

Offensive zur vollständigen Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien

Forderungen an Länder, Bund und die EU

1. Die Bedeutung der EU-Richtlinien für den Naturschutz in Deutschland und der EU

Die Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH) sind sehr wesentliche Umsetzungsinstrumente der Biodiversitätsstrategien von EU, Bund und Ländern und damit zentral für den Erhalt und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt in Deutschland. Die Richtlinien mit ihrem inzwischen etablierte Natura 2000-Schutzgebietsnetz sowie ihren Regelungen zum Artenschutz sind auch der bedeutendste bislang erreichte Beitrag Deutschlands und der EU zur Erfüllung der 2020-Ziele der globalen Biodiversitätsstrategie der UN-Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD).

Die Lage der Natur bleibt kritisch, auch in Deutschland.

Die Ergebnisse der im Jahr 2014 veröffentlichten Berichte der EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass wir noch einen langen Weg hin zu einem guten Zustand der Natur vor uns haben, auch in Deutschland.¹ Dass wir mehr tun müssen, zeigt auch der Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.² Trotz einiger Erfolge verschlechtert sich die Lage vieler Arten und Lebensraumtypen weiter.

Die EU-Naturschutzrichtlinien wirken.

Die EU-Naturschutzrichtlinien haben dem Naturschutz in der EU und in Deutschland jedoch wesentliche neue Impulse gegeben. Die Ausweisung des Natura 2000-Schutzgebietsnetzwerks hat vielerorts den Brückenschlag zwischen strikter Schutznotwendigkeit und der Förderung nachhaltiger Nutzung geschafft. Einige Arten wie Wildkatze, Biber oder Kranich konnten vor allem dank des Schutzes durch die EU-Naturschutzrichtlinien spektakuläre Comebacks feiern. Natura 2000-Gebiete leisten auch wesentliche Beiträge zum Schutz des Trinkwassers, des Bodens und des Klimas sowie durch die Bewahrung historischer Kulturlandschaften zur Erholung und Lebensqualität der Bevölkerung.

2. Die EU-Naturschutzrichtlinien sind wirksam, effizient, notwendig und modern

Die Ergebnisse der Mitte 2016 veröffentlichten EU-weiten Evaluierungsstudie zum „Fitness-Check“³ der beiden Richtlinien zeigt, dass dieser Rechtsrahmen für den Erhalt und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt von ausschlaggebender Bedeutung ist. Die Studie macht klar: **Die EU-Vogelschutz- und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie sind wirksam, effizient, notwendig und modern.** Gleichzeitig zeigt die Evaluation aber auch, wie ungenügend deren Umsetzung und Finanzierung in den Mitgliedstaaten vielerorts noch ist, wodurch Effizienz, Akzeptanz und Wirksamkeit der Richtlinien entscheidend eingeschränkt werden.

Die Studie benennt wesentliche **Defizite in der Umsetzung und im Vollzug**, insbesondere:

- fehlende nationale und regionale Kriterien für den günstigen Erhaltungszustand einer Art/eines Lebensraumtyps,
- unzureichender Schutz von Natura 2000-Gebieten vor Eingriffen, weil Schutzgebietsverordnungen, FFH-Verträglichkeitsprüfungen und/oder Kohärenzmaßnahmen fehlen oder ungenügend sind,

¹ [BMUB, BfN \(2014\): Die Lage der Natur in Deutschland.](#)

² [BMUB: Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt](#)

³ Milieu, IEEP and ICF (2016): Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives.

<https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/fitnesscheck-final/>

- fehlende Managementpläne und ausbleibende oder ineffektive Managementmaßnahmen in Natura 2000-Gebieten,
- mangelhafte Integration der Ziele und Vorschriften der Richtlinien in andere Politikbereiche, vor allem in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP),
- Wissenslücken (u.a. in Hinblick auf Populations- und Verbreitungstrends und Erhaltungszustände) sowie eingeschränkte Datenverfügbarkeit und fehlender Austausch von Daten, Erfahrungen und Ergebnissen zwischen Interessengruppen und Mitgliedstaaten,
- unzureichende Verfügbarkeit finanzieller Mittel.

