

kremer | werner heinrich-roller-straße 19 10405 berlin

Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer
in Deutschland e.V. (VFD)
Grenzstr. 23

27239 Twistringen

heinrich-roller-straße 19
10405 berlin
tel 030 - 288 76 783
fax 030 - 288 76 782

ulrich werner
fachanwalt für verwaltungsrecht

peter kremer
fachanwalt für verwaltungsrecht

werner@kremer-werner.de

kremer@kremer-werner.de

www.kremer-werner.de

www.umweltanwaelte.de

Rechtliche Zulässigkeit einer Obergrenze für Wölfe in Deutschland

Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag
der Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer in Deutschland e.V. (VFD)

Ass. Jur. Kerstin Kühn
Rechtsanwalt Peter Kremer

21.9.2021

Fragestellung

Ist eine zahlenmäßige Obergrenze für Wölfe in Deutschland rechtlich zulässig?

Zusammenfassung

Die Festlegung einer zahlenmäßigen Obergrenze von Wölfen in Deutschland, einzelnen Bundesländern oder Regionen ist nach geltendem Recht derzeit und auf absehbare Zeit unzulässig. Die Zulässigkeit scheidet insbesondere

- am Nachweis der Geeignetheit einer solchen Ausnahmeregelung
- am Vorhandensein zumutbarer Alternativen
- am Nachweis der Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen

1. Rechtlicher Rahmen im Wortlaut

Die für die Beantwortung der Fragestellung relevanten Rechtsvorschriften lauten im Wortlaut:

1.1 FFH-Richtlinie der EU (Richtlinie 92/43/EWG)

Artikel 1

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet: (...)

i) ‚Erhaltungszustand einer Art‘: die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

Der Erhaltungszustand wird als ‚günstig‘ betrachtet, wenn

- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und
- das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und
- ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

...“

(...)

Artikel 12

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

a) alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten; (...)

Artikel 16

(1) Sofern es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und unter der Bedingung, daß die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 14 sowie des Artikels 15 Buchstaben a) und b) im folgenden Sinne abweichen:

- a) zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;
- b) zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;
- c) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;
- d) zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht, einschließlich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen;
- e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.

(...)

ANHANG IV STRENG ZU SCHÜTZENDE TIER- UND PFLANZENARTEN VON GEMEINSCHAFTLICHEM INTERESSE

(...)

a) TIERE / WIRBELTIERE / SÄUGETIERE / CARNIVORA

Canidae

(...)

Canis lupus (ausgenommen die griechischen Populationen nördlich des 39. Breitengrades; die estnischen Populationen, die spanischen Populationen nördlich des Duero; die bulgarischen, lettischen, litauischen, polnischen, slowakischen Populationen und die finnischen Populationen innerhalb des Rentierhaltungsareals im Sinne von Paragraph 2 des finnischen Gesetzes Nr. 848/90 vom 14. September 1990 über die Rentierhaltung)

(...)

[Anm.: canis lupus – deutsch Wolf]

1.2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

§ 7 BNatSchG Begriffsbestimmungen

(2) (...)

6. Population

eine biologisch oder geografisch abgegrenzte Zahl von Individuen einer Art; (...)

§ 44 BNatSchG Vorschriften für besonders geschützte und bestimmte andere Tier- und Pflanzenarten

(1) Es ist verboten,

1. wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören, (...)

§ 45 BNatSchG Ausnahmen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

(...)

(7) Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden sowie im Fall des Verbringens aus dem Ausland das Bundesamt für Naturschutz können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen

1. zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden,
2. zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt,
3. für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,
4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG weiter gehende Anforderungen enthält. Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG und Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 2009/147/EG sind zu beachten. Die Landesregierungen können Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen. Sie können die Ermächtigung nach Satz 4 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen. (...)

§ 45a BNatSchG Umgang mit dem Wolf

(...)

(2) § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 gilt mit der Maßgabe, dass, wenn Schäden bei Nutztierissen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind, der Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels in engem räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden darf. Ernste wirtschaftliche Schäden im Sinne von § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 können auch drohen, wenn ein Wolf nicht landwirtschaftlich gehaltene Weidetiere reißt, soweit diese durch zumutbare Herdenschutzmaßnahmen geschützt waren. Die in Satz 1 geregelte Möglichkeit des Abschusses weiterer Wölfe gilt auch für Entnahmen im Interesse der Gesundheit des Menschen nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4. Die Anforderungen des § 45 Absatz 7 Satz 2 und 3 sind zu beachten. (...)

2. Erläuterungen zum rechtlichen Rahmen

Der Wolf gehört zu den nach der FFH-Richtlinie der EU (im Folgenden: FFH-RL) streng geschützten Arten. Gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchstabe a) der FFH-RL und § 44 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (im Folgenden: BNatSchG), das die europäische Vorgabe umsetzt, ist die Tötung eines Wolfs verboten.

Ausnahmsweise können Behörden nach den Vorgaben in Art. 16 Abs. 1 Buchstabe a) bis e) FFH-RL und (in Umsetzung dieser Vorgaben) § 45 Abs. 7 BNatSchG zur Abwendung ernster (z.B. landwirtschaftlicher Schäden, zum Schutz der natürlichen Tier- und Pflanzenwelt, zu Zwecken von Lehre und Forschung, im Interesse der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses Tötungen unter engen Bedingungen im Einzelfall zulassen.

Zunächst muss eine Situation vorliegen, die einem der Ausnahmetatbestände entspricht (siehe die Aufzählung in § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG bzw. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL).

Zudem müssen folgende Bedingungen vorliegen:

- Die Ausnahme muss zur Erreichung ihres Ziels nachweislich geeignet sein.
- Es darf nachweislich keine anderweitige zufriedenstellende Lösung geben (Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG)
- Die Populationen der betroffenen Art müssen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen (Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und sinngemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG).

Ausnahmenvorschriften sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (im Folgenden: EuGH) eng auszulegen (vgl. EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, C-342/05, Rz. 24 ff.; EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 30). Die Beweislast für das Vorliegen der

Ausnahmevoraussetzungen liegt bei der Behörde (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 30).

Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 4 und 5 BNatSchG kann eine Landesregierung oder eine von ihr ermächtigte Landesbehörde auch allgemeine Ausnahmen durch Rechtsverordnungen erlassen. Auch diese allgemeinen Ausnahmen müssen aber sämtliche genannten Voraussetzungen erfüllen.

Der neue § 45a BNatSchG regelt in Absatz 2 Satz 1 eine Erleichterung des Abschusses von Wölfen zur Abwehr von Schäden im engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen, wenn keine Zuordnung bereits eingetretener Schäden zu einem bestimmten schadenverursachenden Wolf erfolgt ist. Zudem bezieht § 45a Abs. 2 Satz 2 BNatSchG auch ernste Schäden an Tieren von Hobbyhalter*innen in die Ausnahmegründe mit ein, wenn zumutbare Herdenschutzmaßnahmen eingehalten sind.

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des § 45a BNatSchG, insbesondere des Abschusses von nicht schadensverursachenden Wölfen, mit den europäischen Vorgaben des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL.¹ Letztendlich kommt es hierauf aber nicht an, da auch § 45a BNatSchG nicht zur Festlegung einer Obergrenze ermächtigt.

Ergänzend sei erwähnt, dass die Länder in den Landesnaturschutzgesetzen, z.T. in den Landesjagdgesetzen und in sogenannten Wolfsverordnungen weitere Regelungen zu Tötungen und sonstigen Fragen betreffend den Umgang mit dem Wolf erlassen haben.² Diese Regeln bleiben in der vorliegenden Ausarbeitung unberücksichtigt, da es um die Prüfung der Vereinbarkeit einer Obergrenze mit höherrangigem Recht geht. Bisher ist keine landesrechtliche Regelung bekannt, aus der sich eine Obergrenze herleiten lässt. Derartige Regelungen auf Landesebene müssten außerdem mit den hier formulierten europarechtlichen Anforderungen übereinstimmen. Das Landesrecht kann keine Änderung unionsrechtlicher Vorgaben vornehmen.

3. Anwendung des Rechts auf die Fragestellung

Eine Obergrenze in Form einer Festlegung, dass nur eine bestimmte Anzahl von Wölfen in Deutschland, einem bestimmten Bundesland oder einer Region zugelassen sind, käme nach derzeitiger Regelungstechnik in § 45 BNatSchG nur in Form einer allgemeinen Ausnahme durch Rechtsverordnung durch eine Landesregierung oder eine durch sie ermächtigte Behörde in Betracht. Eine behördliche Ausnahme im Einzelfall eignet sich zur Regelung einer Obergrenze

¹ Siehe Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestags-Drucksachen 19/10899, 19/13289, Rechtliche Stellungnahme, Rechtsanwalt Peter Kremer, 9.12.2019
https://kremer-werner.de/images/Stellungnahme_RA_Kremer_%C3%84ndering_BNatSchG_zum_Wolf_9.12.2019.pdf ;

siehe auch Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 45a Rn. 28-31

² Siehe z.B. <https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/pressemitteilungen/pi-61-niedersachsische-wolfsverordnung-211461.html>

nicht, da sie sich auf die Frage der ausnahmsweisen Zulässigkeit einer oder mehrerer (zeitlich, örtlich und/oder individuell bestimmten) Tötung(en) bezieht.

Die direkte Regelung einer Obergrenze findet in den rechtlichen Vorschriften keine Grundlage und wäre unzulässig. Die bestehenden Regelungen bezwecken sämtlich die Erhaltung des Wolfs als streng geschützte Tierart und lassen Ausnahmen vom Tötungsverbot nur unter den in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL (§ 45 Abs. 7 BNatSchG) eng definierten Voraussetzungen zu. Das Ziel, den Bestand zu begrenzen, findet sich in den Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL nicht wieder. Daher kann zur Erreichung dieses Ziel keine Tötung von Wölfen erfolgen (Vgl. EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, Az. C-342/05, Leitsatz 1):

Leitsatz

1. Da Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen eine Ausnahmeregelung von den in den Art. 12, 13, 14 und 15 Buchst. a und b enthaltenen Verboten vorsieht, die eng auszulegen ist und bei der die Beweislast für das Vorliegen der für jede Abweichung erforderlichen Voraussetzungen die Stelle trifft, die über sie entscheidet, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass jeder Eingriff, der die geschützten Arten betrifft, nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt wird, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen sind, in der auf die in Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird.

