



# Hintergrundpapier zum „Fitness-Check“ der EU-Naturschutzrichtlinien

*Im Jahr 2015/2016 führt die Europäische Kommission die Überprüfung der EU-Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch. NABU, BUND, DNR und WWF haben dazu folgende Hintergrundinformationen verfasst.*

## 1. Die Bedeutung der EU-Richtlinien für den Naturschutz in Europa

Um die Naturvielfalt Europas zu sichern, hat die **Europäische Gemeinschaft** den Schutz der Natur zu einem gemeinschaftlichen Anliegen gemacht. 1978 wurde die EU-Vogelschutzrichtlinie erlassen, 1992 die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH). Beide Richtlinien sind die Grundlage für den Erhalt und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt in den 28 Mitgliedstaaten der EU und wesentliche Umsetzungsinstrumente der Biodiversitätsstrategie der EU bis 2020. Mit dem etablierten Natura-2000-Schutzgebietsnetz sowie den Regelungen zum Artenschutz schaffen sie in allen Mitgliedstaaten die Grundlage für den Erhalt wildlebender Tier- und Pflanzenarten und gefährdeter Lebensräumen. EU-weit liegt der Anteil der mehr als 27.000 FFH- und Vogelschutzgebiete bei etwa 19 Prozent der Landfläche. Damit ist es das größte ökologische Schutzgebietssystem der Welt.

Die Schutzgebiete umfassen die wertvollsten Naturschätze Europas von der nordischen Tundra bis zu den Stränden des Mittelmeeres, von den Alpengipfeln bis zum Wattenmeer. Die meisten der Gebiete stehen menschlichen Besuchern und Nutzern offen, solange ihre Schutzziele nicht gefährdet werden. Viele Natura-2000-Flächen sind abhängig von nachhaltiger Land- und Forstwirtschaft, manche befinden sich sogar mitten in Industriehäfen oder großstädtischen Parks.

Dank der Vogelschutzrichtlinie konnte die **Jagd auf Zugvögel** in den meisten EU-Ländern massiv reduziert werden. Wo es noch Gesetzesverstöße in größerem Umfang gibt, herrscht dank der EU-Richtlinien ein starker politischer und rechtlicher Druck, um diese Missstände zu beheben.

Die Umsetzung der beiden Naturschutzrichtlinien ist der bedeutendste Beitrag der EU zur Erreichung der strategischen Ziele der UN-Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity - CBD).

## 2. Die Bedeutung der EU-Richtlinien für den Naturschutz in Deutschland

Die Richtlinien sind sehr wichtige rechtliche Vorgaben für den Naturschutz in **Deutschland** und die Biodiversitätsstrategien von Bund und Ländern. Insgesamt 5.253 Natura-2000-Gebiete bedecken zusammen 15,4 Prozent der Landfläche Deutschlands und rund 45 Prozent der deutschen küstennahen Meereszone. Ohne die EU-Richtlinien wären es voraussichtlich nicht mehr als 5 Prozent Schutzgebiete an Land.

Trotz **schleppender Umsetzung in den Bundesländern** zeigen die EU-Naturschutzrichtlinien insgesamt bereits Erfolge: Das belegen die jüngsten Daten der Bundesregierung zur "[Lage der Natur](#)" und der [Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt](#) sowie mehrere Forschungsergebnisse. Kranich, Seeadler, Biber oder Wolf verdanken auch in Deutschland der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ihre Rückkehr, nachdem sie nahezu ausgerottet waren.

**Erfolgsfaktoren** sind unter anderem rechtsverbindliche Schutzgebietsverordnungen, ausreichende finanzielle Mittel und Personal in den Vollzugsbehörden für das Natura-2000-Management unter Beteiligung von Landnutzern und Naturschützern sowie eine konsequente Befolgung der Artenschutzbestimmungen, zum Beispiel bei der Planung von Bauprojekten oder der Vermeidung von Störungen.



