrategie + signifikante Faktoren, die zur Zielerreichung beitragen bzw. diese behindern),
- 2. Efficiency = Kosten-Nutzen-Verhältnis (d.h. benötigte Ressourcen/ Kosten der Umsetzungsmaßnahmen im Verhältnis zur Zielerreichung; monetär und nicht-monetär),
- 3. Relevance = Bedeutung der Richtlinie, basierend auf dem aktuellem Stand des Wissens und aktuellen Anforderungen sowie Akzeptanz in der Bevölkerung (d.h. inwiefern die Richtlinien mit den Bedürfnissen der Arten und Lebensräume mit Erhaltungswert für die EU übereinstimmen; sind die Zielsetzungen noch nötig und angemessen)

- **4. Coherence** = interne Übereinstimmung und im Verhältnis zu anderen EU-Rechtsbereichen bzw. -Politiken (z.B. anderen EU-Umweltrichtlinien wie der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Wasser-Rahmenrichtlinie, internationalen Abkommen oder relevanten Sektorpolitiken wie Land- und Forstwirtschaft),
- **5. EU added value** = gibt es einen Mehrwert der gesetzlichen Regelungen auf EU-Ebene über Maßnahmen auf nur nationaler oder lokaler Ebene hinaus; muss die EU weiterhin Maßnahmen ergreifen, um die Ziele der Gesetze zu erreichen.

Grundlagen der Bewertung:

- **Literaturrecherche**
 - Studien
 - Gesetze
 - politische Dokumente
- **Fragebögen**
 - 71% der an Interessengruppen in den Mitgliedstaaten versendeten Fragebögen kamen ausgefüllt zurück,
 - 89% der an Naturschutzbehörden in den Mitgliedsländern versendeten Fragebögen kamen ausgefüllt zurück,
 - 96% der an NGOs in den Mitgliedstaaten versendeten Fragebögen kamen ausgefüllt zurück;
 - 49% der an auf EU-Ebene agierende Interessengruppen versendeten Fragebögen kamen ausgefüllt zurück,
 - 100% der an auf EU-Ebene agierenden NGOs 100% versendeten Fragebögen kamen ausgefüllt zurück.
 - Insgesamt betrachtet betrug die Rücklaufquote 64%.
- Öffentliche Online-Befragung
- Fokus-Gruppen-Treffen
- EU-Kommissions-Treffen

Zusammenfassung der Ergebnisse zu den fünf Fitness-Check-Kriterien

(Siehe auch Executive Summary und Kap. 10.1 der Studie)

1. „Effectiveness“

- Beachtlicher Fortschritt bei der Umsetzung der Maßnahmen, insbesondere beim **Aufbau des Natura 2000-Netzwerks**, bei der rechtlichen Absicherung von Natura 2000-Gebieten und beim Schutz und nachhaltigen Nutzen von Arten.
- **Langsamere Fortschritt** als ursprünglich angenommen wurde bei der **Umsetzung bestimmter Maßnahmen** festgestellt, insbesondere bei **Erhaltungsmaßnahmen** (bspw. Managementpläne), und bei der **Bereitstellung angemessener Finanzierung**.
- Die **Auswirkungen der bisher ergriffenen Maßnahmen** ist **noch nicht ausreichend**, um die allgemeine Zielsetzung der Richtlinien zu erfüllen. (Bspw. wird darauf eingegangen, dass häufige Vogelarten der Kulturlandschaft, v.a. der Agrarlandschaft, am wahrscheinlichsten unter Populationsverlusten leiden werden).
→ nur 16% der Anhang I-Habitate sind in einem günstigen Erhaltungszustand
→ nur 23% der Anhang II-Arten sind in einem günstigen Erhaltungszustand