Als allgemeine Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1 Buchstabe b) bzw. seiner deutschen Umsetzungs-vorschrift § 45 Absatz 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG in Verbindung mit § 45 a Absatz 2 BNatSchG mit dem Ziel, ernste landwirtschaftliche oder sonstige Schäden (inklusive an Tieren in Hobbytierhaltung) zu verhindern oder gemäß Art. 16 Abs. 1 Buchstabe c) bzw. seiner deutschen Umsetzungs-vorschrift § 45 Absatz 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG in Verbindung mit § 45a Absatz 2 Satz 3 BNatSchG im Interesse der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit zu schützen, wäre eine Obergrenze bei Vorliegen aller übrigen Ausnahmevoraussetzungen theoretisch denkbar. Es müssten jedoch für die Tötungen die engen Voraussetzungen einer Ausnahme vorliegen, was mit wissenschaftlichen Daten von der erlassenden Behörde nachzuweisen wäre. Diese Voraussetzungen liegen derzeit und auf absehbare Zeit nicht vor.

Hierzu im Einzelnen:

3.1 Vorliegen eines Ausnahmegrundes

Eine Ausnahme muss nicht nur ein von Art. 16 FFH-RL bzw. § 45 Abs. 7 BNatSchG vorgesehene Ziel haben, sondern es müssen auch die Voraussetzungen des jeweiligen Ausnahmegrunds tatsächlich vorliegen.

Im Folgenden konzentriert sich diese Ausarbeitung auf den Ausnahmegrund des Art. 16 Abs. 1 Buchstabe b) bzw. der deutschen Umsetzungs-vorschrift in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG, d.h. zur Abwehr ernster Schäden u.a. an Tieren, da dieser aufgrund der Scheu von Wölfen gegenüber Menschen und der bisherigen Erfahrungen mit Wölfen in Deutschland wesentlich näher liegend ist als der Ausnahmegrund des Art. 16 Abs. 1 Buchstabe c) bzw. seiner deutschen Umsetzungs-vorschrift in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG im Interesse der Gesundheit des

Menschen. Die Grundstrukturen der Voraussetzungen des Ausnahmegrundes sind jedoch übertragbar. Die weiteren im Folgenden genannten Voraussetzungen gelten zudem uneingeschränkt auch für Ausnahmen nach Art. 16 Abs. 1 Buchstabe c) bzw. seiner deutschen Umsetzungsvorschrift in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG.³

Für die Ausnahme zum Schutz von gehaltenen Tieren bedarf es zunächst eines drohenden, nicht nur geringfügigen Eigentumsschadens. Hier ist eine die konkrete örtliche Situation berücksichtigende Gefahrenprognose vorzunehmen. Hierbei können, müssen aber nicht zwingend, kürzlich eingetretene Schäden zu Grunde gelegt werden. Eingetretene Schäden an Tieren sind bei der Gefahrenprognose nur zu berücksichtigen, wenn diese bei den eingetretenen Rissereignissen durch zumutbare Herdenschutzmaßnahmen geschützt waren (sogenannter Mindestschutz), vgl. hierzu OVG Lüneburg, 24.11.2020, Az. 4 ME 199/20, Rn. 17:

- 17 In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass die Frage, welche Herdenschutzmaßnahmen zur Abwendung von Nutztierissen geeignet und zumutbar sind, erst im Rahmen von § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG umfassend zu prüfen ist, der die Erteilung einer Ausnahmegegenehmigung nur dann zulässt, wenn keine zumutbaren Alternativen bestehen (Senatsbeschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20 - u. - 4 ME 116/20 -). Im Rahmen der Gefahrenprognose kommt es nur darauf an, ob die Rissereignisse den Schluss zulassen, dass bei dem Wolf, dessen Tötung genehmigt wird, der Angriff auf die betroffenen Nutztiere als erlerntes und gefestigtes Jagdverhalten anzusehen ist. Dies verbietet es, Rissereignisse in die Schadensprognose einzubeziehen, bei denen die Weidetiere dem Wolf geradezu schutzlos ausgeliefert waren. In diesem Fall wäre nämlich nicht auszuschließen, dass es sich bei dem Riss um ein Zufallsereignis handelt, bei der ein oder mehrere Wölfe, die ansonsten ein unauffälliges Jagdverhalten zeigen, lediglich eine leichte Gelegenheit zum Beutemachen ausgenutzt haben. Das spricht dafür, dass ein Rissereignis nur dann in die Gefahrenprognose einbezogen werden kann, wenn für die betroffenen Nutztiere ein Mindestmaß an wolfsabweisendem Schutz gegeben war.

(OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. November 2020 – 4 ME 199/20 –, Rn. 17, juris)

Der Mindestschutz ist in den Bundesländern derzeit uneinheitlich geregelt und entspricht nicht den empfohlenen optimalen Herdenschutzmaßnahmen. Der volle empfohlene Herdenschutz spielt jedoch bei der Prüfung anderweitiger zufriedenstellender Lösungen eine Rolle, hierzu unten.

³ Art. 16 Abs. 1 lit. b und c FFH-RL:

b) zur Verhütung ernsther Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung so-wie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;
c) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;

§ 45 Abs. 7 Nr. 1 und 4 BNatSchG:

1. zur Abwendung ernsther land-, forst-, fischerei oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernsther wirtschaftlicher Schäden,

4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder (...)

Im Rahmen der Gefahrenprognose wird das aktuelle Verhalten der konkreten Wölfe vor Ort analysiert, insbesondere ob das Reißen von Weidetieren ein erlerntes und verfestigtes Beuteverhalten darstellt oder lediglich gelegentlich vorkommt, vgl. z.B. VG Düsseldorf, 6.5.2021, Az. 28 K 4055/20, Rz. 75, 91:

75 Ausgehend hiervon konnte die Kammer vorliegend nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand nicht die notwendige volle Überzeugung gewinnen, dass der Kläger auch in Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und der gebotenen Häufigkeit von Übergriffen der Wölfin XX000x auf seine Herde unter Überwindung des ihm zuzumutenden Herdenschutzes betroffen sein wird, die einen ernsten wirtschaftlichen Schaden für ihn befürchten lassen. Selbst wenn es der Wölfin in Einzelfällen gelungen sein sollte, sogar den empfohlenen Herdenschutz in Gestalt von Elektrozäunen zu überwinden, so gibt es derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Wölfin zunehmend auf die Bejagung von Schafen spezialisiert hat und Herdenschutzzäune hiergegen keinen Schutz mehr bieten.

(...)

91 Selbst wenn es der Wölfin im vergangenen Jahr in wenigen Einzelfällen - nämlich einmal im November beim Kläger und zweimal im August bei anderen Schafhaltern - gelungen sein sollte, sogar den über den Grundschutz hinausgehenden, empfohlenen Herdenschutz zu überwinden, so gibt es doch nach dem derzeitigen Erkenntnisstand keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Wölfin zunehmend auf die Bejagung von Schafen spezialisiert hat und Herdenschutz in Gestalt von 120 cm hohen Elektrozäunen hiergegen generell keinen Schutz mehr bietet. Das insgesamt fünfmalige Überwinden des vom DBBW und vom BfN empfohlenen Herdenschutzes in Gestalt von 120 cm hohen Elektrozäunen innerhalb eines Zeitraums von mehr als drei Jahren genügt nicht für die Annahme, dass dieses Verhalten als ein vom üblichem Beuteschema eines Wolfes abweichendes, erlerntes und gefestigtes Jagdverhalten anzusehen ist, solange zahlreiche Übergriffe dokumentiert werden, in denen nicht einmal ein Mindestmaß an wolfsabweisendem Schutz gegeben war. Das Gericht geht davon aus, dass in einem Wolfsterritorium ein hundertprozentiger Schutz vor Wolfsübergriffen nicht zu erreichen sein wird und es in Einzelfällen dem Wolf auch gelingen mag, empfohlenen Herdenschutz zu überwinden. Das bisherige Verhalten der Wölfin zeigt aber, dass Wildtiere nach wie vor eine gewichtige, wenn nicht sogar die Hauptquelle ihrer eigenen Ernährung und der Ernährung des Rudels bilden, denn von den in den Jahren 2020 und auch 2021 dokumentierten Rissen kann sich die Wölfin, erst recht nicht das Rudel, in ausreichender Weise ernährt haben. Zu Recht verweisen der Beklagte und der Beigeladene in diesem Zusammenhang auf das reiche Nahrungsangebot an Wildtieren im Wolfsterritorium.

(VG Düsseldorf, Urteil vom 6. Mai 2021 – 28 K 4055/20 –, juris)

Bei der Prognose ist auch der Effekt von zwischenzeitlich durchgeführten Herdenschutzmaßnahmen zu berücksichtigen, vgl. VG Düsseldorf, 6.5.2021, Az. 28 K 4055/20, Rz. 71:

71 (...) Denn mit der Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG soll nicht ein "Fehlverhalten" des nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG geschützten Tieres sanktioniert werden, sondern es sollen (weitere) ernste Schäden abgewendet werden. War in der Vergangenheit - wovon der Beklagte in dem streitgegenständlichen Bescheid bezogen auf den Zeitpunkt seiner Entscheidung ausgegangen ist - ein ernster Schaden bereits eingetreten, so führt dies nicht zwingend zu der Schlussfolgerung, dass diese Annahme auch noch zum Zeitpunkt

der mündlichen Verhandlung Geltung entfaltet. Haben sich nämlich Faktoren verändert, die Einfluss auf die Art und Weise und/oder die Häufigkeit von Wolfsübergriffen haben können, so ist dem in der Gefahrenprognose Rechnung zu tragen. Hat etwa die Umsetzung von Herdenschutzmaßnahmen bereits zu einem deutlichen Rückgang der Rissereignisse geführt, ist dies bei der Gefahrenprognose zu berücksichtigen.