Die Autoren der Fitness-Check-Studie empfehlen eine Reihe von Maßnahmen zur besseren Umsetzung. Diese und weitere Schritte müssen nach Ansicht der Naturschutzverbände dringend in einer **Umsetzungsoffensive von EU-Kommission, Bund und Ländern** auf den Weg gebracht werden.

3. Forderungen an Länder, Bund und die EU

Die Naturschutzverbände fordern von Bund und Ländern ein im Folgenden dargestelltes Bündel von Maßnahmen zur beschleunigten und vollständigen Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland. In diesem Zusammenhang begrüßen die Verbände die "Naturschutzoffensive 2020"⁴ der Bundesumweltministerin, fordern jedoch dringend deren inhaltliche Konkretisierung und zeitnahe Umsetzung konkreter Maßnahmen mit Bezug zu den EU-Naturschutzrichtlinien.

Von der EU-Kommission fordern die Verbände, umgehend die Beibehaltung der Richtlinien in unveränderter Form zu beschließen und zusätzliche, flankierende Initiativen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zu ergreifen.

1. Umgehende Sicherung aller Natura 2000-Gebiete sowie Erstellung von Managementplänen

- **LÄNDER:** Sofortige Umsetzung einer EU-konformen rechtlich verbindlichen Sicherung aller Natura 2000-Gebiete sowie bis spätestens 2018 Erarbeitung noch fehlender gebietsspezifischer Schutzziele und Managementpläne gemeinsam mit Landnutzern, Naturschutzverbänden und anderen relevanten Gruppen. Unverzügliche Umsetzung aller bereits als notwendig erkannten Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen einschließlich der Anpassung der Pachtverträge für landeseigene Flächen an die Erhaltungsziele der Natura 2000-Gebiete.
- **BUND:** Bis spätestens Ende 2016 EU-konforme rechtlich verbindliche Sicherung aller Natura 2000-Gebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee und Festlegung von wirksamen Erhaltungsmaßnahmen sowie wirksamen Verboten oder Regulierungsansätzen für die wirtschaftliche Nutzung in den Natura 2000-Gebieten.

2. Konsequente Verhinderung von schädlichen Eingriffen in Natura 2000-Gebiete

- **LÄNDER:** Konsequenter und effizienter Schutz der Natura- 2000-Gebiete vor schädlichen Eingriffen durch die Festsetzung gebietsspezifischer Ge- und Verbote in den Schutzgebietsverordnungen und konsequentere Anwendung der Vorschriften der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Zudem müssen die Länder sicherstellen, dass die Kohärenzmaßnahmen zum Ausgleich von unvermeidbaren Schäden ausreichen, rechtzeitig durchgeführt und in ihrer fachlichen Wirkung kontrolliert und ggf. nachgebessert werden. Auch die Summationswirkung ist verstärkt zu beachten.
- **LÄNDER:** Regelmäßige Beteiligung der Verbände bereits auf Ebene der Vorprüfungen und im Rahmen der Verträglichkeitsprüfungen. Die genehmigten und angezeigten Eingriffe und die erteilten Ausnahmegenehmigungen zur Schädigung von Natura 2000-Gebieten (nach FFH-Art.6(4)) sollten in einem landesweiten Kataster von den zuständigen Behörden veröffentlicht werden.
- **BUND:** Die Unterstützung von Genehmigungsbehörden, Vorhabenträgern und Verbänden durch die Einrichtung eines zentralen, öffentlich zugänglichen Informationssystems für Daten über Fauna und Flora, wie in der „Naturschutzoffensive 2020“ des BMUB angekündigt. Dieses sollte neben Kartierungsdaten auch alle Leitfäden und fachlichen Standards sowie die Rechtsgrundlagen und relevanten Gerichtsurteile der EU und des Bundes gebündelt zur Verfügung stellen.

⁴ <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/naturschutz-offensive-2020/>

- **EU:** Überarbeitung und stringendere Fassung des Leitfadens zur Verträglichkeitsprüfung nach Art.6 FFH-Richtlinie einschließlich der Maßgabe einer strengeren Auslegung von Art. 6.4 mit hohen Anforderungen an die Definition des überwiegend öffentlichen Interesses bei der Prüfung von Alternativen, in denen ein Projekt unverträglich mit den Zielen der FFH-Richtlinie ist.

