

KURZZUSAMMENFASSUNG

Der Fragebogen zur öffentlichen Konsultation

Die Europäische Kommission hat von April bis Juli 2015 eine öffentliche Konsultation über die FFH- und die Vogelschutz-Richtlinie durchgeführt. Diese Konsultation war Teil eines umfassenderen Prozesses zur Erhebung von Erkenntnissen und Stellungnahmen im Rahmen des „Fitness-Checks“ der beiden Richtlinien. Dieser zielt auf eine Prüfung der Fragen ab, ob der aktuelle Rechtsrahmen angemessen und zielführend ist, und wie gut die beiden Richtlinien zur Erreichung ihrer Ziele beitragen.

Die Konsultation endete am 26. Juli nach 12 Wochen. Der Fragebogen beinhaltete 32 Fragen und war in zwei Teile untergliedert. Teilnehmer hatten die Möglichkeit, entweder nur die ersten 14 allgemeinen Fragen in Teil I zu beantworten, oder alle 32 Fragen, einschließlich 18 detaillierterer Fragen in Teil II (welcher eine bessere Kenntnis der Richtlinien voraussetzt). Alle Fragen basierten auf einem Multiple-Choice-Verfahren. Am Ende des Fragebogens konnten die Teilnehmer darüber hinaus in einem Freitextfeld Kommentare zu Themen ihrer Wahl eintragen.

Das Ziel der Konsultation, das sich auch im Aufbau der Fragen widerspiegelte, bestand darin, Stellungnahmen und qualitative Erkenntnisse zu verschiedenen Aspekten der fünf zentralen Evaluierungskriterien des Fitness-Checks zu sammeln - Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert. Die Auswertung der Konsultation bildet einen Teil der Erkenntnisgrundlage für den Fitness-Check.¹

Der Bericht über die öffentliche Konsultation ist eine Darstellung der Analyse, welche im Rahmen eines Vertrags mit der Europäischen Kommission erstellt worden ist, und unter Berücksichtigung weiterer Erkenntnisse zum Fitness Check in den Endbericht des Auftragnehmers einfließen wird. Die Kommission führt jedoch noch weitere Analysen der im Rahmen der öffentlichen Konsultation gesammelten Antworten durch, einschließlich einer weiteren Auswertung der Freitextkommentare (siehe Kapitel 6). Diese werden ebenfalls in die endgültigen Schlussfolgerungen des Fitness Checks, welche die Dienststellen der Kommission verfassen werden, einfließen.

Überblick über die Einsender

Die Konsultation lieferte eine beispiellose Zahl an Antworten aus allen 28 EU-Mitgliedstaaten und darüber hinaus. Insgesamt gingen 552.472 Antworten ein. Dies ist die Höchstzahl an Antworten, die die Kommission bisher jemals im Rahmen einer Online-Konsultation erhalten hat. Die größte Zahl an Antworten kam aus Deutschland und dem Vereinigten Königreich (jeweils etwa 100.000 Antworten), gefolgt von Italien (etwa 70.000), Spanien, Belgien, den Niederlanden und Frankreich (jeweils etwa 40.000 Antworten).

97 % der Teilnehmer beantworteten lediglich Teil I des Fragebogens (535.657 Antworten). 3 % antworteten auch auf Teil II (16.815 Antworten). Die überwiegende Mehrheit der Antworten stammte von Privatpersonen (547.516). Es gingen 4.600 Antworten von Organisationen ein, darunter mehr als die Hälfte (2.371 Antworten) von Unternehmen.

Das Interesse jener Teilnehmer, welche nur Teil I des Fragebogens beantwortet haben, unterscheidet sich deutlich vom Interesse derer die auch Teil II ausgefüllt haben. 93 % all jener Teilnehmer, die nur Teil I beantwortet haben (511,352) gaben an, dass sie vor allem am

1 http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm

Bereich „Natur“ interessiert oder in diesem aktiv sind. Bei den 16,815 Befragten, welche sowohl Teil I als auch Teil II beantwortet haben, war das Spektrum der Interessen wesentlich vielfältiger: 21 % erklärten „Jagd“, 19 % „Natur“, 17 % „Forstwirtschaft“, 15 % „Landwirtschaft“ und 5 % „Wissenschaft“ als ihr Hauptinteresse.