(VG Düsseldorf, Urteil vom 6. Mai 2021 – 28 K 4055/20 –, juris)

Das OVG Niedersachsen vertritt die Ansicht, dass bei Pferden und Rindern die Überwindung eines ausreichenden Herdenschutzes keine Ausnahmevoraussetzung ist, weil Pferde und Rinder so groß sind, dass sie sich selbst schützen können. Ein erlerntes und gefestigtes Jagdverhalten könnte also auch dann angenommen werden, wenn ein Wolf mehrfach Pferde oder Rinder angegriffen hat.

Ob diese Auffassung des OVG Niedersachsen unionsrechtlich haltbar ist, ist mindestens zweifelhaft, weil die Ausnahmevoraussetzung der anderweitigen zufriedenstellenden Lösung damit bei großen Tieren in Bezug auf Herdenschutzmaßnahmen vollständig entfielen. Für die hier interessierende Frage, ob eine Obergrenze zulässig ist, kommt es auf diese Frage aber nicht an, da auch nach Auffassung des OVG Niedersachsen immer noch eine Einzelfallentscheidung getroffen werden muss, vgl. OVG Lüneburg, 24.11.2020, 4 ME 199/20, Rz. 17ff.:

- 17 In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass die Frage, welche Herdenschutzmaßnahmen zur Abwendung von Nutztierissen geeignet und zumutbar sind, erst im Rahmen von § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG umfassend zu prüfen ist, der die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nur dann zulässt, wenn keine zumutbaren Alternativen bestehen (Senatsbeschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20 - u. - 4 ME 116/20 -). Im Rahmen der Gefahrenprognose kommt es nur darauf an, ob die Rissereignisse den Schluss zulassen, dass bei dem Wolf, dessen Tötung genehmigt wird, der Angriff auf die betroffenen Nutztiere als erlerntes und gefestigtes Jagdverhalten anzusehen ist. Dies verbietet es, Rissereignisse in die Schadensprognose einzubeziehen, bei denen die Weidetiere dem Wolf geradezu schutzlos ausgeliefert waren. In diesem Fall wäre nämlich nicht auszuschließen, dass es sich bei dem Riss um ein Zufallsereignis handelt, bei der ein oder mehrere Wölfe, die ansonsten ein unauffälliges Jagdverhalten zeigen, lediglich eine leichte Gelegenheit zum Beutemachen ausgenutzt haben. Das spricht dafür, dass ein Rissereignis nur dann in die Gefahrenprognose einbezogen werden kann, wenn für die betroffenen Nutztiere ein Mindestmaß an wolfsabweisendem Schutz gegeben war.

(...)

- 19 **Hiervon ausgehend durfte der Antragsgegner** die in der Risstabelle des genannten Bescheides aufgeführten Rinder- und Pferderisse, bei denen eine Verursachung durch den Wolfsrüden GW 717m belegt ist oder jedenfalls mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit angenommen werden kann, **in seine Schadensprognose einbeziehen. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass das erforderliche Mindestmaß an wolfsabweisendem Schutz für die betroffenen Tiere jeweils gegeben war. Das gilt, anders als der Antragsteller meint, unabhängig davon, ob die Tiere bei den jeweiligen Vorfällen durch „wolfssichere“ stromführende Einzäunungen geschützt waren.**

- 20 Der Antragsteller hat dazu in dem Bescheid ausgeführt: Das **Risiko** eines erfolgreichen Wolfsangriffs auf **Rinder oder Pferde sei aufgrund ihrer Wehrhaftigkeit und Größe deutlich geringer als bei Schafen oder Ziegen**. Große Huftiere seien deutlich besser in der Lage, eine Verteidigungsposition einzunehmen, bei der sie nicht nur sich selbst, sondern auch Jungtiere schützen könnten. Ihre Körpergröße und die Höhe des Halses mache es Wölfen insbesondere bei Pferden schwer, erfolgreich ausreichend lange die Luftröhre des Beutetiers per Kehlbiss zu verschließen, um das Tier zu überwältigen. Eine hohe Verletzungsgefahr durch kräftige Huftritte bestehe für den angreifenden Wolf zudem bereits bei verhältnismäßig jungen Pferden. Für wildlebende Wölfe hätten Frakturen und innere Verletzungen eine deutlich herabgesetzte Überlebenschance zur Folge. Soweit alternative Nahrungsquellen vorhanden seien, vermieden Wölfe daher instinktiv die Auseinandersetzung mit wehrhaften Tieren. Die Anzahl der in Niedersachsen auf Weiden gehaltenen Rinder und Pferde übersteige die der Schafe bei weitem. Die deutlich geringere Anzahl der Fälle, bei denen Rinder oder Pferde Wölfen zum Opfer fielen, ließen daher den Schluss zu, dass Rinder und Pferde auch ihre Kälber und Fohlen wirkungsvoll gegen Wolfsangriffe schützen könnten.
- 21 Diese naturschutzfachliche Einschätzung ist aus Sicht des Senats nachvollziehbar und wird durch das pauschal gehaltene Vorbringen des Antragstellers nicht infrage gestellt. Soweit er auf das Jagdverhalten nordamerikanischer Wölfe in Bezug auf Großtiere (Bisons, Moschusochsen) verweist, fehlt es an jeglichen näheren Bezifferungen, Erläuterungen und Belegen, die für das vom Antragsteller suggerierte Ergebnis sprechen, dass nicht wolfsicher eingezäunte große Huftiere keine ausreichende Wehrhaftigkeit besitzen und daher für den Wolf zur leichten Beute werden.

(OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. November 2020 – 4 ME 199/20 –, juris)

Der EuGH hat sich, soweit ersichtlich, noch nicht zu den genauen Voraussetzungen für die Annahme der verschiedenen Ausnahmegründe des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL geäußert. Angesichts der gebotenen engen Auslegung der Ausnahmegründe (vgl. EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, C-342/05, Rz. 24 ff.; EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 30) steht aber fest, dass die genaue Prüfung des Vorliegens eines drohenden Schadens europarechtlich geboten ist. Siehe hierzu EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, C-342/05, Rz. 30f.:

- 30 Aus den beiden Entscheidungen über die Genehmigung des Abschusses von Wölfen, die die finnischen Behörden getroffen hatten, bevor die Kommission der Republik Finnland das Mahnschreiben übersandt hatte, und die dem Gerichtshof von der Kommission vorgelegt worden sind, geht hervor, dass die Behörden in beiden Fällen die Jagd auf eine bestimmte Anzahl von Wölfen in einem genau begrenzten geografischen Gebiet erlaubt haben, ihrer Entscheidung jedoch keine Beurteilung des Erhaltungszustands der Art zugrunde gelegt haben, keine genaue und angemessene Begründung für ihre Annahme geliefert haben, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gab, und nicht genau die Wölfe bestimmt haben, die ernste Schäden verursachen und geschossen werden durften.
- 31 Solche Entscheidungen, denen keine Beurteilung der Auswirkungen zugrunde liegt, die der mit ihnen genehmigte Abschuss der Wölfe auf die Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands dieser Population in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet haben kann, und die keine genaue und angemessene Begründung für die Annahme enthalten, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, verstoßen gegen Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie.

Siehe auch EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 30:

- 30 Zudem stellt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, der die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie abweichen dürfen, genau und abschließend festlegt, eine Ausnahme von dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzsystem dar, die restriktiv auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-6/04, EU:C:2005:626, Rn. 111, und vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich, C-508/04, EU:C:2007:274, Rn. 110 und 128) und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet (vgl. entsprechend Urteil vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34).

In Frage käme nach seinem Wortlaut außerdem eine Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1 Buchstabe e) FFH-RL.⁴ Diese Ausnahmemöglichkeit ist in § 45 Absatz 7 BNatSchG derzeit nicht enthalten, eine entsprechende Regelung wäre aber nach den europäischen Vorgaben möglich. Nach der Rechtsprechung des EuGH (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 35ff.) kommen Ausnahmen auf Grundlage dieser Regelung nur in Betracht, wenn sie ein anderes Ziel als die in den Ausnahmegründen des Art. 16 Absatz 1 Buchstaben a) bis d) FFH-RL explizit genannten Ziele haben. Ausnahmen zur Verhütung ernstster Schäden in der Tierhaltung, an sonstigen Formen von Eigentum oder im Interesse der Volksgesundheit beispielsweise können demnach nicht auf Buchstabe e) gestützt werden, da diese Ziele in Art. 16 Abs. 1 Buchstabe b) und c) FFH-RL genannt sind. Finnland hatte Ausnahmen auf Grundlage des Buchstabe e) zur Verhinderung von Wilderei mit dem Argument zugelassen, die legale Jagd erhöhe die Akzeptanz des Wolfs in der Bevölkerung und verringere damit die illegale Jagd (Wilderei). Der EuGH hat dazu entschieden, dass die Verhinderung von Wilderei grundsätzlich Ziel einer Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1 Buchstabe e) FFH-RL sein kann, jedoch enge Anforderungen an den Nachweis Geeignetheit und das Vorhandensein anderer zufriedenstellender Lösungen aufgestellt. Die finnische Regelung genügt diesen Anforderungen nicht und war unzulässig (siehe weiter unten). Im deutschen Kontext spielt das Problem der Wilderei soweit ersichtlich bislang nur eine untergeordnete Rolle.

EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 35ff.:

- 35 Außerdem müssen die auf Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie gestützten Ausnahmen über die in Art. 16 Abs. 1 Buchst. a bis d dieser Richtlinie genannten Bedingungen hinaus zusätzliche Bedingungen erfüllen. Sie erlauben unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV dieser Richtlinie.
- 36 Art. 16 Abs. 1 **Buchst. e** der Habitatrichtlinie **kann daher keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen von Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie dar-**

⁴ Dieser lautet:

(...)

e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.

stellen, da andernfalls den anderen Fällen des Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie und diesem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen würde.