3. Verbesserung des Artenschutzes

- **BUND und LÄNDER:** Erarbeitung und Umsetzung von Artenschutzprogrammen oder Artenaktionsplänen für solche Arten, für die Deutschland im internationalen Maßstab eine zentrale Verantwortung bei deren Erhalt zukommt.
- **EU:** Überarbeitung und stringendere Fassung des Leitfadens zum Artenschutz nach Art. 12 und Art. 16 FFH-Richtlinie.

4. Intensivierung der Kontrollen zur Einhaltung von Gebiets- und Artenschutzbestimmungen

- **LÄNDER:** Strengere Kontrolle des Schutzes von Natura 2000-Gebieten und der Einhaltung von Artenschutzbestimmungen sowie konsequentere und schärfere Sanktionierung von Verstößen; hierfür Bereitstellung von mehr Personal und die Ausweitung der Kompetenzen für die zuständigen Behörden, zeitnahe und aussagekräftige Veröffentlichung von Verstößen und verhängten Sanktionen sowie Ausbau von Umweltschutzanwaltschaften bzw. Fachermittlungsstellen in Landeskriminalämtern (LKAs).
- **EU:** Mehr Kapazitäten und Kompetenzen für die Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission, um mögliche Beschwerden und Vertragsverletzungen schneller zu bearbeiten, zu überwachen, und Verfahren gegen Mitgliedsstaaten einleiten zu können (u.a. personelle Ausstockung, satelliten-gestützte Erfassung von Landnutzungsänderungen und Eingriffen, Vor-Ort-Überprüfungen).
- **EU:** Verabschiedung einer EU-Umweltinspektionsrichtlinie zur Schaffung einheitlicher Standards bei der Überwachung von Umweltvorschriften (z.B. um sicherzustellen, dass Behörden beispielsweise illegale Vogeljagd oder die Zerstörung von Naturschutzgebieten ausreichend verfolgen und sanktionieren) - auch im Sinne der Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten.
- **EU:** Bessere Umsetzung der Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt (2008/99/EG).

5. Definition des Günstigen Erhaltungszustands und Monitoring

- **BUND und LÄNDER:** Festlegung bundesweit vergleichbarer Referenzwerte für die Bewertung des „Günstigen Erhaltungszustands“, insbesondere auch der Waldlebensraumtypen, die der tatsächlichen Qualität und den inhaltlichen Zielen der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie Rechnung tragen.
- **BUND und LÄNDER:** Systematisches, transparentes, überregional vergleichbares und staatlich finanziertes Monitoring des Zustands der EU-rechtlich relevanten Arten und Lebensraumtypen sowie der Natura 2000-Gebiete; hierfür sind zusätzliche Finanz- und Personalmittel von Bund und Ländern bereit zu stellen.
- **EU:** Verpflichtende Berücksichtigung des Zustands der Natura 2000-Gebiete in den FFH- und Vogelschutzberichten der Mitgliedsstaaten (einschließlich Anteil der Gebiete an Populationen und Lebensraumtypen, Stand bei Zielerreichung und Umsetzung der Managementpläne, Finanzierung, erfolgte und genehmigte Eingriffe und Kohärenzmaßnahmen).

6. Mehr und besser ausgebildetes Personal für den behördlichen Naturschutz

- **LÄNDER:** Erhebliche Aufstockung des Personals der Naturschutzverwaltungen in den Bundesländern, insbesondere in den Unteren Naturschutzbehörden.
- **LÄNDER:** Personelle und finanzielle Stärkung der hauptamtlichen Schutzgebietsverwaltungen, Biologischen Stationen und Landschaftspflegeverbände.
- **BUND und LÄNDER:** Verbesserte Qualitätssicherung auf Gutachter- und Behördenseite zur Gewährleistung der Planungs- und Rechtssicherheit für Vorhabenträger. Dies sollte über die Entwicklung von bundesweit einheitlichen Methodenstandards für die Erstgutachten und Leitfäden für die Genehmigungsbehörden erreicht werden. Zudem ist ein verändertes Vergabeverfahren für die Gutachtenbeauftragung zu entwickeln, das die Unabhängigkeit und die fachliche Eignung der Gutachter sicherstellt.