Mindestens zwölf Kampagnen sind von diversen Interessengruppen organisiert worden, um die Konsultationsteilnehmer durch den Fragebogen zu leiten. Es war jedoch nicht möglich, den Einfluss dieser Kampagnen auf die Konsultationsergebnisse präzise zu quantifizieren, da nicht alle Kampagnen eine Liste vorgeschlagener Antworten veröffentlicht hatten, und einige Teilnehmer von Kampagnen beeinflusst worden sein können, ohne dabei einer durch eine Kampagne vorgeschriebenen Liste von Antworten zu folgen. Andere wiederum mögen rein zufällig Antworten geliefert haben, welche mit den Vorgaben einer Kampagne übereinstimmen.

Die Antworten auf Teil I des Fragebogens belegen allerdings eine erhebliche Unterstützung der größten Kampagne: der „Nature Alert“ Kampagne. Diese wurde von einer Gruppe von Umweltorganisationen mit positiver Sicht auf die Richtlinien organisiert. Nichtsdestotrotz zeigt diese Kampagne auch einige Probleme bei der Umsetzung der Richtlinien auf. Die „Nature Alert“ Kampagne leitete die Teilnehmer lediglich bei der Beantwortung von Teil I des Fragebogens. Diese Kampagne gibt auf ihrer Website an, mit insgesamt 520.325 Antworten zur Konsultation beigetragen zu haben (94 % aller Antworten). Eine Auswertung der Antworten der Konsultation zeigt, dass tatsächlich 505.548 oder 92 %² aller Befragten genau entsprechend den Vorgaben der „Nature Alert“ Kampagne geantwortet haben. Dies belegt den erheblichen Einfluss dieser Kampagne auf die Beantwortung von Teil I des Fragebogens. Jene Einzelpersonen die durch die „Nature Alert“ Kampagne geantwortet haben, gaben auch durchweg „Natur“ als ihr Hauptinteresse an.

Eine weitere einflussreiche Kampagne war das „Aktionsbündnis Forum Natur“ AFN. Der Webseite dieser Kampagne zufolge repräsentiert sie Land- und Forstwirtschaft sowie Jagd- und Fischerei-Interessen. Diese Kampagne stand für eine kritische Sicht auf die Richtlinien, und bot sowohl Antwortvorschläge zu Teil I als auch zu Teil II des Fragebogens an. Die Webseite dieser Kampagne enthält keine Angaben über die Zahl der durch sie generierten Antworten. Eine Auswertung der Konsultation zeigt jedoch, dass 6.243 Befragte genau entsprechend den Vorgaben dieser Kampagne geantwortet haben, was 1,1 % der Antworten zu Teil I und 38,2 % der Antworten zu Teil II entspricht. 5,880 (94 %) dieser Antworten kamen aus Deutschland, 329 aus Österreich (5 %) und die übrigen 34 aus anderen Ländern. Als Interessenschwerpunkte in dieser Antwortgruppe wurden „Landwirtschaft“ (1,758), „Forstwirtschaft“ (1,821) und „Jagd“ (1,793) angegeben.

Obwohl bekannt ist, dass noch eine Reihe weiterer Kampagnen aktiv waren, war es nicht möglich, die Zahl der durch diese Kampagnen generierten Antworten zu bestimmen.

Antworten auf Teil I des Fragebogens

Alle Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation (552.472) beantworteten Teil I des Fragebogens und die darin enthaltenen 14 Fragen, deren Beantwortung vorgeschrieben war. Von diesen Antworten kamen 547.516 von Einzelpersonen, 2,371 von Unternehmen, 824 von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und 817 von anderen Organisationen. Regierungs- und

2 505,874 Einsender füllten ihren Fragebogen exakt entsprechend den in der Kampagne vorgegebenen Antworten aus; davon hatten sich 505,548 Einsender als Einzelpersonen eingetragen und „Natur“ als Ihr Schwerpunktinteresse angegeben – da beide Eingabefelder im System dieser Kampagne automatisch ausgefüllt waren, kann entweder davon ausgegangen werden, dass die verbleibenden 326 Einsender entweder per Zufall die gleichen Antworten gegeben haben, oder dass sie sich bei ihrer unabhängigen Beantwortung der Umfrage von den Empfehlungen der Kampagne haben leiten lassen.

