

QUO VADIS EU-NATURSCHUTZRICHTLINIEN?

HINTERGRUND

Im Rahmen von Anstrengungen zur „Entbürokratisierung“ der EU (REFIT-Prozess) werden derzeit auch die Naturschutzrichtlinien der EU einer Überprüfung – dem sogenannten Fitness-Check – unterzogen. Diesen sehen einige EU-Regierungen und einflussreiche Wirtschaftslobbys als Gelegenheit, den Naturschutz entscheidend zu schwächen, bevor die Richtlinien ihre volle Wirkung entfalten können. Die europäischen Umweltverbände haben daher unter dem Motto "NatureAlert" zur Gegenmobilisierung aufgerufen.

Über eine halbe Million (520.325) Bürgerinnen und Bürger Europas und damit mehr als 94 Prozent der gesamten Teilnehmer der Konsultation zum „Fitness-Check“ der Naturschutzrichtlinien haben im Sommer der EU-Kommission klar zu verstehen gegeben, dass ihnen Naturschutz wichtig ist und dass die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die EU-Vogelschutzrichtlinie erhalten und besser umgesetzt werden sollten. Es ist die bislang mit Abstand größte Beteiligung an einer EU-Konsultation. Dass das Thema Naturschutz die Bürger und Bürgerinnen Europas bewegt, zeigt auch eine [aktuelle repräsentative EU-weite Umfrage](#). Demnach sehen 76 Prozent der Befragten die Menschheit in der Pflicht, die Natur zu erhalten und den Artenverlust zu stoppen.

Obwohl ein „Fitness-Check“ normalerweise ergebnisoffen und wissensbasiert ablaufen sollte, erteilte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dem Kommissar für Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei, Karmenu Vella, vor einem Jahr den [Arbeitsauftrag](#), die „Verschmelzung“ und „Modernisierung“ der Vogelschutz- und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu prüfen. Damit hat er ein gewünschtes Ergebnis vorweggenommen.

Die [Vogelschutz-](#) und die [Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie \(FFH-Richtlinie\)](#) bilden den gesetzlichen Rahmen für den Naturschutz in allen EU-Staaten. Sie verpflichten die Regierungen dazu, bedrohte Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensräume in einen guten Zustand zu bringen und diesen zu erhalten. Hierfür haben die Mitgliedstaaten in den Richtlinien einheitliche Mindeststandards für den Artenschutz sowie für den Aufbau und den Schutz des EU-weiten Schutzgebietsnetzwerks „[Natura 2000](#)“ beschlossen. Insgesamt ist dieses Netz mit [über 27.000 Gebieten](#) auf knapp 19 Prozent der Fläche der EU-Mitgliedstaaten das größte Schutzgebietsnetz der Welt. Es umfasst die wertvollsten Naturschätze Europas von der nordischen Tundra bis zu den Stränden des Mittelmeers, von den Alpengipfeln bis zum Wattenmeer. Die meisten der Gebiete stehen Besuchern und Nutzern offen, solange ihre Schutzziele nicht gefährdet werden.

Die Umsetzung der beiden Naturschutzrichtlinien ist der bedeutendste Beitrag der EU zur Erreichung der strategischen Ziele der UN-Konvention über die [biologische Vielfalt \(CBD\)](#) und zentrales Element [der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020](#) wie auch der Biodiversitätsstrategien von [Bund](#) und Bundesländern. Die meisten Schutzerfolge gehen, wie auch der [SOER-Bericht der Europäischen Umweltagentur](#) vom März und der Bericht der EU-Kommission zum [Zustand der Natur in EU](#) vom Mai zeigen, auf die EU-Naturschutzrichtlinien zurück.

Dennoch ist die Natur in der EU in einem schlechten Zustand. Die [Halbzeitbilanz der EU-Biodiversitätsstrategie](#) vom Oktober hat verdeutlicht, dass trotz einiger Fortschritte die EU-Mitgliedstaaten mehr tun müssen, um den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2020 zu stoppen. Denn mehr als drei Viertel der Lebensräume befinden sich in einem ungünstigen Zustand, viele Arten sind vom Aussterben bedroht. Insbesondere außerhalb von Natura-2000-Gebieten muss noch viel mehr getan werden. Vor allem in der Land- (Ziel 3a der EU-Strategie) und Forstwirtschaft

(3b) muss massiv nachgebessert werden, um die von den EU-Staats- und Regierungschefs im März 2010 beschlossenen Ziele bis 2020 zu erreichen.