- **Klarer Nachweis:** Wurden die Richtlinien **vorschriftsmäßig umgesetzt**, reduzierte sich der **Druck** auf die Artenvielfalt, Rückgänge wurden verlangsamt und mit der Zeit führten die Maßnahmen auch zu einer Erholung der Lebensräume und Arten.
 - Zweifellos zählen die beiden Richtlinien zu den **wichtigsten Bestandteilen des EU-Naturschutzrechts** und tragen hauptsächlich dazu bei, die zentralen Biodiversitäts-Ziele der EU zu erreichen, nämlich den Verlust der Biodiversität und Ökosystemservices bis 2020 aufzuhalten.
 - Allerdings schaffen das die Richtlinien nicht alleine und sie **müssen flankiert werden durch zusätzliche Aktivitäten auf EU- und nationaler Ebene**, insbesondere in Schlüsselbereichen wie **Landwirtschaft** und **Fischereiwirtschaft**.
- Den **vermutlich größten Einfluss** auf die **Umsetzung** haben die **verfügbaren Finanzmittel**: Bei einer Erhöhung zeigte sich eine **bessere Umsetzung**, hingegen führten größere Engpässe zu begrenzter Weiterentwicklung gerade von Naturschutz-Management-Maßnahmen.
 - **Andere wichtige Einflussfaktoren** waren bspw. der Grad der politischen Unterstützung, das Wissen um Artenvielfalt, unbeabsichtigte Folgen einiger Anreize oder Subventionen anderer Politikbereiche und die Leistungsfähigkeit zuständiger Behörden.
- Eine **weitere positive Erkenntnis**, die eigentlich nicht durch die Richtlinien gefordert wird, ist das **erhöhte öffentliche Bewusstsein** für und die Beteiligung von Betroffenen beim Naturschutz.

2. „Efficiency“

- Die **Umsetzung** der Richtlinien beinhaltet **signifikante Kosten**:
 - **Direkte Kosten** für das Ausweisen, Schützen und Management von N2000-Gebieten;
 - **Opportunitätskosten** für aufgrund der Richtlinien nicht genehmigte (wirtschaftliche) Entwicklung, Landnutzungsänderung etc. – kleiner Teil, aber wichtig für einen Teil der Wirtschaft, v.a. wenn es keine Kompensation gibt;
 - Lokal können **hohe Kosten für Entschädigungen** durch Probleme mit geschützten Arten wie große Beutegreifer entstehen;
 - **Verwaltungsaufwand** ist **erheblich**, allerdings gibt es unterschiedliche Ansichten der Interessengruppen zu unnötigem Verwaltungsaufwand; trotzdem wird die Ansicht geteilt, dass der Verwaltungsaufwand **oftmals durch ineffiziente Anwendung verursacht** wird;
- Es gibt auch **zahlreiche Beispiele kosteneffizienter Umsetzung**.
- Die Umsetzung bringt **folgende substantielle Vorteile**:
 - **Kernnutzen:** Schutz und Verbesserung von Erhaltungsstatus von Lebensräumen und Arten;
 - **Ökosystemleistungen** durch geschützte Flächen und Arten wird erhalten und verbessert, der jährliche Wert beläuft sich auf ca. 200-300 Mrd. EUR
 - Die **lokale Wirtschaft** profitiert durch **Tourismus** und **Arbeitsplätze**: Natura 2000-Gebiete kreieren durch Tourismus und Erholung jährlich ca. 50-85 Mrd. EUR;
 - Studien belegen, dass der **Nutzen der Richtlinien die Kosten** auf EU, nationaler und lokaler Ebene **insgesamt übertrifft**, bei den meisten, jedoch nicht bei allen Gebieten;
 - **Nicht-Umsetzung** würde zu einer **schrittweise Verschlechterung** des Nutzen der geschützten Flächen und Arten und Verlust von Ökosystemleistungen führen – **1% Rückgang der Ökosystemleistungen** würde einem **Verlust von 2-3 Mrd. EUR/ Jahr** entsprechen und sich über die Zeit kumulieren.
- Durch die Richtlinien wurden **Naturschutzmaßnahmen finanziert**, für die sonst **sehr viel weniger Mittel** zur Verfügung gestanden wären.
- Allerdings zeigt sich ein **substantielles Finanzierungsloch**, das als **Haupthindernis** für das Erreichen der Ziele gesehen wird.
- Trotz vermehrter Forschungs- und Monitoring-Aktivitäten zeigen sich **große Wissenslücken**, die zu **Umsetzungsproblemen und -verzögerungen** führen, die Kosten und Verwaltungsaufwand erhöhen.

