



Die EU-Naturschutzrichtlinien auf dem Prüfstand: Hintergründe und Ablauf

Seit 2014 bis Ende 2016 führt die Europäische Kommission die Überprüfung der EU-Naturschutzrichtlinien im Rahmen des sogenannten REFIT-Programmes durch (REFIT = Regulatory Fitness and Performance). Es soll die Frage beantwortet werden, ob die beiden Richtlinien im europäischen Naturschutz – die Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie – noch ihren Zweck erfüllen und „fit for purpose“ sind.

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 Natura 2000-Schutzgebietsnetz sowie den Regelungen zum Artenschutz schaffen sie in allen Mitgliedstaaten die Grundlage für den Erhalt wildlebender Tier- und Pflanzenarten und gefährdeter Lebensräume. EU-weit liegt der Anteil der mehr als 27.000 FFH- und Vogelschutzgebiete bei etwa 19 Prozent der Landfläche. Damit ist es das größte rechtlich geschützte ökologische Schutzgebietssystem der Welt.

Die Schutzgebiete umfassen die wertvollsten Naturlandschaften 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 die einzelnen Schutzziele nicht gefährdet werden. Viele Natura 2000-Flächen sind auf Landschaftspflege oder extensive Landbewirtschaftung angewiesen.

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 beiden Naturschutzrichtlinien sind der bedeutendste Beitrag der EU, um die strategischen Ziele der UN-Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity - CBD) bis 2020 zu erreichen, nämlich 17% der Landfläche unter Naturschutz zu stellen.

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** wurden von Deutschland identifiziert und an die EU-Kommission gemeldet, die **15,4 Prozent der Landfläche Deutschlands** und rund **45 Prozent der deutschen küstennahen Meereszone** bedecken ([Stand: 2013](#)).

Die EU-Naturschutzrichtlinien zeigen 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. Auch der kürzlich durch die EU-Kommission vorgelegte [Zwischenbericht zur EU-Biodiversitätsstrategie](#) verdeutlicht, dass die beiden EU-Naturschutzrichtlinien das Herzstück des EU-weiten Naturschutzes sind. Bei konsequentem Schutz der Natura 2000-Gebiete und der gefährdeter Arten leisten sie den wichtigsten Beitrag im Kampf gegen den Artenrückgang in Deutschland. Seeadler, Fischotter, Wolf oder Luchs

verdanken auch in Deutschland der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ihre Rückkehr, nachdem sie nahezu ausgerottet waren.

Mit dem weitgehenden **Abschluss der Gebietsmeldungen** für das Natura 2000-Netzwerk im Jahr 2006 liegt der Schwerpunkt auf der Unterschutzstellung und **Ausweisung der gemeldeten Flächen zu Naturschutzgebieten**. Damit verbunden sind die Festlegung von Schutzziele, die Erstellung von Managementplänen und die Finanzierung für jedes Natura 2000-Gebiet. 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). Die betroffene Wirtschaft - vor allem die rohstoffabbauende Industrie - und die Planungsbehörden aller Verwaltungsebenen haben sich inzwischen auf diese Rechtslage und die existierende Schutzgebietskulisse eingestellt. In Einzelfällen kommen in der Anwendung Konflikte vor, die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu lösen sind.

Wesentliche Inhalte der EU-Naturschutzrichtlinien

Die **Vogelschutzrichtlinie von 1979** (aktuelle Fassung [2013/17/EU](#)) stellt eines der ersten grenzüberschreitenden Naturschutzgesetze der Welt dar. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu 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 (FFH) von 1992** [92/43/EWG](#) zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verpflichtet alle Mitgliedstaaten, die sogenannten "Arten und Lebensraumtypen von Gemeinschaftlichem Interesse" in einen „vor-teilhaften Erhaltungszustand“ zu versetzen bzw. diesen zu erhalten.

Das erste 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 (z.B. Moore, Trockenrasen, Heiden). Dies geschieht in neun grenzübergreifenden **biogeographischen Regionen** mit dem Ziel, ein kohärentes Netzwerk an geschützten Lebensräumen zu bilden. Deutschland hat Anteil an drei dieser biogeographischen 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 Projekten 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 sind Teil des Natura 2000-Netzwerks.

Weiterhin von Bedeutung ist der **Schutz von Arten** innerhalb, aber auch außerhalb von Natura 2000-Gebieten. Anhang IV enthält eine Auflistung der [besonders streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten](#) (z.B. Luchs, Wolf, Wildkatze, Fischotter, Luchs, Laubfrosch, Großes Mausohr sowie z.B. Federgras, Wasserfenchel), Anhang V weitere Arten von EU-Interesse, die aber einer Bestandskontrolle unterworfen werden können (z.B. Arnika, Torfmoose, Alpensteinbock, Kegelrobbe).