ZENTRALE INHALTE DER RICHTLINIEN

Vogelschutzrichtlinie

Die Vogelschutzrichtlinie von 1979 (aktuelle Fassung [2009/147/EG](#)) ist eines der ersten wirkungsvollen grenzüberschreitenden Umweltgesetze der Welt. Mit ihr haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen ergreifen, um die Erhaltung und Nutzung aller in der EU wildlebenden Vogelarten sicherzustellen und ihre Bestände auf einem zufriedenstellenden Stand zu erhalten beziehungsweise diesen wiederherzustellen. Dazu dienen umfassende Regelungen zum Artenschutz für alle in der EU vorkommenden Vogelarten, zu Vogeljagd, vor allem auf Zugvögel, sowie die Ausweisung von „Besonderen Schutzgebieten“ für bestimmte im Anhang I gelistete Vogelarten und Zugvögel. Neuere [Studien](#) zeigen, dass sich die Anhang-I-Arten der Vogelschutzrichtlinie wesentlich besser entwickelt haben als andere Arten und dass es diesen Arten innerhalb der EU inzwischen deutlich besser geht als außerhalb.

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)

Wenige Wochen vor Verabschiedung der Konvention über biologische Vielfalt (CBD) verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten 1992 mit der Richtlinie [92/43/EWG](#) zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die sogenannten „Arten und Lebensraumtypen von Gemeinschaftlichem Interesse“ in einen guten Erhaltungszustand zu versetzen beziehungsweise diesen zu erhalten. Zugleich setzt die FFH-Richtlinie die völkerrechtlich verbindliche Berner Konvention (1979) für das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten in EU-Recht um.

Ein wesentliches Instrument dazu ist Natura 2000: Anhang I und Anhang II der Richtlinie listen die Lebensräume und die Arten von EU-weiter Bedeutung auf, für deren Erhalt besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen. Dies geschieht in neun grenzübergreifenden biogeografischen Regionen mit dem Ziel, ein kohärentes Netzwerk entstehen zu lassen. Deutschland hat Anteil an drei dieser Regionen, und zwar an der alpinen, der atlantischen und der kontinentalen Region. Einige der Arten und Lebensraumtypen sind als „prioritär“ definiert. Für sie gelten besondere Vorschriften bei der Genehmigung von Eingriffen in Natura-2000-Gebiete, zum Beispiel im Rahmen von Bauvorhaben. Für alle Gebiete gilt ein Verschlechterungsverbot sowie, dass Schutzziele definiert und erreicht und die Schäden durch Eingriffe vermieden, minimiert oder zumindest ausgeglichen werden müssen. Die EU-Vogelschutzgebiete werden automatisch Teil von Natura 2000 und unterliegen den gleichen Regeln.

Das zweite Instrument ist der Schutz von Arten auch außerhalb von Natura 2000-Gebieten. Anhang IV enthält eine Auflistung der besonders streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten, Anhang V weitere Arten von Gemeinschaftlichem Interesse, die aber einer Bestandskontrolle unterworfen werden können.

UMSETZUNG IN DEUTSCHLAND

In Deutschland gibt es mittlerweile [über 5.200 gemeldete Natura-2000-Gebiete](#), die 15,4 Prozent der Landfläche und rund 45 Prozent der Meeresgebiete ausmachen. Eine [Karte](#) des Bundesamts für Naturschutz (BfN) stellt diese dar. Trotz schleppender Umsetzung vor allem durch die Bundesländer zeigen Natura 2000 und die EU-Naturschutzrichtlinien insgesamt bereits Erfolge. Das belegen unter anderem die jüngsten Daten der Bundesregierung zur „[Lage der Natur](#)“ und der [Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt](#). Kranich, Seeadler, Biber oder Wolf

verdanken auch in Deutschland der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ihre Rückkehr. Erfolgsfaktoren sind wirksame rechtsverbindliche Schutzgebietsverordnungen, ausreichend Geld und Personal für das Natura-2000-Management unter Beteiligung von Landnutzern und Naturschützern und eine konsequente Befolgung der Artenschutzbestimmungen, zum Beispiel bei der Planung von Bauprojekten oder der Vermeidung von Störungen.