3. „Relevance“

- Die Richtlinien bieten einen **angemessenen Schutzrahmen**, in dem die Hauptprobleme der Lebensräume und Arten angegangen werden.
- Der **Ansatz ist nicht problem-spezifisch**, sondern erfordert von den Mitgliedstaaten **Handeln nach eigenem Ermessen**, um die besten Maßnahmen gegen nachteiligen Auswirkungen auf Habitate und Arten zu finden ungeachtet der Ursachen.
- Der **größte Druck auf geschützte Lebensräume und Arten** entsteht durch
 - Lebensraumverlust
 - Zerschneidung und Verschlechterung durch Landnutzungsänderung, speziell in der Landwirtschaft
 - Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Bau- und Energiewirtschaft, Rohstoffindustrie
 - Invasive Arten
 - Vermehrt auch Klimawandel
- Die **negativen Auswirkungen** erfordern eine **Zusammenarbeit mit anderen Politikfeldern** für eine einheitliche Politik.
- Die Stakeholder sind sich einig, dass die **Ziele und der Gesamtansatz der Richtlinien wirksam und angemessen** sind.
 - Einige ziehen eine Aktualisierung der Annexe in Erwägung (Statusverbesserungen übernehmen, Lücken bei gefährdeten Arten und taxonomische Änderungen berücksichtigen) – jedoch sind **Verbesserungen durch Änderungen ungewiss und werden wahrscheinlich durch Umsetzungsverzögerungen aufgrund von Unsicherheit aufgehoben**.
- **Positive Wirkung** der Richtlinien auf **nachhaltige Entwicklung** und spezifische Ziele wie Ressourcenmanagement, Gesundheits- und gesellschaftliche Vorteile.
- Auch wenn in Entscheidungsprozessen die **Priorität auf Biodiversitätszielen** liegt, gibt es keinen Nachweis, dass dadurch die gesamte nachhaltige Entwicklung beeinträchtigt wird (wirtschaftliche Entwicklung kann im Einklang mit den RL stattfinden).

→ *Vorschläge der Expertengruppe:*

Diese nachhaltige Entwicklung könnte erleichtert werden durch Wissenserweiterung darüber, wo sich geschützte Gebiete und Arten befinden, um bereits potentielle Konflikte in frühen Planungsstadien zu identifizieren und damit angemessene Bewertungsprozesse zu verbessern.

- Die europäische Öffentlichkeit zeigt eine starke Übereinstimmung bei der Wichtigkeit des Naturschutzes – lt. Eurobarometer 2015 betrachten 80% der Bevölkerung den Rückgang und das mögliche Aussterben als **gravierendes Problem**.
- Auch die **breite Teilnahme an der Online-Konsultation** zeigt, dass die Bevölkerung die Richtlinien als **wichtig für den Naturschutz** erachtet.

4. „Coherence“

- Die FFH- und Vogelschutzrichtlinien werden als **weitgehend kohärent** bewertet – im Bezug zueinander und im Verhältnis zu anderen Richtlinien trotz einiger Unterschiede im Anwendungsbereich und Wording spezifischer und operationaler Maßnahmen (z.B. bei Bedingungen, die im Zusammenhang mit einer Abweichung vom Artenschutz stehen)- Diese Unterschiede wurden über die Jahre durch EuGH-Urteile und Anleitungen der Kommission angegangen.
- Die beiden Richtlinien **passen zur übrigen EU-Umwelt-Gesetzgebung und -Politik** (z.B. UVP, SUP, Gesetze zu Wasser, Meer und Klimawandel).

→ *Vorschläge der Expertengruppe:*

Trotzdem sollte eine koordinierte Umsetzung in der Praxis stattfinden (z.B. Berichterstattung, Datenerhebung und Daten teilen), um die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen und Kosten zu sparen.