Forschungsinstitutionen lieferten jeweils 356 und 232 Antworten. Eine Definition dieser Kategorien ist im Bericht angegeben.

Insgesamt ist ersichtlich, dass die Ergebnisse von Teil I größtenteils die in der „Nature Alert“ Kampagne vorgeschriebenen Antworten widerspiegeln. Trotzdem ermöglicht die vorliegende Analyse, welche verschiedene Antwortprofile (Einzelpersonen, Unternehmen, NROs usw.) und Interessengruppen (Natur, Jagd, Forstwirtschaft usw.) vergleicht, eine Gesamtdarstellung der Positionen der Interessengruppen.

Die überwiegende Mehrheit der Antworten auf Teil I gaben an, dass ihrer Auffassung nach:

- die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie wichtig bzw. sehr wichtig für den Naturschutz sind (98 %)
- die in den Richtlinien festgelegten strategische Ziele und Vorgehensweisen für den Schutz der Natur in der EU angemessen bzw. sehr angemessen sind (94 %)
- die Richtlinien hinsichtlich des Naturschutzziels effektiv bzw. sehr effektiv sind (93 %)
- der Nutzen der Umsetzung der Richtlinien die Kosten bei weitem überwiegt (93 %)
- wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belange sowie regionale und lokale Besonderheiten bei der Umsetzung der Richtlinien entweder sehr gut oder hinreichend berücksichtigt werden (etwa 93-94 %)
- die Umweltpolitik der EU die beiden Naturschutzrichtlinien unterstützt (94 % Zustimmung)
- die Politik der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung (93 %), sowie die Energie- (96 %) und Verkehrspolitik (97 %) dem Ziel der Richtlinie nicht förderlich sind,
- andere Politikbereiche einen stärkeren Beitrag leisten könnten,³
- die Richtlinien einen erheblichen Mehrwert liefern der weit über das hinausgeht, was durch nationale oder regionale Rechtsvorschriften erreicht werden könnte (93 %)
- die Richtlinien einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaft liefern (93 %)
- die Richtlinien darüber hinaus einen sozialen Nutzen liefern (95 %)
- weiterhin ein Bedarf an EU-Rechtsvorschriften zum Schutz von Arten und Lebensräumen besteht (98 %)

Je nach Profil der Einsender zeigten sich jedoch deutliche Meinungsunterschiede. Während beispielsweise die Mehrheit der befragten Einzelpersonen der Auffassung war, dass der Nutzen der Richtlinien deren Kosten bei weitem übersteigt (94 % der Antworten), gaben drei Viertel (75 %) aller Unternehmen an, dass ihrer Auffassung nach die Kosten der Umsetzung den Nutzen bei weitem übersteigen. Dieser Anteil steigt auf 85 % der Antworten bei Unternehmen aus den Bereichen Land- und Forstwirtschaft.

Auch im Bezug auf wirtschaftliche Aspekte hatten die Unternehmen eine deutlich divergierende Auffassung im Vergleich zu den Einzelpersonen: 13 % der Unternehmen waren der Meinung, dass wirtschaftliche Belange bei der Durchführung der Richtlinien berücksichtigt worden sind, wogegen 94 % der Einzelpersonen dieser Auffassung waren. Hinsichtlich der Relevanz der Richtlinien antwortete eine Mehrheit der Einsender, dass die Richtlinien auch weiterhin notwendig seien (98 % der Einzelpersonen, 89 % der Hochschulen und Forschungsinstitute, 82 % der Nichtregierungsorganisationen, 78 % der Regierungsvertreter und Behörden und 76 % der anderen Organisationen). Allerdings antwortete die Mehrheit der Unternehmen (63 %), dass nach ihrer Auffassung keine weitere Notwendigkeit für EU Rechtsvorschriften in diesem Bereich bestehe.

³ Fischerei und Meeresangelegenheiten, Kohäsion, Industrie und Unternehmen, Klimawandel, Gesundheit, Forschung und Innovation

Antworten auf Teil II des Fragebogens

Die Beantwortung der 18 Fragen in Teil II des Fragebogens war fakultativ und setzte eine bessere Kenntnis der Richtlinien voraus. Nur 3 % aller Einsender (16.815 der insgesamt 552.472 Antworten) beantworteten sowohl Teil I als auch Teil II. Darunter waren 13.198 Antworten von Einzelpersonen, 1.785 von Unternehmen, 660 von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und 491 von anderen Organisationen. Vertreter öffentlicher Stellen und Forschungsinstitute lieferten jeweils 277 und 155 Antworten. 249 Antworten stammten von Einsendern, die sich als „Sonstige“ registriert hatten.

Im Vergleich zu anderen Ländern (14 %) gab einen höheren Anteil (44 %) der Einsender aus Deutschland und Österreich als Interessenschwerpunkt die Land- und Forstwirtschaft an. Dies dürfte die Auswirkung bestimmter Initiativen in den betroffenen Ländern widerspiegeln, darunter der Kampagne des Aktionsbündnisses Forum Natur (AFN).

Im Gegensatz zu Teil I liefert Teil II des Fragebogens divergierende Ansichten hinsichtlich Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und Kohärenz der Richtlinien. Dies dürfte auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der Teilnehmer an beiden Teilen des Fragebogens, sowie die Auswirkungen einzelner Kampagnen zurückzuführen sein.

Die Mehrheit der Antworten auf Teil II vertrat die Auffassung, dass:

- die im Zusammenhang mit der Richtlinienumsetzung stehenden Verwaltungskosten *erheblich* sind (60 %);
- für die Umsetzung der Richtlinien nur *unzureichende Mittel* verfügbar sind (77 %)
- der Mangel an ausreichender Finanzierung die Fortschritte *in erheblichem Ausmaß* behindert (74 %)
- die adäquate Durchsetzung der Rechtsvorschriften, die wirksame nationale Koordinierung, die internationale Zusammenarbeit, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die Erstellung von Leitlinien *eine gewisse* Auswirkungen auf den Erfolg der Richtlinien haben (87-90 %)
- folgende Elemente die Fortschritte *in erheblichem Ausmaß* behindern: die unzureichende Einbindung von Interessengruppen (65 %), eine ineffiziente Koordinierung vor Ort (62 %), Lücken hinsichtlich der wissenschaftlichen Kenntnis der Arten und Lebensräume (61 %), ein unklarer Wortlaut der Richtlinien (54 %) und eine ineffiziente Koordination auf EU-Ebene (54 %)
- Wechselwirkungen mit anderen EU-Rechtsvorschriften und -Politiken *bis zum einem gewissen Ausmaß* (58 %) bzw. *in erheblichem Ausmaß* (27 %) zu Ineffizienzen geführt haben

Die Antworten auf Teil II zeigten, je nach Profil, Interessenschwerpunkt und Herkunftsland des Einsenders, divergierende Ansichten zu folgenden Fragen:

- Die Mehrheit der befragten Unternehmen (79 %), Einzelpersonen (59 %) und staatlichen Stellen (56 %) sowie die Hälfte der anderen Organisationen oder Vereinigungen (50 %) betrachteten die beiden Richtlinien *in gewissem Masse* als wirkungsvoll, während die meisten NROs (52 %) und Forschungsinstitute (53 %) die Richtlinien als *sehr* wirkungsvoll ansahen;
- Die Mehrheit der Einsender (80 %) aus Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, Angelsport und Jagd (62 %) war der Meinung, dass die Richtlinien *nicht sehr wichtig* für den Schutz der Biologischen Vielfalt in Europa seien, wogegen mehr als die Hälfte aller Einsender aus dem Bereich Industrie (Baugewerbe, Bergbau, Verkehr)

meinten, dass sie *sehr wichtig* seien (54%). Die Einsender mit dem Interessenschwerpunkt Natur und Umwelt gaben ebenfalls an, dass die Richtlinien ihrer Meinung nach *sehr wichtig* seien (83 %).

- Während die Einsender aus den meisten Ländern die Auffassung vertraten, dass die Richtlinien für den Erhalt der biologischen Vielfalt *sehr wichtig* seien, waren 69 % der Einsender aus Deutschland und 67 % der Einsender aus Österreich der Auffassung, die Richtlinien seien *nicht sehr wichtig*. Dies entspricht der empfohlenen Antwort der Kampagne des Aktionsbündnisses Forum Natur AFN.

Geäußerte Kommentare zur offenen Frage

Unter den 552.472 Einsendern äußerten sich 10.213 (1,8 %) zu der letzten offenen Frage. Darunter waren 8.103 Antworten von Einzelpersonen, 875 von Unternehmen, 449 von NROs und 393 von anderen Organisationen. Öffentliche Stellen und Forschungsinstitute reichten jeweils 143 und 101 Kommentare ein. 149 Antworten stammten von Einsendern, die sich als „Sonstige“ eingetragen hatten. Ein Großteil der Stellungnahmen (43 %) wurde von Einsendern verfasst, die Natur und Umwelt als ihren Interessenschwerpunkt angegeben hatten, dicht gefolgt von Einsendern aus den Interessensbereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd (zusammen 37 %).

Eine detaillierte Analyse der Kommentare erfolgte auf der Grundlage einer geschichteten Zufallsstichprobe von Stellungnahmen. Die Schichtung basiert auf einer Kombination aus Absenderprofil und Interessenschwerpunkt. Die detaillierte Auswertung basiert auf 10 % der Antworten je Schicht. Insgesamt sind 1.017 Antworten ausgewertet worden.

Einer der am häufigsten erwähnten Aspekte in den Antworten aller Einsendergruppen (sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen) war die unzureichende Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinienziele. Kommentare reichten von allgemeinen Aussagen über fehlende Durchsetzung, Kontrolle oder Überwachung bis hin zu spezifischen Angaben über ein unzureichendes Management von Schutzgebieten, eine mangelnde Koordinierung oder die Unzulänglichkeit durchgeführter Maßnahmen. Entsprechende Kommentare fanden sich in 23 % aller Antwortstichproben. Ein weiterer häufiger Kommentar war, dass die Richtlinien wirkungsvoll sind und zum Naturschutz beigetragen haben (17 % aller Stellungnahmen der Stichprobe).

Unter den Einsendern, die als ihren Interessenschwerpunkt Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd angegeben hatten, merkten 20 % an, dass sozio-ökonomische Aspekte nur unzureichend berücksichtigt worden sind und dass Landeigentümer und -nutzer, als Sachverständige zu Fragen der Nutzung oder des Managements natürlicher Ressourcen, nur unzureichend an der Umsetzung der Richtlinien beteiligt worden sind (35 %). Außerdem gaben die Einsender aus dieser Interessengruppe häufig an (20 % aller Stellungnahmen dieser Stichproben), dass die beiden Richtlinien bei ihrer Durchführung erhebliche Kosten verursachten, welche für sie zu einer unangemessenen Belastung führten. Darüber hinaus betonten sie auch, dass die Umsetzung der Regelungen manchmal zu kompliziert und für sie nur schwer verständlich sei (32 % aller Stellungnahmen der Stichproben).

Die Einsender mit einem Interessenschwerpunkt in den Bereichen Natur und Umwelt merkten am häufigsten an, dass Probleme bei der Umsetzung auf einen Mangel an Durchsetzung zurückzuführen sei (35 % der Stichproben dieser Gruppe). Außerdem wurde in vielen Stellungnahmen geltend gemacht, dass die Richtlinien effektiv seien (31 % der Stichproben dieser Gruppe) und dass ein Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen bestehe (12 %). Innerhalb dieser Gruppe wiesen 30 % der abgegebenen Stellungnahmen darauf hin, dass die Richtlinien im Vergleich zu einzelstaatlichen Rechtsvorschriften einen Mehrwert liefern und dass dieser Mehrwert beibehalten werden sollte.