Mit weitgehendem Abschluss der Gebietsmeldungen liegt der Fokus der Umsetzung nun auf der Ausweisung von Schutzgebieten und der Entwicklung von Schutzziele, Managementplänen und Finanzierungsstrategien für alle Natura-2000-Flächen und der Umsetzung des Artenschutzes. Für die praktische Anwendung und den Vollzug gibt es zahlreiche Leitfäden und Fortbildungsgelegenheiten. Wirtschaft und Planer haben sich auf die Rechtslage und Schutzgebietskulisse eingestellt.

Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland

Das Problem liegt nicht in den Naturschutzrichtlinien selbst, sondern in ihrer Umsetzung und Finanzierung. Das bestätigt die hohe Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren im Naturschutzbereich. Zu diesem Schluss kommen auch die ersten Ergebnisse [des „Fitness-Checks“, die im November 2015 vorgelegt wurden](#).

Im Februar 2015 hat die EU-Kommission ein weiteres [Vertragsverletzungsverfahren](#) gegen die Bundesrepublik eingeleitet, weil nur etwa die Hälfte der von Deutschland beziehungsweise den dafür verantwortlichen Bundesländern gemeldeten Gebiete nach Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie bisher auch ausreichenden rechtlichen Schutz genießen und einen Managementplan und Erhaltungsziele haben.

Oftmals wird die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie auch falsch angewendet, beispielsweise bei der Genehmigung des [Kohlekraftwerks Moorburg](#) in Hamburg. Laut Kommission haben die deutschen Behörden bei der Genehmigung des Kraftwerks versäumt, alternative Kühlmethode zu prüfen. Bei der Kühlung des Kraftwerkes werden große Wassermengen der Elbe entnommen, was zum Tod von geschützten Arten wie Lachs, Flussneunauge oder Meerneunauge führen kann. Sie passieren das Kraftwerk auf ihrer Wanderung von der Nordsee zu ihren Laichgebieten stromaufwärts von Hamburg. Angesichts der anhaltenden Weigerung Deutschlands, mögliche Alternativen zu prüfen, erfolgt nun im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens die Klage beim Gerichtshof der EU (EuGH) in Luxemburg.

ÜBERPRÜFUNG DER RICHTLINIEN IM RAHMEN DES REFIT-PROGRAMMS DER EU

Unter dem Eindruck von Wirtschaftskrise und EU-kritischen Bewegungen vor allem in Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich hat die Europäische Kommission im Rahmen des REFIT-Programms (Regulatory Fitness and Performance Programme - [KOM\(2012\)746](#)) 126 Gesetzesvorhaben zurückgezogen, darunter die EU-Bodenschutz-Rahmenrichtlinie. Im Rahmen von REFIT unterzieht auch seit diesem Jahr die EU-Kommission gemäß dem [Arbeitsauftrag](#) von Juncker an Kommissar Karmenu Vella die Naturschutzrichtlinien einem „Fitness-Check“. Dies beinhaltet die Prüfung einer möglichen Verschmelzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie zu einem „neuen und moderneren“ Ansatz.

Fitness-Checks sind in der EU-Politik umfassende Evaluierungen, die bewerten, ob ein regulatorischer Rahmen (noch) dem vorgesehenen Zweck dient („fit for purpose“). Ein Fitness-Check prüft insbesondere die Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Relevanz der betreffenden Richtlinie oder Verordnung sowie ihren EU-Mehrwert für die Mitgliedstaaten. Er soll zu einer „besseren und intelligenteren“ Gesetzgebung führen, die auf die jetzigen und künftigen Herausforderungen eingeht

und die Umsetzung verbessert. Dies beinhaltet auch, „übermäßigen Verwaltungsaufwand“, Überlappungen, Gesetzeslücken und Unstimmigkeiten aufzudecken (vgl. auch [Mandat zum Fitnesscheck der Naturschutzrichtlinien](#)).

Ein Fitness-Check ist ein offener Evaluierungsprozess – insofern muss die Gesetzgebung nicht zwingend geändert werden. Letztlich entscheidet die EU-Kommission über die Schlussfolgerungen. Dabei kann es zu Empfehlungen für eine bessere Umsetzung und Stärkung der Richtlinien kommen, wie es beim Fitness-Check der EU-Süßwasserpoltik und der [Wasserrahmenrichtlinie](#) geschehen ist.

Auch wenn der Fitness-Check wissenschaftlich fundiert sein soll, versuchen Mitgliedstaaten und andere Akteure, das Ergebnis in ihrem Interesse zu beeinflussen. Im gegenwärtigen Kontext von Wirtschaftskrise und EU-Skeptizismus verfolgt die neue EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker bisher eine Politik der kurzfristigen Effekte für Wachstum, Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Reduzierung von EU-Gesetzgebungen gerade im Umwelt- und Sozialbereich. Hierbei geht es unter dem Deckmantel von „besserer Rechtsetzung“ darum, größere Spielräume für Unternehmen zu schaffen. Mittlerweile hat der britische Premierminister David Cameron seine Forderung nach mehr Deregulierung an den Verbleib Großbritanniens in der EU gekoppelt.

Ablauf und Zeitplan des „Fitness-Checks“

Phase 1: Bis Ende April 2015 erfolge eine Sammlung von Daten, Fakten, Beispiele und Meinungen aller relevanten Akteure zur Vogelschutz- und FFH-Richtlinie und dem Natura-2000-Netzwerk, insbesondere unter der Vorgabe, mögliche „überproportionale Belastungen“ für Wirtschaft und Verwaltung zu identifizieren. Bis Ende Juni 2015 fand darüber hinaus eine vertiefte Befragung in zehn Mitgliedstaaten, darunter in Deutschland statt.

Phase 2: Vom 30. April bis 26. Juli 2015 schaltete die EU-Kommission eine öffentliche Online-Konsultation, an der sich die Bürgerinnen und Bürger aus allen Mitgliedstaaten beteiligen konnten. 120 Umweltverbände aus allen 28 Mitgliedstaaten mobilisierten mit ihrer [Kampagne www.naturealert.eu/de](#) 520.325 Personen, sich an der Konsultation zu beteiligen. Das entspricht 94 Prozent gesamten Teilnehmer und ist die bislang mit Abstand die größte Beteiligung an einer EU-Konsultation. Davon zeigte sich auch die EU-Kommission beeindruckt.

Phase 3: Derzeit erfolgt die Auswertung aller Ergebnisse der Expertenbefragungen, Studien und der Online-Konsultation. Eine Diskussion des [Zwischenstands](#) erfolgte auf einer [Konferenz](#) am 20. November in Brüssel. Die Ergebnisse sind eindeutig: Die EU-Naturschutzrichtlinien sind äußerst wirksam, kosteneffizient und nach wie vor modern und notwendig. Außerdem passen sie gut zu anderen EU-Umweltgesetzen – und zueinander. Einzige Ausnahme bildet die fehlgeleitete Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die für den Artenschwund in der Agrarlandschaft verantwortlich ist. Die größten Probleme bei der europäischen Naturschutzgesetzgebung sind ein Vollzugs- und Finanzierungsdefizit. Die endgültige Auswertung soll im Januar 2016 vorliegen.

Phase 4: Bis Mai 2016 will die EU-Kommission auf Grundlage dieser Auswertung ihre Bewertung der Ergebnisse in Form im Rahmen eines Arbeitspapiers („Commission Staff Working Document“) vorlegen. Die Niederländische EU-Präsidentschaft will diese Ergebnisse im April 2016 auf einer informellen Ministerkonferenz sowie im Umweltministerrat am 20. Juni 2016 diskutieren.

Phase 5: Danach wird die EU-Kommission voraussichtlich ihre Überlegungen und Vorschläge zur Behebung der erkannten Probleme in Form einer Kommissions-Mitteilung vorlegen. Der Umweltministerrat und das Europäische Parlament werden somit im Rahmen der slowakischen EU-Ratspräsidentschaft über die Mitteilung der Kommission beraten und über den weiteren Prozess entscheiden. Dabei wird sich herausstellen, ob die Rechtsgrundlage des Naturschutzes in Europa aufgeweicht oder Schritte zur besseren Umsetzung getan werden.

Politische Unterstützung für den Erhalt der Richtlinien

Eine Änderung der Rechtstexte oder auch nur der Anhänge birgt das Risiko von Abschwächungen der Richtlinien im EU-Parlament oder Ministerrat mit den Konsequenzen einer massiven Rechtsunsicherheit für die EU-Mitgliedstaaten und neuen Verwaltungsaufwand über die nächsten Jahre. Deshalb machen sich Politiker in Deutschland und in der EU stark für einen Erhalt der Richtlinien.

Bereits Anfang Juli haben Bundesumweltministerin Barbara Hendricks und Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt EU-Umweltkommissar Karmenu Vella in einem Brief aufgefordert, die Richtlinien in ihrer jetzigen Form zu erhalten. Die Umweltminister von neun EU-Ländern haben Ende Oktober die EU-Kommission vor einer Aufweichung Naturschutzrichtlinien gewarnt. Die beiden Richtlinien hätten „ihren Wert unter Beweis gestellt“ und seien „ein wesentlicher Bestandteil des Biodiversitätsschutzes in Europa“ geworden, schrieben sie in einem [Brandbrief](#) an Karmenu Vella. Auch Europaabgeordnete fast aller Fraktionen haben in einem [Brief](#) eine Öffnung der Richtlinien abgelehnt und sich für eine bessere Umsetzung ausgesprochen, damit die EU das selbstgesteckte Ziel noch erreichen kann, den Artenverlust bis 2020 zu stoppen. Die [Umweltministerkonferenz](#) der deutschen Bundesländer (UMK) hatte bereits im Oktober 2014 festgestellt, dass sich die EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland bewährt haben. Die UMK will, dass die fachlichen und rechtlichen Standards erhalten bleiben.

FORDERUNGEN DER UMWELTVERBÄNDE

Über 120 Umweltverbände haben sich europaweit unter der Federführung von BirdLife Europe, dem Europäischen Umweltbüro (EEB), Friends of the Earth Europe (FoEE) und WWF zusammengeschlossen, um die drohende Aufweichung der EU-Naturschutzrichtlinien zu verhindern. In diesem Zusammenhang wurde eine (englischsprachige) [Broschüre](#) sowie ein Bericht mit [Stellungnahmen einer Vielzahl von Akteuren aus ganz Europa](#) veröffentlicht.

Ansprechpartner in Deutschland sind Konstantin Kreiser (Konstantin.Kreiser@NABU.de), Magnus Wessel (Magnus.Wessel@bund.net), Günter Mitlacher (Guenter.Mitlacher@wwf.de) und Bjela Vossen (Bjela.Vossen@dnr.de). NABU, BUND, WWF und DNR haben [gemeinsame Standpunkte](#) entwickelt und ein [Hintergrundpapier](#) erstellt.

Unter anderem fordern sie

- die Naturschutzrichtlinien zu erhalten und damit Sicherheit zu schaffen. Rechtliche Veränderungen würden die bisherigen Erfolge, die bereits geplante Verbesserung der Umsetzung und die Rechtssicherheit für Planungsbehörden und Landnutzer sowie viele der von den Ländern erzielten politischen Kompromisse gefährden.
- die Stärkung von Umsetzung und Vollzug der Richtlinien durch eine Aufstockung der diesbezüglichen Finanz- und Personalmittel.
- die striktere Überwachung und Durchsetzung der EU-Naturschutzstandards, um die bisherigen Naturschutzinvestitionen zu sichern und ihre positive Wirkung zu verstetigen.

Weitere Informationen: EEB-Broschüre „[Europe’s Nature Laws Matter](#)“ (engl).

NABU-Blog "[Naturschätze.Retten](#)", NABU-Publikation "[Europas Naturschätze retten](#)".

BUND-Newsletter "[Natur und Landwirtschaft](#)", BUND-Publikation „[Mythen und Fakten](#)“

EEB, WWF, BirdLife-Broschüre [Make Space for Nature](#) (engl.)

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den AutorInnen