Stand der Umsetzung in Deutschland

Die erste **Frist zur Übermittlung der deutschen FFH-Gebietsvorschläge** an die EU-Kommission im Juni 1995 verstrich, ohne dass Deutschland ein einziges FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet hatte. Die ersten offiziellen Gebietsmeldungen wurden 1996 vorgelegt und danach folgten weitere Meldungen in mehreren Tranchen. Wegen nicht ausreichender Meldung von FFH - Gebieten wurde Deutschland 1998/99 von der EU-Kommission **vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt** und am 11.09.2001 von diesem verurteilt. Bis 2002 hatten die Bundesländer inzwischen rund 3.500 Gebiete gemeldet, die im Rahmen der europaweiten biogeografischen Seminare jedoch als weitgehend defizitär bewertet wurden. Deutschland hatte daraufhin der EU-Kommission im März 2003 einen Zeitplan zur Abarbeitung dieser Defizite in mehreren Stufen bis Januar 2005 vorgeschlagen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die fachlichen Defizite behoben sein.

Die EU-Kommission hatte parallel dazu im April 2003 ein Zweitverfahren nach Artikel 228 EG-Vertrag gegen Deutschland gestartet, um ihrer Forderung nach einem entschiedenen Abbau der festgestellten Defizite Nachdruck zu verleihen. Gleichzeitig sagte sie jedoch zu, das Zwangsgeldverfahren ruhen zu lassen, sofern der vorgeschlagene Nachmeldeprozess wie vereinbart durchgeführt werden würde.

Diesen Zeitplan hatten alle Bundesländer eingehalten, einzelne Flächen (z.B. im Ems-, Elbe- und Weser-Ästuar) waren allerdings entgegen den Forderungen der EU-Kommission nicht gemeldet worden. Daher hat die Europäische Kommission am 19. Dezember 2005 das Zwangsgeldverfahren gegen Deutschland weiter vorangetrieben. Als Reaktion darauf wurden am 17.02.2006 fristgerecht die o.g. weiteren FFH-Gebiete und -Flächen nachgemeldet. Die EU-Kommission hat auf dieser Basis das Zwangsgeldverfahren gegen Deutschland am 13.10.2006 eingestellt (https://www.bfn.de/0316_gebiete.html).

Im Februar 2015 warf die EU-Kommission Deutschland erneut eine Reihe von **Versäumnissen bei der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH)** vor. Die Kommission bemängelt, dass die sechsjährige Frist für die Unterschutzstellung von Natura 2000-Flächen bereits im Jahr 2010 ausgelaufen sei. Nahezu 2 800 von 4 700 gemeldeten FFH-Gebieten in Deutschland wurden nicht in dieser Frist von den Bundesländern zu Naturschutzgebieten erklärt. Außerdem hat Deutschland für mehr als die Hälfte, nämlich 2 663 Gebiete, bis 2015 nicht die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen für die gefährdeten Lebensräume und Arten festgelegt, um die Ziele der FFH-Richtlinie zu erreichen. Die EU-Kommission erhöht damit den Druck auf Deutschland, die noch bestehenden Defizite in der vollständigen Umsetzung der Richtlinie zu beseitigen (http://www.eggeulen.de/files/eu_ffh_rl_mahnschr150227.pdf).

Überprüfung der Richtlinien im REFIT-Programm 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 nützen.

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](#)) 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 wissensbasiert 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 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.

Ablauf und Zeitplan des REFIT-Verfahrens mit „Fitness Check“

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 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 die europaweite Kampagne der Umweltverbände unterstützt. Es ist die bislang mit Abstand die größte Beteiligung an einer EU-Konsultation.

Phase 3: Die Consultants der Kommission werteten alle Ergebnisse aus und am 20. November 2015 fand in Brüssel eine Konferenz zur Diskussion erster Ergebnisse der Expertenbefragungen und der Online-Konsultation statt. Die Kommission hat eine [statistische Auswertung](#) der Online-Konsultation [veröffentlicht](#).

Phase 4: Bis zum Mai/Juni 2016 wird der Endbericht der Evaluationsstudie veröffentlicht, die EU-Kommission ihre Bewertung der Ergebnisse der Evaluationsstudie in einem sog. „Staff Working Document“ zusammenfassen und die Mitgliedstaaten auf der Sitzung des Umweltministerrates am 20. Juni 2016 informieren. Die Niederländische EU-Präsidentschaft will diese Ergebnisse auf einer Konferenz vom 27.-29. Juni 2016 mit verschiedenen Interessengruppen diskutieren.

Phase 5: Die EU-Kommission wird bis zum Oktober 2016 ihre Schlussfolgerungen aus dem REFIT-Prozess veröffentlichen, die eine „Verschmelzung“ der Richtlinien und/oder Initiativen zu ihrer vollständigen oder besseren Umsetzung beinhalten. Der Umweltministerrat wird am 19. Dezember 2016 zu den Vorschlägen der EU-Kommission Stellung nehmen und eigene Empfehlungen beschließen.

Phase 6: Der Umweltkommissar Karmenu Vella wird im Frühjahr 2017 einen Bericht an EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker über das Ergebnis des REFIT-Prozesses der Naturschutzrichtlinien abgeben.

Ansprechpartner:

Günter Mitlacher,
Leiter Internationale Biodiversitätspolitik
WWF Deutschland,
Reinhardtstraße 18, 10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-200
Guenter.mitlacher@wwf.de