- **EU, BUND UND LÄNDER:** Fachliche Qualifizierungsoffensive zu Bestimmungen und Anwendung des EU-Naturschutzrechts in beruflichen Bereichen der Landwirtschafts-, Fischerei-, Wasserwirtschafts- und Forstverwaltung, der Raumplanung, in Staatsanwaltschaften und bei Gerichten. Eine derartige Initiative ist bereits in der EU-Biodiversitätsstrategie 2020 enthalten (Ziel 1, Aktion 3 b, c), wurde aber bisher nicht umgesetzt.

7. Länderspezifische Finanzierungsstrategien und Einrichtung eines EU-Naturschutzfonds

- **LÄNDER:** Entwicklung von länderspezifischen, aber bundesweit abgestimmten Finanzierungsstrategien zur Umsetzung von Natura 2000 und zur Erreichung des Günstigen Erhaltungszustandes, zumindest für die EU-rechtlich relevanten Arten und Lebensraumtypen. Diese Strategien sollten mit den Naturschutzverbänden und anderen Interessensgruppen gemeinsam entwickelt werden und klare länderspezifische Angaben über Finanzierungsbedarf und Finanzierungslücken bei der Natura 2000-Finanzierung enthalten.
- **EU:** Eine Neuausrichtung der EU-Naturschutzförderung spätestens ab 2021. Der derzeit verfolgte „integrierte Ansatz“, bei dem die Mitgliedstaaten aus verschiedenen EU-Fonds die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen sollen, ist als gescheitert anzusehen. Nach Schätzungen der EU-Kommission wurden in der Förderperiode 2007 – 2013 höchstens 20 % der Natura 2000-Kosten mit EU-Mitteln gedeckt⁵. In der laufenden Förderperiode ist keine wesentliche Verbesserung der Situation zu erwarten. Daher muss der EU-Haushalt künftig Mittel in eigenen, spezifisch auf den Naturschutz ausgerichteten Haushaltstiteln bereitstellen. Die bevorzugte Lösung ist hierfür ein eigenständiger, finanziell angemessen ausgestatteter **EU-Fonds**, der folgende Merkmale aufweisen sollte:
 - (i) die **Aufgabe** des Fonds sollte die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten, u.a. zur Erfüllung ihrer EU-rechtlichen Verpflichtungen aus den beiden Naturschutzrichtlinien sowie der globalen und EU-Biodiversitätsstrategien sein. Außerdem sollten auch Naturschutzmaßnahmen gefördert werden, die der Umsetzung anderer ökosystemorientierter Richtlinien, Maßnahmen und Programme dienen, zum Beispiel im Bereich von Wasserrahmenrichtlinie, Meeresschutz, ökosystembasierter Anpassung an den Klimawandel und grüner Infrastruktur.
 - (ii) die **Ausstattung des Fonds** sollte sich primär an den besten verfügbaren Kostenschätzungen von EU und Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Natura 2000 und anderer für die o.g. Aufgaben erforderlichen Maßnahmen orientieren sowie an einer durchschnittlichen EU-Förderquote von mindestens 75%; die Verbände gehen dabei zunächst von einer Größenordnung von ca. 12 – 15 Milliarden EUR jährlich für die gesamte EU aus.
 - (iii) die **förderfähigen Maßnahmen** sollen insbesondere Folgendes umfassen: Managementplanung, Erwerb von Grundstücken und Nutzungsrechten, biotopgestaltende Aktivitäten, langfristige Pflege von Lebensraumtypen im Offenland und im Wald, Artenschutz- und Artenhilfsprogramme, Betreuung von Schutzgebieten, Aufbau und Unterhalt von Infrastruktureinrichtungen (wie z.B. Biologische Stationen oder Landschaftspflegeverbände), grüne Infrastruktur außerhalb von Schutzgebieten, Maßnahmen zur Prävention und Eindämmung von invasiven, gebietsfremden Arten, Schutz vor Brandstiftung und illegalen Rodungen u.a.m.
 - (iv) die **Organisation des Fonds** sollte in Deutschland über operationelle Programme auf Landes- und Bundesebene erfolgen, mit Federführung der Umwelt- und Naturschutzbehörden auf allen Ebenen sowie Einbeziehung aller wichtigen Akteure, u.a. aus Naturschutz- und Landnutzung. Als Grundlage für die Genehmigung der Programme durch die Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission muss die Darstellung des prioritären Finanzierungsbedarfs für die Natura 2000-Gebiete und andere Instrumente im Rahmen von entsprechender Finanzierungsstrategien gelten.
 - (v) die **Empfänger der Fördermittel** sollten alle Akteure sein, die die förderfähigen Maßnahmen durchführen können und wollen. Dies sind in erster Linie Landnutzer (z.B. Landwirte, private Waldbesitzer, Fischereibetriebe), öffentliche Verwaltungen und Naturschutzverbände, aber auch Unternehmen, Kommunen, Stiftungen und andere Dienstleister. Neben einer attraktiven