Mit dem weitgehenden **Abschluss der Gebietsmeldungen** für das Natura-2000-Netzwerk im Jahr 2006, d.h. erst 10 Jahre nach der Frist zur Meldung der Gebiete, liegt der Schwerpunkt der Umsetzung der Richtlinien auf der **Ausweisung der gemeldeten Flächen zu Schutzgebieten**. Damit einher geht die Entwicklung von Schutzziele, die Erstellung von Managementplänen und Finanzierungsstrategien für jedes Natura-2000-Gebiet sowie die Umsetzung der Artenschutzregelungen. Für die praktische Anwendung und den Vollzug existieren zahlreiche Leitfäden, Hinweise und auch Fortbildungsmöglichkeiten für Behörden, Planer und Verbände (s. Bundesamt für Naturschutz auf [www.bfn.de](http://www.bfn.de)). Die betroffene Wirtschaft (vor allem die rohstoffabbauende Industrie) und die Planungsbehörden aller Verwaltungsebenen haben sich inzwischen auf diese Rechtslage und die existierende Schutzgebietsskizze eingestellt. In Einzelfällen kommen in der Anwendung Konflikte vor, die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu lösen sind.

### 3. Die zentralen Inhalte der EU-Naturschutzrichtlinien

Die **Vogelschutzrichtlinie von 1979** (aktuelle Fassung [2013/17/EU](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0175:de:HTML)) stellt eines der ersten wirkungsvollen grenzüberschreitenden Umweltgesetze der Welt dar. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen ergreifen, um die Erhaltung und Nutzung aller in der EU wildlebenden Vogelarten sicherzustellen, um ihre Bestände auf einen zufriedenstellenden Stand zu erhalten bzw. diesen wiederherzustellen. Dazu dienen umfassende Regelungen der 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 den Populationen dieser Arten innerhalb der EU inzwischen deutlich besser geht als außerhalb.

Die **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992** [92/43/EWG](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0243:de:HTML) zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verpflichtet alle Mitgliedstaaten, die sogenannten "Arten und Lebensraumtypen von Gemeinschaftlichem Interesse" in einen guten Erhaltungszustand zu versetzen bzw. diesen zu erhalten.

Das wesentliche Instrument hierfür 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 biogeografischen Regionen, an der alpinen, die kontinentalen und atlantischen Region. Einige der Arten und Lebensraumtypen sind als „prioritär“ definiert, denn für sie gelten besondere Vorschriften bei der Genehmigung von Eingriffen in Natura-2000-Gebieten, zum Beispiel im Rahmen von Bauvorhaben. Für alle Gebiete gilt, dass Schutzziele definiert und erreicht werden müssen, die Schäden von Eingriffen vermieden, minimiert oder zumindest ausgeglichen werden sowie ein Verschlechterungsverbot. 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. Anhang IV enthält eine Auflistung der [besonders streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten](#) (z.B. Luchs, Wolf, Wildkatze, Fischotter, Laubfrosch, Großes Mausohr sowie z.B. Federgras, Wasserfenchel), Anhang V weitere Arten von Gemeinschaftlichem Interesse, die aber einer Bestandskontrolle unterworfen werden können (z.B. Arnika, Torfmoose, Alpensteinbock, Kegelrobbe).

### 4. Die Überprüfung der Richtlinien im Rahmen des REFIT-Programms der EU

Im gegenwärtigen Trend 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 sowohl um mehr Freihandel und größere Spielräume für die Mitgliedstaaten, unter der Behauptung, dies würde auch den Unternehmen nutzen.

Unter dem Eindruck der EU-kritischen Bewegungen vor allem in Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich hat die Europäische Kommission eine Initiative zur "[besseren Rechtsetzung](#)" gestartet und im Rahmen des REFIT-Programms (Regulatory Fitness and Performance Programme - [KOM\(2012\)746](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2012:746)) mittlerweile 126 Gesetzesvorhaben zurückgezogen, darunter die EU-Bodenschutz-Rahmenrichtlinie.