37 Folglich kann sich das Ziel einer auf **Art. 16 Abs. 1 Buchst. e** der Habitatrichtlinie gestützten Ausnahme grundsätzlich **nicht mit den Zielen der auf Art. 16 Abs. 1 Buchst. a bis d dieser Richtlinie gestützten Ausnahmen überschneiden**; daher kann die erstgenannte Bestimmung **nur dann als Grundlage für den Erlass einer Ausnahmeregelung dienen, wenn die letztgenannten Bestimmungen nicht einschlägig sind**.

(...)

41 Es ist darauf hinzuweisen, dass **die für eine Ausnahme geltend gemachten Ziele in der Entscheidung über die Ausnahme klar, genau und fundiert festgelegt sein müssen**. Eine auf Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gestützte **Ausnahme kann nämlich nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird** (vgl. entsprechend Urteile vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34, und vom 11. November 2010, Kommission/Italien, C-164/09, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:672, Rn. 25).

(...)

43 Die Bekämpfung der Wilderei kann somit als Methode geltend gemacht werden, um zur Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der betreffenden Art beizutragen, und damit als ein von Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie umfasstes Ziel.

44 Was zum anderen die Geeignetheit der gemäß Art. 16 Abs. 1 Buchst. e dieser Richtlinie erlassenen Ausnahmeregelungen zur Erreichung des angestrebten Ziels betrifft, ist zu unterstreichen, dass, da die im Ausgangsverfahren streitigen Ausnahmegenehmigungen auf einem Versuch beruhten, mit dem geprüft werden sollte, ob eine beschränkte Erlaubnis der legalen Jagd zur Eindämmung der Wilderei und letztlich zur Verbesserung des Erhaltungszustands des Wolfs beitragen kann, die Geeignetheit dieser Ausnahmegenehmigungen zur Erreichung dieser Ziele unter den Umständen, unter denen ihre Erteilung beantragt wurde, zu dem Zeitpunkt, zu dem die Behörde sie erteilte, ungewiss war.

45 In einem solchen Kontext hat die nationale Behörde, wie der Generalanwalt in Nr. 62 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, auf der Grundlage streng wissenschaftlicher Erkenntnisse, gegebenenfalls auch anhand von Vergleichsdaten zu den Folgen der bestandspflegenden Jagd, die Annahme zu untermauern, dass die Genehmigung der bestandspflegenden Jagd die rechtswidrige Jagd verringern würde, und zwar in einem solchen Maß, dass sie eine positive Nettoauswirkung auf den Erhaltungszustand der Wolfspopulation hätte, wobei die Zahl der geplanten Ausnahmen und die jüngsten Schätzungen der Zahl der rechtswidrigen Tötungen zu berücksichtigen sind.

Zum Verständnis der auf Buchstabe e) beruhenden Ausnahme: In dem Verfahren zum finnischen Wolf II wurde von Finnland als Begründung für die Erteilung von Ausnahmen die Zurückdrängung der Wilderei gegenüber Wölfen angenommen. Der EuGH hat festgestellt, dass eine solche Begründung grundsätzlich zulässig ist, und dass diese Begründung auf die Ausnahme in Buchstabe e) gestützt werden kann. Derartige Gründe, die nicht bereits von den Ausnahmetatbeständen der Buchstaben a) bis d) erfasst sind, sind in Deutschland nicht ersichtlich. Selbst wenn

aber solche Gründe vorliegen würden, müssten alle anderen Voraussetzungen der Ausnahmeerteilung vorliegen. Die Einziehung einer Obergrenze müsste also geeignet sein, den Zweck zu erreichen, für den die Ausnahme auf der Grundlage des Buchstaben e) erteilt würde. Bereits daran scheiterte die in Finnland erteilte Ausnahme, weil nicht nachgewiesen werden konnte, dass durch die Tötung von Wölfen die Wilderei substantiell verringert werden würde. Hinzu käme, dass auch die sonstigen Voraussetzungen erfüllt sein müssten, also die Erreichung oder Beibehaltung eines günstigen Erhaltungszustandes und das Fehlen einer zufriedenstellenden Alternative. Eine Obergrenze lässt sich daher in Deutschland auch nicht auf die Ausnahmевorschrift des Art. 16 Absatz 1 Buchstabe e) stützen.

3.2 Geeignetheit einer Obergrenze zur Erreichung ihrer Ziele

Der EuGH hat bereits 2007 über die finnische präventive Jagd auf Wölfe entschieden, dass die Tötung von Tieren aus einem Rudel, aus dem heraus Schäden verursacht wurden, nicht mit Art. 16 der FFH-RL vereinbar ist, wenn es keine Belege dafür gibt, dass damit die Schäden verhütet werden; siehe EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, Az. C-342/05, Leitsatz 4 und Rz. 42 ff.:

4. **Ein Mitgliedstaat, der die Jagd auf Wölfe** (Canis lupus), eine in Anhang IV Buchst. a der Richtlinie 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen aufgeführte Tierart, **aus präventiven Gründen erlaubt, ohne dass nachgewiesen ist, dass die Jagd zur Verhütung ernster Schäden** im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie **geeignet ist, verstößt gegen** seine Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie.

(...)

42. Doch auch wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Genehmigung zum Abschuss eines oder mehrerer Tiere eines Wolfsrudels, dem einige Tiere angehören, die solche Schäden verursachen oder verursachen können, diesen Schäden vorbeugen, sie ausschalten oder verringern kann, lässt sich den Akten nichts entnehmen, was diese Annahme bestätigen könnte.

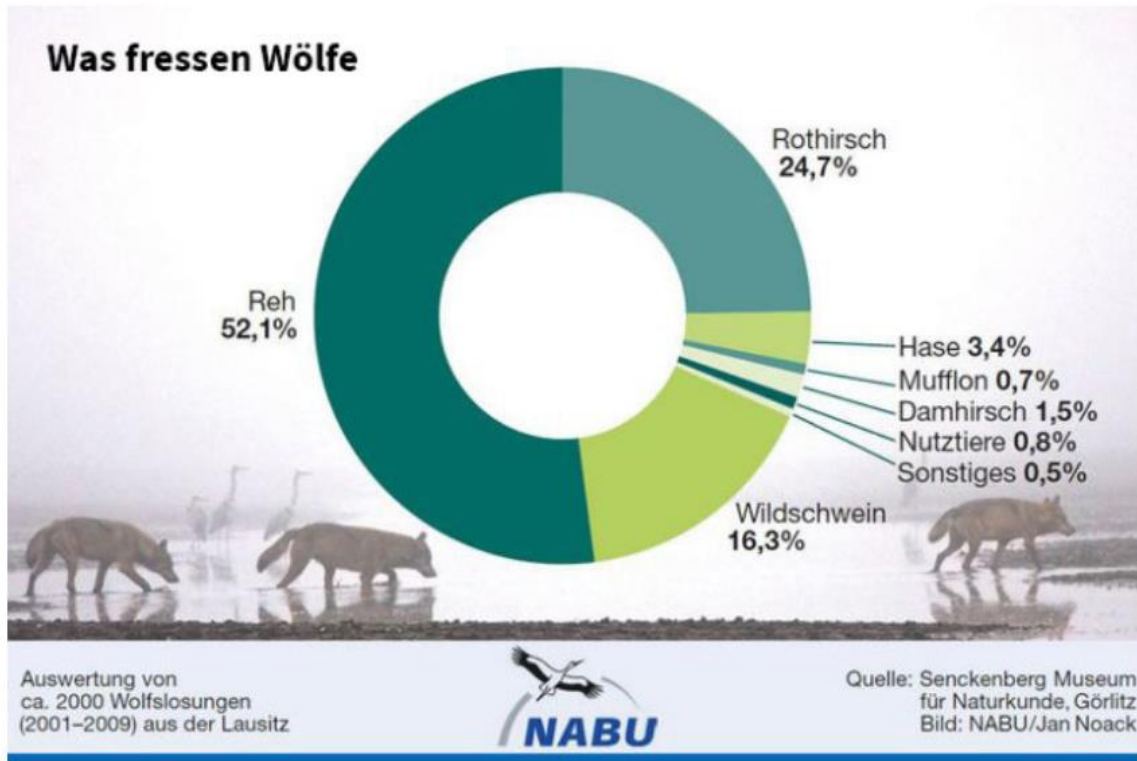
43. Wie in Nr. 5.4.5 des Bewirtschaftungsplans ausgeführt wird, führt nach der einen Ansicht die Bejagung zu einer gewissen Scheu der Wölfe vor den Menschen und trägt damit zur Verringerung der Schäden bei, während nach der anderen Ansicht die Jagd auf Wölfe, die zu einem Rudel gehören, die Schäden vermehrt. Im Übrigen wird festgestellt, dass hierzu nur wenige biologische Studien vorlägen.

44. Unter diesen Umständen greift die Rüge der Kommission durch, die sich auf die Erteilung der Abschussgenehmigungen aus Gründen der Prävention bezieht.

Der EuGH stellt also fest: Der Abschuss von Wölfen, für die der Nachweis einer Schadensverursachung nicht geführt werden kann, wäre allenfalls dann zulässig, wenn feststünde, dass dieser Abschuss das Rudel von künftiger Schadensverursachung abhält.

Für die Zulässigkeit einer Regelung, die eine pauschale Obergrenze zur Vermeidung von Schäden an Tieren beinhalten würde, müsste die Geeignetheit der Tötung von Wölfen, die nicht einmal

einem schadenverursachenden Rudel angehören, wissenschaftlich nachgewiesen sein. Das pauschale Argument, dass weniger Wölfe automatisch weniger Angriffe verursachen würden, reicht für die Frage der Geeignetheit nicht aus. Denn zum Einen haben Wölfe sehr unterschiedliche Beuteverhalten, und Schäden an gehaltenen Tieren sind nur im Rahmen bestimmter Beuteverhalten und abhängig vom sonstigen Nahrungsangebot vor Ort zu erwarten.⁵



Das frisst der Wolf - Grafik: NABU

Zum Anderen wird vorgebracht, dass die Zerstörung einer Rudelstruktur, das Einwandern fremder Wölfe oder das Zurückbleiben von Jungtieren ohne ihre Eltern sogar eine Zunahme von Weideterrissen hervorrufen können.⁶ Die Auswirkung der Tötung nicht schadensverursachender Wölfe ist demnach derzeit offenbar nicht geklärt.