⁵ European Commission (2011): Commission Staff working Paper - Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/financing_natura2000.pdf

Förderhöhe ist es wichtig, dass Beantragung und Abrechnung der Fondsgelder für Verwaltung und Empfänger bedeutend einfacher werden als dies bei der Nutzung derzeitiger Mittel im integrierten Ansatz der Fall ist.

Unabhängig von der Einführung eines EU-Naturschutzfonds muss sichergestellt werden, dass der Finanzierungsbedarf von Natura 2000 schnellstmöglich durch eine Stärkung aller geeigneten Finanzierungsinstrumente gedeckt wird.

8. Direkte Förderung prioritärer Projekte: LIFE und TEN-G

- **EU:** Deutliche Stärkung des LIFE-Programms der EU-Kommission bereits ab 2018 im Zuge einer Anpassung des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU 2014-2020 an neue Herausforderungen von derzeit etwa 150 Millionen auf 1 Milliarde EUR/Jahr. Begleitend eine Erhöhung der EU-Kofinanzierung auf pauschal 75 Prozent und erhebliche Reduzierung des bürokratischen Aufwands bei Antragsstellung und Durchführung der Projekte. Das LIFE-Programm sollte auch nach 2021 ein zielgerichtetes Förderinstrument der EU-Kommission bleiben, um prioritäre und innovative Projekte im EU-weiten Wettbewerb zu fördern und einen EU-Naturschutzfonds entsprechend zu ergänzen.
- **EU und BUND:** Initiierung einer transeuropäischen „Grünen Infrastruktur“ zur Sicherung und Wiederherstellung wichtiger Ökosystemleistungen. Finanzierung prioritärer Korridore (Trans-European Network for Green Infrastructure, TEN-G) durch den EU-Haushalt und das Bundesprogramm Biologische Vielfalt.

9. Beendigung natur- und umweltschädlicher Subventionen

- **Länder, Bund, EU:** Ende der Torpedierung von Naturschutzzielen mit Steuermitteln. Nach dem Prinzip "Öffentliches Geld (nur) für öffentliche Leistungen" sind alle Finanzierungsinstrumente, insbesondere in der Agrar-, Fischerei-, Regional-, Infrastruktur und Energiepolitik anzupassen.

10. Bundesprogramm Biologische Vielfalt aufstocken und zur Ko-finanzierung von EU-Mitteln nutzen

- **BUND:** Finanzielle Aufstockung des Bundesprogramms Biologische Vielfalt auf ein Volumen von 50 Millionen EUR pro Jahr bis zum Jahr 2020 mit zusätzlichen Personalkapazitäten beim BMUB, Bundesamt für Naturschutz und dem Projektträger Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt. Wichtig ist, dass das Bundesprogramm auch eine Ko-finanzierung von LIFE-Projekten der EU über das Bundesprogramm ermöglicht wird.

Berlin/Magdeburg, 15. September 2016

Kontaktpersonen der Verbände:

BBN: Klaus Werk, stellvertretender Vorsitzender: klaus.werk@werk-home.de

BUND: Dr. Christine Margraf, Bundesarbeitskreis Naturschutz: christine.margraf@bund-naturschutz.de und
Magnus Wessel, Leiter Naturschutzpolitik: magnus.wessel@bund.net; bund-koordination-natura2000@posteo.de

DNR: Bjela Vossen, Leiterin DNR EU-Koordination: bjela.vossen@dnr.de

NABU: Konstantin Kreiser, Leiter Globale & EU-Naturschutzpolitik: konstantin.kreiser@NABU.de

WWF: Günter Mitlacher, Leiter Internationale Biodiversitätspolitik: guenter.mitlacher@wwf.de