Unter REFIT werden die Naturschutzrichtlinien einem sogenannten "Fitness-Check" unterzogen. „Fitness-Checks“ sind in der EU-Politik umfassende Evaluierungen, die bewerten, ob ein regulatorischer Rahmen (noch) dem vorgesehenen Zweck dient („fit for purpose“). Obwohl ein „Fitness-Check“ normalerweise ergebnisoffen und wissenschaftsbasiert ablaufen sollte, hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dem neuen Kommissar für Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei, Karmenu Vella, den [Arbeitsauftrag](#) erteilt, die „Verschmelzung“ und „Modernisierung“ der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie zu prüfen und somit ein gewünschtes Ergebnis vorweggenommen.

Ein Fitness-Check prüft insbesondere 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.

## 5. Ablauf und Zeitplan des „Fitness-Checks“

**Phase 1:** Im Oktober 2014 begann eine groß angelegte Studie mit schriftlichen und mündlichen Expertenbefragungen in allen Mitgliedstaaten. Bis Ende April 2015 wurden dabei Daten, Fakten, Beispiele und Meinungen aller relevanten Akteure zur Vogelschutz- und FFH-Richtlinie und dem Natura-2000-Netzwerk erhoben, insbesondere unter der Vorgabe, mögliche „überproportionale Belastungen“ für Wirtschaft und Verwaltung zu identifizieren. Bis Ende Juni 2015 erfolgte eine vertiefte Befragung in zehn Mitgliedstaaten, darunter Deutschland. Die [Antworten](#) aller Befragten Ministerien, Stakeholder und NGOs sind veröffentlicht.

**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. Die Umweltverbände mobilisierten mit ihrer Kampagne [www.naturealert.eu](http://www.naturealert.eu) 520.325 Personen aus 120 Umweltverbänden und 28 Mitgliedstaaten, an der Konsultation mitzuwirken. Insgesamt nahmen lt. EU-Kommission 552.471 Europäer teil; 94 Prozent der Teilnehmenden hatten somit die europaweite Kampagne der Umweltverbände unterstützt. Es ist die bislang mit Abstand die größte Beteiligung an einer EU-Konsultation. Dererste Vize-Präsident Timmermans und Umweltkommissar Vella begrüßten in ihrer gemeinsamen [Presseerklärung](#) die rege Beteiligung und versprachen, alle eingegangenen Beiträge beim weiteren Prozess zum „Fitness-Check“ zu berücksichtigen. Dabei betonten sie: *„Wie wir des Öfteren gesagt haben, soll dieses Verfahren sicherstellen, dass die vor einer Generation eingeführten Gesetzgebung noch immer in der nächsten Generation zweckmäßig ist. Dies schließt auch die Um- und Durchsetzung mit ein.* Es geht hier darum, wie wir unsere hohen Standards beim Vogelschutz und zum Schutz von Flora und Fauna beibehalten und zudem sicherstellen können, dass sie effektiv angewendet werden. Es geht nicht darum, diese Standards abzuschwächen.“

**Phase 3:** Die Consultants werten alle Ergebnisse aus und erst voraussichtlich im November 2015 findet in Brüssel eine Konferenz zur Diskussion erster Ergebnisse der Expertenbefragungen und der Online-Konsultation statt. Die Kommission hat eine erste [statistische Auswertung](#) der Online-Konsultation [veröffentlicht](#).

**Phase 4:** Im ersten Quartal 2016 wird die EU-Kommission ihre Bewertung der Ergebnisse verkünden und den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Behebung von erkannten Problemen vorschlagen. Die Schlussfolgerungen könnten entweder Änderungen der Richtlinien oder Initiativen zu ihrer besseren Umsetzung und Finanzierung beinhalten, wie es Timmermans und Vella in der o.g. Pressemitteilung erwähnten und wie es beim „Fitness-Check“ der EU-Süßwasserrichtlinie und [bei der Wasserrahmenrichtlinie geschehen](#) ist.

**Phase 5:** Der Umweltministerrat und das Europäische Parlament werden über den Bericht der Kommission beraten und über den weiteren Prozess entscheiden. Die Niederländische EU-Präsidentschaft will diese Ergebnisse im April 2016 auf einer informellen Ministerkonferenz diskutieren.



## 6. Umweltverbände befürchten Abschwächung des EU-Naturschutzes

Sowohl auf EU-Ebene als auch in Deutschland sind die Umweltverbände alarmiert: Eine Abschwächung der Richtlinien würde die Grundfesten des Naturschutzes in Deutschland und den 27 anderen EU-Staaten gefährden und zudem weltweite Signalwirkung zu Lasten des Naturschutzes haben. Natur- und Umweltschutzverbände in ganz Europa befürchten durch das REFIT-Programm auch im Naturschutzbereich eine Aufweichung der über Jahrzehnte hinweg aufgebauten und noch nicht vollständig umgesetzten EU-Gesetzgebung. Massive Proteste in den ersten 100 Tagen der Juncker-Kommission waren die Folge und haben hier bereits erste Wirkung gezeigt. So beteuerten der Erste Vizepräsident der Kommission [Frans Timmermans](#) und Umweltkommissar [Karmenu Vella](#), dass sie die Standards der Naturschutzrichtlinien nicht absenken wollten.

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-Mitgliedsstaaten und erheblichen neuen Verwaltungsaufwand über die nächsten Jahre.

Die Umweltverbände befürchten, dass der Prozess alles andere als ergebnisoffen angelegt ist und vielmehr darauf abzielt, **den EU-Naturschutz maßgeblich zu schwächen**. Dadurch könnten beispielsweise seltene Arten ihren bisherigen Schutzstatus verlieren oder die auf Basis der Naturschutzrichtlinien in Deutschland ausgewiesenen Schutzgebiete für naturzerstörende Aktivitäten geöffnet werden.

Einflussreiche Kommissionsvertreter sowie einige EU-Regierungen haben bereits zu verstehen gegeben, dass sie Änderungen an den Richtlinien wünschen, und zwar im Sinne einer wirtschaftsfreundlicheren und angeblich „flexibleren, moderneren“ Naturschutzgesetzgebung. Dies entspricht auch der Haltung einzelner Wirtschaftslobbys, insbesondere aus dem Agrar- und Forstbereich. Demgegenüber haben sich die Bundesumweltministerin, einige Wirtschaftsverbände und Unternehmen, der europäische Jagdverband und einige EU-Parlamentarier bereits klar für eine Beibehaltung der Richtlinien ausgesprochen.

Die [Umweltministerkonferenz](#) der Länder (UMK) hat schon im Oktober 2014 festgestellt, dass sich die EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland bewährt haben. Die UMK will, dass die fachlichen und rechtlichen Standards erhalten bleiben. Sie lehnt deshalb die Zusammenlegung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie ab.

**Eine Öffnung der Richtlinien oder der Anhänge wird europaweit von den Naturschutzverbänden kategorisch abgelehnt. Stattdessen fordern die Verbände eine Umsetzungsinitiative und massive Verbesserungen bei der Anwendung in den Mitgliedstaaten. Dies erfordert insbesondere den konsequenten Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen mit mehr Personal und eine bessere [Finanzierung](#) durch Bund und Länder, die von der EU maßgeblich unterstützt werden muss.**

Berlin, im August 2015

### **Kontaktpersonen der Verbände und Links zum Thema:**

**NABU:** Konstantin Kreiser, Internationale Biodiversitätspolitik / EU Task Force Koordinator  
für BirdLife International: [konstantin.kreiser@NABU.de](mailto:konstantin.kreiser@NABU.de); [www.NABU.de/naturschaetze](http://www.NABU.de/naturschaetze)

**BUND:** Magnus Wessel, Leiter Naturschutzpolitik: [magnus.wessel@bund.net](mailto:magnus.wessel@bund.net), [www.bund.net/natura2000](http://www.bund.net/natura2000)

**DNR:** Bjela Vossen, Leiterin DNR EU-Koordination: [bjela.vossen@dnr.de](mailto:bjela.vossen@dnr.de), [www.eu-koordination.de](http://www.eu-koordination.de)

**WWF:** Günter Mitlacher, Leiter Internationale Biodiversitätspolitik: [guenter.mitlacher@wwf.de](mailto:guenter.mitlacher@wwf.de), [www.wwf.de/fitness-check](http://www.wwf.de/fitness-check)