⁵ VG Düsseldorf, Urteil vom 6. Mai 2021 – 28 K 4055/20 –, Rn. 91, Auszug siehe weiter oben;

<https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/saeugetiere/wolf/wissen/15572.html>

⁶ <https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/lex-lupus-bund-kritisiert-gesetzentwurf-zum-wolf/> (zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

Siehe auch EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, Az. C-342/05, Rz. 43: *Wie in Nr. 5.4.5 des Bewirtschaftungsplans ausgeführt wird, führt nach der einen Ansicht die Bejagung zu einer gewissen Scheu der Wölfe vor den Menschen und trägt damit zur Verringerung der Schäden bei, während nach der anderen Ansicht die Jagd auf Wölfe, die zu einem Rudel gehören, die Schäden vermehrt. Im Übrigen wird festgestellt, dass hierzu nur wenige biologische Studien vorlägen.*

In seinem Urteil zum Finnischen Wolf II (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 44ff.) äußert sich der EuGH zu den Anforderungen an den Nachweis der Geeignetheit zur Erreichung des Ziels einer Ausnahmeregelung, das in der Verhinderung von Wilderei lag, wie folgt (Hervorhebungen nicht im Original):

- 44 Was zum anderen die Geeignetheit der gemäß Art. 16 Abs. 1 Buchst. e dieser Richtlinie erlassenen Ausnahmeregelungen zur Erreichung des angestrebten Ziels betrifft, ist zu unterstreichen, dass, da die im Ausgangsverfahren streitigen Ausnahmegenehmigungen auf einem Versuch beruhten, mit dem geprüft werden sollte, ob eine beschränkte Erlaubnis der legalen Jagd zur Eindämmung der Wilderei und letztlich zur Verbesserung des Erhaltungszustands des Wolfs beitragen kann, **die Geeignetheit dieser Ausnahmegenehmigungen zur Erreichung dieser Ziele unter den Umständen, unter denen ihre Erteilung beantragt wurde, zu dem Zeitpunkt, zu dem die Behörde sie erteilte, ungewiss war.**
- 45 In einem solchen Kontext hat die nationale Behörde, wie der Generalanwalt in Nr. 62 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, **auf der Grundlage streng wissenschaftlicher Erkenntnisse, gegebenenfalls auch anhand von Vergleichsdaten zu den Folgen der bestandspflegenden Jagd, die Annahme zu untermauern**, dass die Genehmigung der bestandspflegenden Jagd die rechtswidrige Jagd verringern würde, und zwar in einem solchen Maß, dass sie eine positive Nettoauswirkung auf den Erhaltungszustand der Wolfspopulation hätte, wobei die Zahl der geplanten Ausnahmen und die jüngsten Schätzungen der Zahl der rechtswidrigen Tötungen zu berücksichtigen sind.
- 46 Im vorliegenden Fall trägt die Behörde vor, dass die bestandspflegende Jagd nachweislich geeignet sei, die Wilderei zu verringern. Dem widersprechen Tapiola und die Europäische Kommission. Das vorlegende Gericht führt aus, dass keinerlei wissenschaftlicher Beleg den Schluss zulasse, dass die legale Jagd auf eine geschützte Art die Wilderei in einem solchen Maß verringere, dass sie insgesamt positive Auswirkungen auf den Erhaltungszustand des Wolfs habe. Das vorlegende Gericht wird somit unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen abschließend zu ermitteln haben, ob die im Rahmen der bestandspflegenden Jagd erteilten Ausnahmegenehmigungen geeignet sind, ihr Ziel der Bekämpfung der Wilderei im Interesse des Schutzes der Art zu erreichen, und ob die Behörde den ihr in diesem Zusammenhang obliegenden Verpflichtungen nachgekommen ist.

Dieses Argument lässt sich auf die Frage, ob mit einer Obergrenze ernste Schäden verhindert werden können, entsprechend anwenden. Für eine solche Obergrenze müsste nachgewiesen werden, dass die Zahl der Wölfe in direkten Zusammenhang mit der Entstehung ernster Schäden steht. Auf der Ebene des Gebiets der Bundesrepublik dürfte das von vornherein ausgeschlossen sein, weil die Wolfsdichten in Deutschland sehr unterschiedlich sind. Aber auch für die Prüfung regionaler Obergrenzen wird ein solcher direkter Zusammenhang kaum feststellbar sein, weil die Frage der Verursachung ernster Schäden nicht in erster Linie davon abhängt, wie viele Wölfe es in einer Region gibt, sondern vor allem von anderen Faktoren wie dem Herdenschutz und dem individuellen Verhalten einzelner Tiere.

Ergänzend sei noch auf folgendes hingewiesen: Die Festlegung einer allgemeinen Obergrenze mit dem Ziel, durch Wölfe verursachte Schäden zu verringern, dürfte selbst dann, wenn ausreichend Daten vorliegen, an folgender Überlegung scheitern: Um die Voraussetzungen des Aus-

nahmetatbestands zu erfüllen, müsste nachgewiesen werden, dass der Abschuss einer bestimmten Anzahl von Wölfen bis zur Erreichung der Obergrenze die von Wölfen verursachten Schäden signifikant verringert. Zwar dürfte die Annahme, dass weniger Schäden verursacht werden, wenn es weniger Wölfe gibt, zulässig und tragbar sein. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der absoluten Zahl von Wölfen in Deutschland oder in einer Region und den durch Wölfe verursachten Schäden nur ein indirekter, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass Höhe und Zahl der Schäden in direktem Zusammenhang mit der Zahl der Wölfe steht. Das wiederum impliziert, dass zumindest ein Teil der Wölfe, die für die Einhaltung einer Obergrenze getötet werden müssten, ohne direkten Zusammenhang mit der Schadensverursachung getötet würden. Anders formuliert: Nicht jeder Wolf, der zur Erreichung einer Obergrenze getötet würde, würde einen Schaden verursachen, der dadurch verhindert wird (siehe oben die Ausführungen zur Zusammensetzung der Beute von Wölfen). Damit liegen die Voraussetzungen für Tötungen zur Einhaltung einer Obergrenze mit der Begründung der Verhinderung von Schäden nicht vor.

Hinzu kommt das sogenannte Übermaßverbot, das bei jeder Ausnahmeerteilung mit berücksichtigt werden muss. Das Übermaßverbot besagt in dem hier interessierenden Zusammenhang, dass die Ausnahme nicht über das hinausgehen darf, was zwingend zur Erreichung des Ziels, also der Verhinderung oder Verminderung von Schäden, erforderlich ist. Da aber nicht alle Wölfe, die zur Erreichung einer Obergrenze getötet würden, sicher oder sehr wahrscheinlich einen Schaden verursachen würden, liegt dieser Zusammenhang nicht vor, sodass eine diesbezügliche Ausnahme auch gegen das Übermaßverbot verstoßen würde.

3.3 Keine andere zufriedenstellende Lösung

Art. 16 Abs. 1 FFH-RL fordert für die Zulässigkeit einer Ausnahme weiter, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung geben darf. Im deutschen Recht wird die synonyme Bezeichnung „zumutbare Alternative“ verwendet (§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG). Teilweise wird (weitestgehend synonym) die Erforderlichkeit der Ausnahme verlangt, was bedeutet, dass es kein milderes Mittel geben darf, das zur Zweckerreichung gleich tauglich ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Juli 2018 – 4 BN 13/18 –, Rn. 9, juris).

Vor der denkbar stärksten Beeinträchtigung von Exemplaren einer streng geschützten Art, der gezielten Tötung, kommen verschiedene „mildere Mittel“ in Betracht, für die jeweils unter Berücksichtigung „der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls“ (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 51) nachgewiesen sein müsste, dass sie nicht zufriedenstellend im Sinne des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL sind.

Anderenfalls verstößt eine entsprechende Ausnahme gegen Art. 16 Abs. 1 FFH-RL, vgl. EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, Az. C-342/05, Rz. 31:

- 31 Solche Entscheidungen, denen keine Beurteilung der Auswirkungen zugrunde liegt, die der mit ihnen genehmigte Abschuss der Wölfe auf die Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands dieser Population in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet haben kann, und

die keine genaue und angemessene Begründung für die Annahme enthalten, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, verstoßen gegen Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie.

Präzisiert werden diese Anforderungen in EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 50f.:

- 50 Diese Begründungspflicht ist nicht erfüllt, wenn die Entscheidung über eine Ausnahme weder Angaben zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung enthält noch auf die in diesem Zusammenhang relevanten technischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Berichte verweist (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a., C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 14, und vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 50 und 51).
- 51 Nach alledem obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, im Zusammenhang mit der Genehmigung von Ausnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nachzuweisen, dass es insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das verfolgte Ziel unter Beachtung der in der Habitatrichtlinie niedergelegten Verbote zu erreichen.

In der deutschen Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass der notwendig generalisierende Ansatz einer Allgemeinausnahme in Form einer Rechtsverordnung nach § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG es erlaubt, auch Konstellationen einer Ausnahmegenehmigung abstrakt zu legalisieren, bei denen nicht alle Ausnahmevoraussetzungen vorliegen (OVG LSA, 22.11.2017, 2 K 127/15, Rn. 200; BVerwG, 31.7.2018, 4 BN 13/18, Rn. 9). Allerdings verweist auch diese Auffassung darauf, dass es dann bei der Anwendung der Rechtsverordnung eine Einzelfallprüfung geben muss.

Darüber hinaus spricht einiges dafür, dass diese Rechtsprechung mit Unionsrechts unvereinbar ist.

Der Gerichtshof hat bereits 1984 in einem Grundsatzurteil festgestellt, dass „Bestimmungen, Übungen oder Umstände der internen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten keine Abweichungen von unionsrechtlichen Vorgaben rechtfertigen können (EuGH, 3.10.1984, Rechtssache 279/83).