- Es gibt viele Möglichkeiten, um über verschiedene Instrumente EU-Mittel zur Finanzierung von Biodiversitätsprogrammen zu gewährleisten.
 - Aber die Ergebnisse zeigen ein gemischtes Bild hinsichtlich der erfolgreichen Integration von Natur und Biodiversität in anderen vielfältigen Finanzierungsprogrammen wie der GAP und Kohäsionspolitik. Dies hängt u.a. von der Prioritätenvergabe auf nationalen und lokalen Ebenen.
 - Lediglich die LIFE-Programme können als engagierte Unterstützungsinstrumente mit Priorität auf Biodiversität und Natura 2000 betrachtet werden, während andere EU-Finanzierungsprogramme hauptsächlich auf die Entwicklung anderer Felder abzielen.
 - Die Kohäsionspolitik wird als zweischneidig betrachtet, da sie positive und negative Effekte auf die RL ausübt. (Positiv: Direkte Finanzierung von Schutz-Maßnahmen; negativ: Finanzierung von Aktivitäten, die die Schutzziele gefährden wie Verkehr, Energie, Infrastruktur)
- Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 2014–2020 ist möglicherweise kompatibel mit den Naturschutz-Richtlinien, da einige Anreize und damit verbundene Umweltbedingungen (wie Cross-Compliance) der Biodiversität zuträglich sein können und schädliche Praktiken einschränken, jedoch hängt dies von den Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedsländer ab.
 - Z.B. können Direktzahlungen und Zahlungen für Gebiete mit spezifischen Einschränkungen möglicherweise landwirtschaftliche Systeme verbunden mit bestimmten geschützten Lebensräumen und Arten unterstützen, jedoch hat die Ermessensfreiheit der Regelungen zu nicht intendiertem Biodiversitätsverlust in manchen Gegenden geführt.
 - Maßnahmen aus der 2. Säule, speziell Agro-Umwelt-Klima-Maßnahmen, stellen die wichtigsten Mittel dar, um Management-Praktiken zu fördern, die der Biodiversität zuträglich sind.
 - Trotzdem zeigt sich, dass sich der Status vieler geschützter Lebensraumtypen und Arten, die von der Landwirtschaft abhängig sind, verschlechtert. GAP könnte mehr zu den Zielen der RL beitragen, wenn entsprechende Geldströme für die 2. Säule erhöht würden und die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen besser auf gebietsspezifische Biodiversitätsziele abstimmen und ausrichten würden.
 - Auch Säule 2-Maßnahmen haben in manchen Fällen in der Vergangenheit schädliche Auswirkungen auf die Artenvielfalt gehabt (z.B. Aufforstung in sensiblen Gebieten, Bewässerung).
 - Solche negativen Effekte der letzten GAP wurden versucht mit neuen Regelungen und Bedingungen zur ländlichen Entwicklung zu vermeiden, doch das Wirkungsausmaß ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

→ *Vorschläge der Expertengruppe:*

Agro-Umwelt-Klima-Programme sind die Hauptmethoden, um Praktiken zu unterstützen, die die Biodiversität verbessern. Ohne diese Unterstützung würde sich der Schutzstatus von Lebensräumen und Arten in der Landwirtschaft im Vergleich zum heutigen Status verschlechtern. Hier könnte die GAP mehr zu den Zielen der Richtlinien beitragen, v.a. wenn die entsprechende Finanzierung erhöht wird und die Priorität der Mitgliedsstaaten damit auf Artenvielfalt verlegt wird.

- Andere wirtschaftliche Aktivitäten können Lebensräume und Arten auch negativ beeinflussen (Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien, weiterer Aus- und Aufbau von Verkehrsinfrastruktur, Rohstoffindustrie wie Bergbau).
 - In den Anleitungen der Kommission gibt es bereits gute Beispiele, um negativen Effekten entgegenzuwirken, jedoch bemängelten Industrievertreter, dass diese zu wenig bekannt seien und genutzt würden.
- Es gibt kaum Hinweise auf Auswirkungen der Richtlinien auf den EU-Binnenmarkt.
 - Der gemeinsame Ansatz der Richtlinien wird von NGOs als wesentlich angesehen, um ein „Wettrennen nach unten“ bei Umweltstandards zu vermeiden und gleichzeitig der Wirtschaft Rechtssicherheit zu geben und Chancengleichheit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu ermöglichen.
- Bezüglich internationaler Abkommen und Vereinbarungen zu Natur- und Artenschutz sind die Richtlinien kohärent und Schlüsselinstrumente der EU, um ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen.

5. „EU Added Value“

- Der transnationale Charakter der Natur rechtfertigt Aktivitäten auf EU-Ebene als effektiveren Weg, um die Schutzziele zu erreichen.
 - Es gibt klare Nachweise, dass durch die RL innovative Änderungen eingetreten sind, die einen Mehrwert gegenüber dem Zustand ohne EU-Gesetzgebung generieren.
 - Die Schaffung des zusammenhängenden Natura 2000-Schutzgebietssystems nach wissenschaftlichen Kriterien, durch einen bio-geografische-Regionen-Ansatz und einem Konzept, das den günstigen Erhaltungszustand fordert, führte zu einer deutlichen Erhöhung der Schutzgebietsfläche.
 - Die RL bauen auf einem flexiblen Vorgehen beim Schutz und Management der Gebiete auf, wobei sozio-ökonomische Aktivitäten stattfinden können soweit sie im Einklang mit den RL ausgeführt werden.
 - Trotzdem wurde das volle Mehrwert-Potential des vorgesehenen Natura 2000-Netzwerks durch Verzögerungen bei der Gebietsauswahl und -meldung sowie bei der Einführung von notwendigen Schutzmaßnahmen beeinträchtigt, was im Gegenzug die Entwicklung von integrativen Maßnahmen verkompliziert hat.
 - Die transnationalen Standards des Artenschutzes haben zu einer Kontrolle der illegalen Bejagung und damit zu einer Umkehrung der negativen Entwicklung einiger Arten geführt.
 - Aussagen von Nicht-EU-Ländern bestätigen, dass ein solches Schutzniveau nur auf nationaler Ebene und ohne die Verpflichtungen aus den RL wahrscheinlich unmöglich gewesen wäre.
 - Die RL harmonisieren Schutzstandards und -forderungen und vermeiden dadurch einen Flickenteppich an nationalen Maßnahmen, wodurch vermutlich der Binnenmarkt beeinträchtigen würde.
 - Mehrwert durch: größere Verfügbarkeit an Wissen und Daten, erhöhtes öffentliches Bewusstsein, bessere Interessengruppen-Beteiligung, Nutzung öffentlicher Gelder für Artenvielfalt, aber der Erfolg hängt von der nationalen Umsetzung und Schwerpunktsetzung ab und bleibt abhängig von der Unterstützung von EU-Ebene.
 - Der Mehrwert hängt zusammen mit „effectiveness“ und „efficiency“, um die Ziele wie erwartet zu erreichen.
- *Vorschläge der Expertengruppe:*
- *Umsetzungsverzögerungen, fehlende Verzahnung und Abstimmung der Verfahren und knappe Finanzierung schränken das volle Potential des EU-Mehrwerts ein.*
 - *Aktivitäten auf EU-Ebene zum Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität in Europa bleiben weiterhin notwendig und sogar dringlich, betrachtet man den stetigen Rückgang von Lebensräumen und Arten in der EU.*
 - *Die EU sollte die Politikangleichung verstärken, bspw. GAP, und damit mögliche kontraproduktive Auswirkungen aus Aktivitäten anderer Bereiche angehen.*
 - *Nachweislich und auch aus Sicht der Interessengruppen zeigen, dass ohne Vollstreckung und Druck durch die EU die Umsetzung der Richtlinien schwächer ausgefallen wäre.*
 - *Die positiven Ergebnisse im Rahmen des Naturschutzes rechtfertigen damit weitere Aktivitäten von EU-Seite.*

Kontakt 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
- BUND-Analyse zur EU-Evaluierung des Fitness-Checks zu Natura 2000: www.bund.net/natura2000
- EU-Studie „Evaluation Study to support the Fitness Check of The Birds and Habitats Directives“