Grundsätzliche Bedenken an einer allgemeinen Ausnahme äußert der EuGH auch in dem Urteil Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 35ff.:

- 41 Es ist darauf hinzuweisen, dass die für eine Ausnahme geltend gemachten Ziele in der Entscheidung über die Ausnahme klar, genau und fundiert festgelegt sein müssen. Eine auf Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gestützte Ausnahme **kann nämlich nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird** (vgl. entsprechend Urteile vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34, und vom 11. November 2010, Kommission/Italien, C-164/09, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:672, Rn. 25).

Einige der in Frage kommenden anderweitigen Lösungen seien hier genannt:

Die Zuordnung von Schäden zu einem bestimmten Tier ist grundsätzlich als mildere Maßnahme anzusehen, da damit ausgeschlossen wird, dass Tiere getötet werden, die keine Schäden verursachen. Derartige Zuordnungen sind in vielen Fällen möglich und nur in seltenen Fällen mit verhältnismäßigen Mitteln nicht mehr möglich. Nach einem Nutztierriß kann die Genetik des Verursachers nahezu immer festgestellt werden.

Zu denken ist, je nach den Umständen des Einzelfalls, weiter an Maßnahmen wie die Beseitigung von Anreizen für die Annäherung an Menschen (z.B. durch Beseitigung von Futter), Maßnahmen zur Vergrämung⁷ oder an den Fang und die Umsiedlung von Wölfen (zu den Voraussetzungen des Einfangens siehe EuGH, 11.6.2020 – C-88/19).

Zu Umsiedlung in Wildgehege aber ablehnend OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. Juni 2020 – 4 ME 97/20 –,

37 Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG darf eine Ausnahme unter anderem von dem artenschutzrechtlichen Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Zumutbare Alternativen, die in gleicher Weise wie die Ausnahme von dem Tötungsverbot geeignet sind, den drohenden erheblichen Schaden abzuwenden, bestehen hier nicht. Der Senat teilt die Auffassung des Antragsgegners, dass Vergrämungsmaßnahmen nicht erfolgsversprechend sind. **Auch das Einfangen der beiden Wölfe und ihre dauerhafte Haltung in einem Wildgehege ist nach der nachvollziehbaren Einschätzung des Antragsgegners kein geeignetes milderes Mittel, da davon auszugehen ist, dass freilebende Wölfe sich an ein Leben in Gefangenschaft nicht anpassen können.**

Weiter kommt der Prävention von Schäden durch empfohlene Herdenschutzmaßnahmen eine besondere Bedeutung zu. Hierzu aktuell Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf, Wolfsverursachte Schäden, Präventions- und Ausgleichszahlungen in Deutschland 2021, S. 4⁸ (Hervorhebungen nicht im Original):

(...)

Einige Bundesländer geben auf ihren Internetseiten Informationen zu den wolfsverursachten Nutztierübergriffen, die auch Angaben zum Herdenschutz enthalten. **Diesen lässt sich entnehmen, dass 2021 in knapp der Hälfte bis drei Viertel der Übergriffe auf Schafe und Ziegen kein bzw. nur ein eingeschränkter Mindestschutz vorhanden war** (Fachstelle Wolf 2022; LAU 2022; MLUK 2022; NLWKN 2022; Wolf-MV 2022). **Empfohlene Schutzmaßnahmen wurden nur selten überwunden (LAU 2022; MLUK 2022).**

Die Angabe „Mindestschutz vorhanden“ bedeutet allerdings nicht automatisch, dass ein Wolf diesen Schutz auch überwunden hat. Diese Formulierung wird auch verwendet, wenn ein Mindestschutz prinzipiell vorhanden war, die Schafe jedoch bspw. aus ihrer Koppel ausgebrochen sind. Letz-

⁷ Vgl. dazu und zu damit verbundenen Schwierigkeiten BfN-Skript 502 (2018), Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten, S. 31ff., abrufbar unter: <https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/Service/Dokumente/skripten/skript502.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.09.2022)

⁸ Abrufbar unter: https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/berichte-zu-praevention-und-nutztierschaeden?file=files/publisher/Management/Herdenschutz/Herdenschutzbericht2021/Sch%C3%A4den_Pr%C3%A4vention_Kompensation_DE2021_final.pdf (zuletzt abgerufen am 20.09.2022)

teres kommt besonders oft bei kleinen Koppeln vor, wie sie von Hobbyhaltenden mit wenigen Schafen häufig verwendet werden. Wenn die Schafe innerhalb der Koppel einer Gefahr nicht ausreichend ausweichen können, brechen sie aus und sind dann eine leichte Beute für Wölfe. In diesen Fällen wird in der Regel der Mindestschutz anerkannt und Tierhaltende erhalten Ausgleichszahlungen. Der Wolf hat in diesen Fällen oft jedoch keine Schutzmaßnahmen überwunden, sondern ausgebrochene Schafe verletzt/getötet. Wie erwähnt fallen in einigen Bundesländern auch Zaunsysteme unter den Mindestschutz, die von Wölfen leicht überwunden werden können, zum Beispiel nicht elektrifizierte Festzäune.

(...)

Der EuGH verlangt in dem Urteil *Finnischer Wolf II*, 10.10.2019, C-674/17, als vorrangige anderweitige zufriedenstellende Lösung den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen zum Schutz der besonders geschützten Arten.

26 Nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a und d der Habitatrichtlinie haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchst. a genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, das alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten und jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten verbietet (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 230).

27 Um dieser Verpflichtung nachzukommen, müssen die Mitgliedstaaten nicht nur einen vollständigen gesetzlichen Rahmen schaffen, sondern auch konkrete besondere Schutzmaßnahmen durchführen. Desgleichen setzt das strenge Schutzsystem den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraus. Ein solches strenges Schutzsystem muss also imstande sein, tatsächlich absichtliche Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren und die Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der in Anhang IV Buchst. a der Habitatrichtlinie genannten Tierarten zu verhindern (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 231 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Zwar erlaubt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie den Mitgliedstaaten, von den Bestimmungen der Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie abzuweichen, doch unterliegt eine auf dieser Grundlage erlassene Ausnahmeregelung, da sie es den Mitgliedstaaten erlaubt, den mit dem System des strengen Schutzes natürlich vorkommender Arten einhergehenden Verpflichtungen zu entgehen, der Bedingung, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.

(...)

47 Zweitens darf eine Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nicht genehmigt werden, wenn das mit dieser Ausnahme verfolgte Ziel durch eine anderweitige zufriedenstellende Lösung im Sinne dieser Vorschrift erreicht werden kann. Eine solche Ausnahme ist somit nur zulässig, wenn es an einer anderweitigen Maßnahme fehlt, mit der das verfolgte Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden kann und die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote beachtet werden.

- 48 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass das bloße Bestehen einer illegalen Aktivität wie der Wilderei oder die Schwierigkeiten, denen bei der Umsetzung der Kontrolle dieser Aktivität begegnet wird, nicht genügen können, um einen Mitgliedstaat von seiner Pflicht zu entbinden, den Schutz der gemäß Anhang IV der Habitatrichtlinie geschützten Arten zu gewährleisten. **In einer solchen Situation hat er vielmehr einer strengen und wirksamen Kontrolle dieser illegalen Aktivität sowie der Durchführung von Maßnahmen Vorrang einzuräumen, die nicht die Missachtung der in Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie aufgestellten Verbote beinhalten.**
- 49 Außerdem verpflichtet Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie die Mitgliedstaaten, eine genaue und angemessene Begründung für die Annahme darzutun, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341, Rn. 31).
- 50 Diese Begründungspflicht ist nicht erfüllt, wenn die Entscheidung über eine Ausnahme weder Angaben zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung enthält noch auf die in diesem Zusammenhang relevanten technischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Berichte verweist (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a., C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 14, und vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 50 und 51).
- 51 Nach alledem obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, im Zusammenhang mit der Genehmigung von Ausnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nachzuweisen, dass es insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das verfolgte Ziel unter Beachtung der in der Habitatrichtlinie niedergelegten Verbote zu erreichen.
- 52 Im vorliegenden Fall enthält die Vorlageentscheidung keine Anhaltspunkte dafür, dass die Behörde nachgewiesen hätte, dass das einzige Mittel zur Erreichung des Ziels, das zur Begründung von Ausnahmen zwecks Bestandspflege geltend gemacht wird, darin besteht, ein gewisses Maß an bestandspflegender Jagd auf den Wolf gemäß Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie zuzulassen.
- 53 Somit entsprechen die Entscheidungen, mit denen Ausnahmen genehmigt werden, wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht dem in Rn. 49 des vorliegenden Urteils geschilderten Erfordernis einer genauen und angemessenen Begründung hinsichtlich des Fehlens einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung zur Erreichung des geltend gemachten Ziels. Dies hat jedoch das vorliegende Gericht zu überprüfen.

3.4 Erreichung und Beibehaltung eines günstigen Erhaltungszustands

3.4.1 Rechtliche Vorgabe

Art. 16 Abs. 1 FFH-RL erlaubt Ausnahmen unter der Bedingung, dass „(...) die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen (...)“. Der EuGH hat zudem gebilligt, dass auch bei ungünstigem Erhaltungszustand einer Art Ausnahmen möglich sind, wenn

diese nachweislich den Zustand der Populationen nicht weiter verschlechtern und die Wiederherstellung ihres günstigen Erhaltungszustandes nicht behindert wird. Hierbei ist jedoch das Vorsorgeprinzip zu beachten, d.h. bei Unsicherheit über die Auswirkung der Ausnahme ist eine solche unzulässig (vgl. EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 68f.).

3.4.2 Anforderungen an die Untersuchung und den Nachweis des Erhaltungszustands

Die FFH-RL definiert den (günstigen) Erhaltungszustand wie folgt:

Artikel 1

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet: (...)

i) ‚Erhaltungszustand einer Art‘: die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

Der Erhaltungszustand wird als ‚günstig‘ betrachtet, wenn

- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und
- das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und
- ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

...“

Der EuGH verlangt für die Ausnahmeerteilung, dass ausreichende Informationen über den Bestand von Wolfspopulationen auf lokaler und nationaler Ebene vorliegen sowie Informationen darüber, wie sich die Tötung eines Tiers auf die Entwicklung der lokalen und überregionalen Populationen auswirkt (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 58 f.). Diese Informationen müssen sodann Grundlage für die Anwendung klarer Kriterien zur Erhaltung von Populationsdynamik und –stabilität sein (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 57). Derartige Kriterien müssen im nationalen Recht festgelegt sein. Die notwendigen Informationen für eine Ausnahmeerteilung müssen vollständig vorliegen. Ungewissheiten gehen zu Lasten der Ausnahme. Die Ausnahmebestimmung muss insgesamt restriktiv angewendet werden.

EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 61:

- 61 Somit kann eine solche Ausnahmeregelung nicht erlassen werden, ohne dass der Erhaltungszustand der betreffenden Art sowie die möglichen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand bezogen auf das lokale Gebiet und auf das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats oder gegebenenfalls auf die betreffende biogeografische Region, wenn sich die Grenzen dieses Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden oder wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert, und soweit möglich grenzüberschreitend beurteilt worden sind.

EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, Az. C-342/05, Rn. 31:

- 31 Solche Entscheidungen, denen keine Beurteilung der Auswirkungen zugrunde liegt, die der mit ihnen genehmigte Abschuss der Wölfe auf die Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands dieser Population in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet haben kann, und die keine genaue und angemessene Begründung für die Annahme enthalten, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, verstoßen gegen Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie.

Zur Ermittlung des Erhaltungszustands einer Art bedarf es nicht nur Zahlen über den Bestand an Wölfen (schon dieser wird in Deutschland nur eingeschränkt erhoben⁹), sondern Daten über die Abgrenzung der verschiedenen Populationen im Bundesgebiet (und über dieses hinaus bei grenzüberschreitenden Populationen) sowie vertiefte Kenntnisse über den Zustand der jeweiligen Population und über Dynamiken, welche ihre zukünftige Entwicklung beeinflussen (mindestens deren Größe, Altersstruktur und Zusammensetzung, ihre Reproduktionsrate, Möglichkeiten eines genetischen Austauschs sowie ihre natürliche und anthropogen verursachte Mortalitätsrate). Weiter erforderlich sind wissenschaftliche Erkenntnisse über die Auswirkungen von Tötungen auf die jeweilige Populationsdynamik, die je nach Zusammensetzung und Zustand der Population sehr unterschiedlich sein können. Der EuGH verlangt zudem Untersuchungen zur kumulativen Auswirkung genehmigter Ausnahmen auf den Erhaltungszustand der Art (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 59). Der pauschale Hinweis auf steigende Wolfszahlen im Gebiet der Bundesrepublik ist demnach offensichtlich ungeeignet.

Der EuGH (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 55ff.) führt zu den Anforderungen an die Ermittlung des Erhaltungszustands aus:

- 55 Der günstige Erhaltungszustand dieser Populationen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet ist nämlich eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der in Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich, C-508/04, EU:C:2007:274, Rn. 115).
- 56 Insoweit wird nach Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie der Erhaltungszustand als günstig betrachtet, wenn zum einen aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, des Weiteren das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und schließlich ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.
- 57 Eine Ausnahmeregelung gemäß Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ist somit auf Kriterien zu stützen, die so definiert sind, dass die Erhaltung der Populationsdynamik und -stabilität der betreffenden Art langfristig sichergestellt ist.
- 58 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 79 bis 82 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, hat daher die zuständige nationale Behörde bei der Prüfung, ob eine Ausnahme auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 1 zuzulassen ist, u. a. bezogen auf das Gebiet

⁹ <https://www.bmu.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/artenschutz/nationaler-artenschutz/der-wolf-in-deutschland#c20820> (zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

des Mitgliedstaats oder gegebenenfalls, wenn sich die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden, bezogen auf die betreffende biogeografische Region, oder aber, wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art es erfordert und soweit möglich grenzüberschreitend, in einem ersten Schritt den Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Arten und in einem zweiten Schritt die geografischen und demografischen Auswirkungen, die die in Betracht gezogenen Ausnahmeregelungen auf diesen haben können, zu ermitteln.

- 59 Außerdem ist, wie der Generalanwalt in Nr. 83 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Bewertung der Auswirkung einer Ausnahme bezogen auf das Gebiet einer lokalen Population im Allgemeinen erforderlich, um ihre Auswirkung auf den Erhaltungszustand der in Rede stehenden Population in einem größeren Rahmen zu bestimmen. Da nämlich eine Ausnahme gemäß den in Rn. 41 des vorliegenden Urteils angeführten Erwägungen konkreten Anforderungen und spezifischen Situationen Rechnung tragen muss, werden sich ihre Folgen in der Regel am unmittelbarsten in dem von ihr betroffenen lokalen Gebiet bemerkbar machen. Wie sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt, hängt der Erhaltungszustand einer Population auf nationaler oder biogeografischer Ebene außerdem von der kumulierten Auswirkung der verschiedenen, die lokalen Gebiete betreffenden Ausnahmen ab.

Zu erfassen sind neben dem Erhaltungszustand die Auswirkungen der fraglichen Ausnahme auf den Erhaltungszustand der lokalen sowie überregionalen Population. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit der Erfassung der kumulierenden Auswirkungen aller Ausnahmen (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 59):

- 59 (...) Wie sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt, hängt der Erhaltungszustand einer Population auf nationaler oder biogeografischer Ebene außerdem von der kumulierten Auswirkung der verschiedenen, die lokalen Gebiete betreffenden Ausnahmen ab.

3.4.3 Situation in Deutschland

Der Erhaltungszustand des Wolfs in Deutschland wurde im Bericht nach Art. 17 FFH-RL für den Berichtszeitraum 2013-2018 als ungünstig-schlecht bewertet.¹⁰ Die Bewertung erfolgt in einem Turnus von sechs Jahren. Siehe hierzu auch:

(...) Trotz der Vermehrung der Wölfe in Deutschland wurde bislang aufgrund der noch zu geringen Anzahl und Verbreitung der Wölfe deren Erhaltungszustand mit "ungünstig-schlecht" bewertet. Erst wenn es Wölfe auch in bisher nicht vom Wolf besiedelten aber besiedlungsfähigen Gebieten gibt und die Anzahl so groß ist, dass der Wolf auch langfristig in Deutschland ohne Inzuchterscheinungen überleben kann, kann sein Erhaltungszustand mit "günstig" bewertet werden. Die Bewertung des günstigen Erhaltungszustandes nach den Vorgaben der FFH-Richtlinie erfolgt in einem Turnus von sechs Jahren. Der Bericht Deutschlands für den Zeitraum 2013 – 2018 findet sich auf den Seiten des Bundesamts für Naturschutz (...) ¹¹

¹⁰ Bericht der Bundesrepublik nach Art. 17 FFH-RL (2013-2018) <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/report/?period=5&group=Mammals&country=DE®ion=CON> (zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

¹¹ <https://www.bmuv.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/artenschutz/nationaler-artenschutz/der-wolf-in-deutschland>, unter „Ab wann ist ein Bestand ungefährdet und der günstige Erhaltungszustand erreicht“, zuletzt abgerufen am 16.09.2022

Siehe auch

„EU-Kommissar Karmenu Vella hat am 21. Dezember 2017 gegenüber dem Bundeslandwirtschaftsministerium geschrieben, dass der Wolf sich in Deutschland weiter in einer ungünstigen Erhaltungssituation befinde und ein Vergleich mit Nachbarländern sich verbiete. Praxisbezogene Lösungen zur Bewältigung der Konflikte im geltenden Schutzregime seien vorhanden; es sei möglich, Naturschutz und wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern. Durch Dialog, Information und Unterstützung könne Vertrauen der Nutztierhalter zurückgewonnen werden.“¹²

Derzeit werden die benötigten wissenschaftlichen Daten in Deutschland nicht in ausreichender Form erhoben. Es fehlt bereits an einer ausreichenden Bestandserhebung. Damit fehlt es in Deutschland grundlegend an den Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmen.

Hierzu im Einzelnen:

3.4.3.1 Erfassung und Abgrenzung der lokalen und überregionalen Population

Nach den Vorgaben des EuGH müssen sowohl die lokale als auch die überregionale Population erfasst und die Auswirkungen auf diese Populationen im Falle einer Tötung bewertet werden. Dies bedeutet eine schrittweise Prüfung: Kommt es zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der lokalen Population, kann geprüft werden, ob sich der Erhaltungszustand der Population im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats bzw. in der biogeografischen Region (überregionale Population) trotz der Verschlechterung der lokalen Population nicht verschlechtert (siehe Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, Mitteilung der Kommission vom 12.10.2021, C(2021) 7301 final, S. 77). Erste Voraussetzung für eine Ausnahmeerteilung ist daher eine ausreichende Kenntnis der lokalen Population der Art.

Der EuGH hat den Begriff der lokalen Population bisher nicht definiert (dazu gleich unten). Für die überregionale Population kommt es darauf an, ob das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder ein grenzüberschreitendes Gebiet, auf das sich die Population erstreckt, oder eine biogeografische Region zugrunde gelegt werden muss (EuGH, Finnischer Wolf II, 10.10.2019, C-674/17, Rz. 58).

3.4.3.2 Abgrenzung der lokalen Population und Bewertung der Auswirkungen

Soweit ersichtlich gibt es bisher keine rechtsverbindliche Definition für die Abgrenzung einer lokalen Population.

Ein Versuch der Abgrenzung einer lokalen Population wird in den LANA-Hinweisen zu unbestimmten Rechtsbegriffen des BNatSchG unternommen.¹³ Daraus geht hervor, dass es auf die Tierarten und deren Raumbezug ankommt (S. 6 f.). Im Hinblick auf den Wolf als eine Art mit großem Raumanspruch wird empfohlen, das Rudel¹⁴ als lokale Population zu betrachten (S. 7).

¹² Fn. 11

¹³ Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA), Hinweise zu zentralen unbestimmten Rechtsbegriffen des Bundesnaturschutzgesetzes, 2010

¹⁴ Zur Definition des Rudels siehe Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf DBBW:

Diese Abgrenzung empfiehlt auch das Bundesamt für Naturschutz.¹⁵ Das BfN macht außerdem deutlich, dass Besiedlungen durch Einzeltiere ebenfalls als Population angesehen werden, weil das Einzeltier quasi die Grundlage für eine Paarbildung und die nachfolgende Rudelbildung ist¹⁶:

Abgrenzung der lokalen Population

Beim Wolf wird das Rudel oder Paar als lokale Population definiert. Wolfsrudel nutzen Territorien von 150-350 km² (Jedrzejewski et al. 2007). Da die Besiedlung neuer Gebiete über Einzeltiere vor sich geht, zu denen jederzeit ein zweites Tier kommen kann, werden längerfristige Besiedlungen durch Einzeltiere auch als lokale Population angesehen. Außer beim Vorkommen eines Rudels ist auch dann von einer lokalen Population auszugehen, wenn mehrere bestätigte Hinweise oder Nachweise (gemäß Monitoringstandards, Kaczensky et al. 2009) über einen Zeitraum von einem halben Jahr in einem Gebiet gelungen sind.

Dies zugrunde gelegt führt - beim Vorkommen eines solitären Wolfs - schon der Abschuss eines einzelnen Tiers zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der lokalen Population. Der Abschuss eines einzelnen Wolfes in einer größeren Population kann hingegen unter Umständen ohne Auswirkungen auf die lokale Population sein. Im Fall einer Obergrenzen-Regelung, die für mehrere lokale Populationen gilt, wären solche Differenzierungen kaum möglich.

3.4.3.3 Abgrenzung der überregionalen Populationen

Das Gebiet der Bundesrepublik beinhaltet drei biogeografische Regionen, die atlantische, die kontinentale und die alpine Region.¹⁷ Diese müssen getrennt betrachtet werden.

Zudem sind grenzüberschreitende Zusammenhänge zu beachten. Die zahlenmäßig größte Wolfspopulation in Nordostdeutschland wird der grenzüberschreitenden Population des zentraleuropäischen Tieflands (zusammen mit den Vorkommen in Polen) zugerechnet¹⁸, was eine grenzüberschreitende Betrachtung des Erhaltungszustands dieser Population erforderlich macht.

Ein Wolfsrudel ist eine Wolfsfamilie. Sie besteht in der Regel aus den Eltern, den Welpen und den Nachkommen aus dem Vorjahr (Jährlingen). Manchmal leben aber auch ältere Nachkommen oder Großeltern mit im Rudel. Unter bestimmten Bedingungen können auch zwei Fähen (z.B. Mutter und Tochter) Welpen bekommen und /oder zwei Rüden die Väter der Welpen sein. Die Größe eines Rudels liegt meist zwischen 5 und 10 Tieren, sie ändert sich allerdings im Jahresverlauf und auch zwischen den Jahren. Mit der Geburt der Welpen im April/Mai wird die Familie größer, durch das Abwandern der Jährlinge und durch Todesfälle wird sie wieder kleiner. So kann dieselbe Wolfsfamilie z.B. mal 10-15 und zu einem anderen Zeitpunkt nur 3-4 Tiere umfassen.

<https://www.dbb-wolf.de/mehr/faq/faq-biologie-des-wolfes>

¹⁵ <https://ffh-anhang4.bfn.de/arten-anhang-iv-ffh-richtlinie/saeugetiere-sonstige/wolf-canis-lupus/lokale-population-gefaehrdung.html>

¹⁶ <https://ffh-anhang4.bfn.de/arten-anhang-iv-ffh-richtlinie/saeugetiere-sonstige/wolf-canis-lupus/lokale-population-gefaehrdung.html>

¹⁷ <https://www.bmu.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/artenschutz/nationaler-artenschutz/der-wolf-in-deutschland> (unter „Ab wann ist ein Bestand ungefährdet und der günstige Erhaltungszustand erreicht“), zuletzt abgerufen am 20.9.2022.

¹⁸ Siehe Übersichtskarten auf https://dbb-wolf.de/Wolf_Steckbrief/verbreitung sowie <https://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf-> (beide zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

Wölfe in anderen Regionen im Bundesgebiet sind anderen Populationen zuzuordnen. Bei den Wölfen in Südbayern beispielsweise handelt es sich vermutlich um Tiere, die nicht sicher einer der großen Populationen zugeordnet werden können. Die alpine Population erstreckt sich bisher nicht auf deutsches Territorium.¹⁹

Der Erhaltungszustand der alpinen Wolfspopulation in der alpinen Region Österreich ist unbekannt.²⁰ Für Deutschland gibt es keine an die EU berichteten Wolfsvorkommen in der alpinen Region.²¹

Für einen Überblick über die Populationen des Wolfs siehe Large Carnivore Initiative for Europe LCIE (<https://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->).

Ein Verweis auf eine positive Populationsdynamik in Deutschland ist daher überhaupt erst dann denkbar, wenn es sich bei den fraglichen Wölfen um Wölfe der im Bundesgebiet vorkommenden Populationen handelt, die sich positiv entwickeln. Zudem sind, wie dargestellt, zahlreiche weitere Faktoren bei der Frage des günstigen Erhaltungszustands zu berücksichtigen. Eine bundesweite Ausnahme-Rechtsverordnung, die den geografischen Bereich mehrerer überregionaler Populationen beinhalten würde, wäre aufgrund der notwendigen Differenzierungen kaum vorstellbar.

3.5 Fazit zur Voraussetzung der Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mangels wissenschaftlicher Daten aktuell weder der Erhaltungszustand der Wolfspopulationen im Bundesgebiet noch Auswirkungen eventueller Ausnahmen nachgewiesen werden können. Schon hieran scheitert bis auf absehbare Zeit die Festlegung einer Zahl von Wölfen, die den günstigen Erhaltungszustand definiert, ebenso wie die Genehmigung sonstiger Ausnahmen.

Zudem könnte die Frage der Auswirkung auf den Erhaltungszustand der lokalen und überregionalen Population, das Vorhandensein entsprechender Daten vorausgesetzt, überhaupt nur entlang der geografischen Linien der jeweiligen Population beantwortet werden. Eine Ausnahme-Rechtsverordnung könnte also in vielen Fällen räumlich nur sehr begrenzt gelten.

Ein Hinweis auf eine positive Populationsdynamik im Bundesgebiet ist jedenfalls bei der Komplexität der Frage bei weitem nicht ausreichend.

¹⁹ Siehe Tabelle auf <https://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->; für 2019 https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/natura2000/Dokumente/nat_bericht_arten_ehz_gesamttrend_alp_20190830.pdf (beide zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

²⁰ Siehe Österreichischer Bericht gemäß Artikel 17 FFH-Richtlinie und Monitoring gemäß Artikel 11 FFH-Richtlinie, Berichtszeitraum 2013-2018, <https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/12812743/123331268/> (zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

²¹ https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/natura2000/Dokumente/nat_bericht_arten_ehz_gesamttrend_alp_20190830.pdf

4. Blick ins Ausland

Abschließend sei erwähnt, dass einige europäische Länder den „umgekehrten Weg“ gehen, indem sie eine zahlenmäßige Grenze für den Mindestbestand definiert haben, der den günstigen Erhaltungszustand der Populationen garantieren soll und Wölfe oberhalb dieses Mindestbestands zur Jagd freigeben sowie in Einzelfällen über Ausnahmen deren Tötung zulassen. Dies trifft u.a. für Schweden zu.

Eine solche Mindestbestandsgrenze kann sich ähnlich einer Obergrenze auswirken, wenn durch die behördliche Praxis Jagdlizenzen bis zum Erreichen der Mindestbestandsgrenze bzw. festgelegter Höchstabschussquoten erteilt werden. Durch hinzukommende Einzelfallgenehmigungen (z.B. zur Gefahrenabwehr) wird die Mindestbestandsgrenze bzw. festgelegte Abschussquote sogar z.T. unterschritten.²²

Die Kommission beobachtet Schweden schon seit Jahren und hat erste Stufen eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet.²³ Der EuGH hat im Übrigen bereits 2007 zur (damaligen) finnischen Situation entschieden, dass auch bei Festlegung von (Höchst-)Abschussquoten für jede einzelne Tötungsgenehmigung die Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL erfüllen müssen, siehe EuGH, Finnischer Wolf I, 14.6.2007, Az. C-342/05, Rn. 45:

45. Der Umstand, dass die Entscheidungen über die Abschussgenehmigungen für Wölfe auch die regionale Höchstquote für die Tiere, die in den einzelnen Wildschutzbezirken geschossen werden können, berücksichtigen müssen, kann nicht als Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie betrachtet werden. Denn diese Quote, die nach der Zahl der Tiere festgesetzt wird, die beseitigt werden können, ohne dass die betreffende Art gefährdet wird, bildet, wie die Generalanwältin in Nr. 33 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, nur den Rahmen, innerhalb dessen die Wildschutzbezirke Abschussgenehmigungen erteilen können, wenn im Übrigen die Voraussetzungen von Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie erfüllt sind.

Die Höchstabschusszahlen dürfen folglich nur insofern zur Geltung kommen, als dass mit ihnen sichergestellt wird, dass sich der Erhaltungszustand der Population(en) nicht verschlechtert. Im Übrigen bleibt es bei den obigen Ausführungen zu Anforderungen an Ausnahmen aus Art. 16 Abs. 1 FFH-RL.

²² So z.B. siehe EuGH, Finnischer Wolf I, 14.06.2007, Az. C-342/05, Rz. 14, 46.

²³ Vgl. zum Stand 2019: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-575008_DE.pdf?redirect (zuletzt abgerufen am 20.9.2022). Drei schwedische Umweltvereinigungen haben im März 2021 eine Beschwerde an die EU-Kommission überreicht und diese aufgefordert, Klage vor dem EuGH zu erheben, siehe <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/eKd2r4/eu-maste-granska-den-svenska-vargjakten> (zuletzt abgerufen am 20.9.2022).

Ergebnis

Die Festlegung einer Obergrenze ist rechtlich derzeit und auf absehbare Zeit unzulässig. Die Zulässigkeit scheitert insbesondere

- am Nachweis der Geeignetheit einer solchen Ausnahmeregelung
- am Vorhandensein zumutbarer Alternativen
- am Nachweis der Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen