

Rechtsgutachten

zu den Möglichkeiten der Einführung eines Bestandsmanagements für den Wolf

erstellt im Auftrag der

Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin

von

Professor Dr. Michael Brenner
Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Carl-Zeiss-Straße 3
07743 Jena

Gliederung

I. EINLEITUNG UND GUTACHTENSAUFTRAG	4
II. DIE VORGABEN DES UNIONSRECHTS: FFH-RL UND RECHTSPRECHUNG DES EUGH.....	6
1. DIE FFH-RL.....	7
a. Die Artenschutzregelungen der FFH-RL.....	7
b. Die engen und abschließenden Vorgaben des Art. 16 FFH-RL.....	8
c. Die für den Wolf bedeutsamen Ausnahmegründe.....	8
aa. Art. 16 Abs. 1 lit. b) FFH-RL.....	9
bb. Art. 16 Abs. 1 lit. c) FFH-RL.....	11
cc. Art. 16 Absatz 1 lit. e) FFH-RL.....	12
dd. Weitere Ausnahmooptionen.....	13
2. DIE RECHTSPRECHUNG DES EUGH.....	14
a. Der Grundsatz	14
b. Die Konkretisierungen des EuGH mit Blick auf Art. 16 FFH-RL	15
aa. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung zur Zielerreichung.....	15
bb. Günstiger Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Art.....	16
(1) Die letztverbindliche Auslegungsbefugnis des EuGH im Hinblick auf den günstigen Erhaltungszustand.....	16
(2) Kriterien einer Entnahme	19
(a) Die „Neutralität“ der Entnahme	19
(b) Die zwei Beurteilungsebenen der Zulässigkeit einer Entnahme.....	20
(c) Notwendige Präzisierung: Der Begriff der Population	21
c. Die die Ausnahmen rechtfertigenden Ziele.....	23
aa. Die in Art. 16 Abs. 1 lit. a) bis d) FFH-RL aufgeführten spezifischen Ziele	23
bb. Ziele im Kontext von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL: Konkretisierungsbedürftig.....	23
(1) Keine allgemeine Ermächtigung für Ausnahmen.....	23
(2) Das festzulegende Ziel: „klar, genau, fundiert“	24
(3) Nur punktuelle und begründete Ausnahmen	25
(4) Weitere Kriterien für Entnahmen	25
d. Zwischenfazit.....	27
III. DIE UMSETZUNG DER UNIONSRECHTLICHEN VORGABEN IM MITGLIEDSTAATLICHEN RECHT	28
1. JAGDRECHT ODER NATURSCHUTZRECHT?	28
2. DER BESTANDSPFLEGEPLAN ALS OPTION FÜR DIE ZUKUNFT.....	29
3. KONKRETE ANFORDERUNGEN AN DIE AUSGESTALTUNG EINES BESTANDSMANAGEMENTS FÜR DEN WOLF	30
a. Die Ermittlung des Ist-Zustandes der Wolfsbestände und -populationen in Deutschland	31
aa. Die Ermittlung der in den Bundesländern vorkommenden Wolfsbestände	31
bb. Zugleich notwendig: Die Ermittlung des nationalen Wolfsbestandes	32

<i>b. Die dauerhafte Sicherung eines Akzeptanzkorridors als Zielfestlegung</i>	32
<i>c. Die grenzüberschreitende Dimension</i>	34
<i>d. Die zu treffenden Maßnahmen</i>	35
<i>e. Bestandsmanagement und anderweitige Entnahmen sind als Einheit zu sehen</i>	36
IV. DIE ZUKÜNFTIGE AUSGESTALTUNG EINES WOLFSMANAGEMENTS	36
1. DIE ERSTE SÄULE: DAS REAKTIONSMANAGEMENT.....	36
2. EIN DAUERHAFTES BESTANDSMANAGEMENT ALS ZWEITE STUFE.....	37
3. DAS NUTZUNGSMANAGEMENT	38
V. FORMULIERUNGSVORSCHLÄGE	39
1. DIE NATURSCHUTZRECHTLICHE LÖSUNG.....	39
2. JAGDRECHTLICHE OPTIONEN	40
<i>a. Die Ergänzung des Bundesjagdgesetzes</i>	40
<i>b. Landesrechtliche Regelungen</i>	41

I. Einleitung und Gutachtensauftrag

Nach rd. 20 Jahren Anwesenheit des Wolfes in Deutschland und einer stetigen Zunahme der Wolfspopulation ist zu konstatieren, dass die Zahl der von Wölfen gerissenen Weidetieren kontinuierlich zugenommen hat, ungeachtet der permanenten Ausweitung von Herdenschutzmaßnahmen, wie insbesondere dem Aufstellen von Weideschutzzäunen und dem Einsatz von Herdenschutzhunden.

So ist die Zahl der Übergriffe von Wölfen auf Nutztiere von etwa 30 Fällen im Jahr 2007 auf 942 Fälle im Jahr 2020 gestiegen, wobei die meisten Übergriffe in Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern stattfanden. Im Jahr 2019 wurden 2.894 Schadensfälle registriert (getötete oder verletzte Nutztiere), im Jahr 2020 bereits 3.959 Schadensfälle. Pro Wolfsübergriff wurden im Jahr 2020 durchschnittlich etwa 4,2 Weidetiere getötet, in erster Linie Schafe oder Ziegen¹.

Angesichts dieser Entwicklung haben SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP im Jahr 2021 in ihren Koalitionsvertrag folgende Passage aufgenommen²:

Unser Ziel ist es, das Zusammenleben von Weidetieren, Mensch und Wolf so gut zu gestalten, dass trotz noch steigender Wolfspopulation möglichst wenige Konflikte auftreten. Wir werden mit allen in diesen Fragen befassten Organisationen und Verbänden einen institutionalisierten Dialog „Weidetierhaltung und Wolf“ einrichten. Wir werden durch eine Überarbeitung der Monitoringstandards die Anzahl der in Deutschland lebenden Wölfe realitätsgetreu abbilden und wollen den Ländern europarechtskonform ein regional differenziertes Bestandsmanagement ermöglichen.

Im Hinblick auf das von der Koalition angestrebte Ziel, den Ländern unter Beachtung der Vorgaben des Unionsrechts ein regional differenziertes Bestandsmanagement zu ermöglichen, geht das vorliegende Rechtsgutachten den folgenden Fragen nach:

¹ So die Angaben in Aktionsbündnis Forum Natur (Hrsg.), Wildtiermanagement Wolf, 3. Aufl., 2022, S. 9.

² Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 30.

- Wie kann ein regional differenziertes Bestandsmanagement des Wolfes unter Einhaltung des europäischen Rechts in Deutschland ermöglicht werden?
- Welche Rechtsnormen im Bundesrecht müssen dafür wie angepasst werden?
- Welche Instrumente stehen den Ländern zur Verfügung und welche zusätzlichen Instrumente müssen implementiert werden?

Ihre besondere Rechtfertigung erfahren diese Fragestellungen zum einen dadurch, dass das Wolfsvorkommen in Deutschland zwischenzeitlich eine beachtliche Größe erreicht hat. So betrug das Wolfsvorkommen in Deutschland im Monitoring-Zeitraum vom 1.5.2020 bis zum 30.4.2021 ausweislich der auf den Monitoringdaten der Bundesländer beruhenden Zahlen des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) 157 Rudel, 27 Paare und 19 sesshafte Einzeltiere. Die meisten Rudel leben in Brandenburg, nämlich 49, gefolgt von Niedersachsen (35) und Sachsen (29)³. Der Deutsche Jagdverband schätzt die gesamte Population im Frühsommer 2021 auf bis zu 2.000 Tiere⁴. Allgemein wird davon ausgegangen, dass der Wolfsbestand jedes Jahr um rd. ein Drittel wächst.

Zum anderen ist der Blick im vorliegenden Kontext auch auf das EU-Mitgliedsland Schweden zu richten. So wird die Höhe der aktuellen Wolfspopulation in Schweden auf derzeit etwa 400 Tiere geschätzt. Die schwedische Regierung strebt die Reduzierung dieser Tiere auf einen Bestand zwischen 170 und 270 Wölfen an, was bedeutet, dass etwa jeder zweite Wolf erlegt werden soll⁵. Bemerkenswert dabei ist, dass Schweden über eine Landfläche von 447.435 km² und eine Bevölkerung von rd. 10,4 Mio. Bürgern verfügt, während in Deutschland auf einer Fläche von 357.600 km² rd. 83 Mio. Menschen leben⁶.

³ Bundesamt für Naturschutz, 2021, zitiert nach Aktionsbündnis Forum Natur (Hrsg.), Wildtiermanagement Wolf, 3. Aufl., 2022, S. 8.

⁴ <https://www.jagdverband.de/frage-und-antwort-papier-zum-wolf>.

⁵ <https://www.landundforst.de/landwirtschaft/agrarpolitik/schweden-plant-abschuss-zweiten-wolf-567442>.

⁶ <https://www.landundforst.de/landwirtschaft/agrarpolitik/schweden-plant-abschuss-zweiten-wolf-567442>.

Schließlich ist insoweit von Bedeutung, dass sich zwischenzeitlich auch das Europäische Parlament für eine Überarbeitung des Wolf-Schutzstatus ausgesprochen und am 22.11.2022 mit deutlicher Mehrheit den Gemeinsamen Entschließungsantrag zum Schutz der Viehwirtschaft und der Großraubtiere in Europa angenommen hat⁷. Die Resolution zielt darauf ab, die EU-Organe – allen voran die Kommission – zu einer Neubewertung der EU-Wolfstrategie zu bewegen und ein grenzüberschreitendes Monitoring umzusetzen. Begründet wird die Initiative damit, dass die Wolfspopulation in Europa in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 25 % gestiegen ist und der Wolf dank der zahlreichen Schutzmaßnahmen der letzten Jahrzehnte nicht mehr vom Aussterben bedroht ist. Der Sache nach intendiert die Resolution mithin eine Neubewertung des Schutzstatus des Wolfs, der seit mehr als 20 Jahren unverändert in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie festgeschrieben ist und eine Bejagung des Wolfes nur in Ausnahmefällen und unter strengen Voraussetzungen ermöglicht.

II. Die Vorgaben des Unionsrechts: FFH-RL und Rechtsprechung des EuGH

Die Frage, wie in Deutschland ein regional differenziertes Bestandsmanagement des Wolfes realisiert werden kann, kann nur beantwortet werden, wenn der unionsrechtliche Rahmen für ein solches Management identifiziert ist. Erst auf der solchermaßen ermittelten unionsrechtlichen Rechtsgrundlage können mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume ermittelt und Lösungsvorschläge unterbreitet werden.

Mit Blick auf die Fragestellung des Gutachtens kommt daher der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie, der sog. FFH-RL⁸, besondere Bedeutung zu, die den Mitgliedstaaten weitgehende natur- und artenschutzrechtliche Vorgaben macht. Die Richtlinie bindet den Bundes- wie auch die Landesgesetzgeber in gleicher Weise, unabhängig davon, wer nach der binnenstaatlichen Kompetenzverteilung für die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zuständig ist. Das Ziel der Richtlinie besteht darin, ein wirksames Schutzregime für besonders zu schützende wildlebende Tierarten zu etablieren.

⁷ Gemeinsamer Entschließungsantrag – RC – B9-0503/2022 v. 22.11.2022, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0503_DE.html.

⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABIEG Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), zul. geändert d. Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20.11.2006 (ABIEG Nr. L 363 v. 20.12.2006, S. 368).

Hierzu werden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse flächendeckend einem besonderen Schutz unterworfen, um auf Dauer einen günstigen Erhaltungszustand dieser Arten zu erreichen.

Grundlegende Bedeutung kommt im vorliegenden Kontext aber insbesondere der bis in Details gehenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu. Es ist der EuGH, der die FFH-RL in einer für die Mitgliedstaatlichen verbindlichen Art und Weise ausgelegt hat. Diese Vorgaben sind auch mit Blick auf die Einführung eines Bestandsmanagements für den Wolf von grundlegender Bedeutung.

1. Die FFH-RL

a. Die Artenschutzregelungen der FFH-RL

Die im vorliegenden Kontext maßgebliche FFH-RL ist von dem Anliegen der Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten getragen. Ausgestaltet sind die in der Richtlinie enthaltenen Artenschutzregelungen durch Zugriffs- und Handelsverbote (Art. 12 und 13), durch Entnahme- und Nutzungsbeschränkungen (Art. 14 und 15) und durch Berichts- und Forschungsverpflichtungen (Art. 17 und 18).

So verpflichtet Art. 12 Abs. 1 FFH-RL die Mitgliedstaaten, ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV lit. a) genannten Tierarten einzuführen, das alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten verbietet, zudem jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten, jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur sowie jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten. Nach Art. 12 Abs. 2 der FFH-RL ist auch der Besitz, Transport, Handel oder Austausch sowie das Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren durch die Mitgliedstaaten zu verbieten.

b. Die engen und abschließenden Vorgaben des Art. 16 FFH-RL

Art. 16 Abs. 1 der FFH-RL räumt den Mitgliedstaaten für den Fall, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Möglichkeit 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, die Möglichkeit ein, von Art. 12 und Art. 14 FFH-RL in dem in lit. a) bis e) näher beschriebenen Sinne abzuweichen. Als Folge hiervon können auch in Anhang IV enthaltene Tierarten für eine Bejagung zugänglich gemacht werden, mithin auch Bejagungsoptionen für den Wolf eröffnet werden.

Indes sind mögliche Ausnahmen engen Grenzen unterworfen. Dies folgt daraus, dass der EuGH bereits im Jahr 2007 klargestellt hat, dass der Ausnahmenkatalog des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL abschließend und eng auszulegen ist. So hat der Gerichtshof in seinem das BNatSchG 2002 betreffenden Urteil vom 11.1.2007⁹ klargestellt, dass der eine behördliche Ausnahmeentscheidung rechtfertigende Rahmen sämtliche Voraussetzungen des Art. 16 FFH-RL erfüllen muss. Die die Ausnahme ermöglichende Norm muss sicherstellen, dass die Gründe, Bedingungen und Anforderungen bei der behördlichen Entscheidung beachtet werden, die Art. 16 FFH-RL an eine Ausnahmeentscheidung stellt. Daher muss in der mitgliedstaatlichen Umsetzungsregelung sichergestellt sein, dass ein Ausnahmegrund i. S. von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL vorliegt, dass des Weiteren keine anderweitige zufriedenstellende Lösung existiert und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.

Weitere Engführungen hat der EuGH in seinem Urteil vom 10. Oktober 2019 vorgenommen (vgl. hierzu unten unter II. 2.).

c. Die für den Wolf bedeutsamen Ausnahmegründe

Aus dem Kanon der Ausnahmegründe kommt im Hinblick auf die Bejagbarkeit des Wolfes den in Art. 16 Abs. 1 lit. b), c) und e) FFH-RL aufgeführten Varianten beson-

⁹ EuGH, Urt. v. 11.1.2007 – C-508/04, Slg. 2007, I-3787, Rdnr. 110.

dere Bedeutung zu¹⁰. Von besonderem Gewicht ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass der europäische Gesetzgeber für die Ausgestaltung des Artenschutzes die Rechtsform der Richtlinie, nicht hingegen der Verordnung gewählt hat. Damit kommt den Mitgliedstaaten ein gewisser Ausgestaltungsspielraum zu, der indes durch die detaillierte Rechtsprechung des EuGH sehr gering ist.

aa. Art. 16 Abs. 1 lit. b) FFH-RL

Nach Maßgabe dieser Bestimmung können in Anhang IV aufgeführte Tierarten dann zum Gegenstand einer Ausnahme gemacht werden, wenn dies zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum geboten ist.

Angesichts der Tatsache, dass diese Ausnahme mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH eng zu verstehen sein dürfte, wird man davon auszugehen haben, dass bloße Bagatellschäden eine Ausnahme nicht zu rechtfertigen vermögen. Nehmen die Schäden indes größere Ausmaße an, wie sie etwa durch Angriffe auf Vieh- oder Schafherden bewirkt werden können, so vermag die Norm auch mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH eine Ausnahme rechtfertigen.

Dass die Verhütung ernster Schäden eine Ausnahme – und damit die Bejagbarkeit des Wolfes, wenn auch nur im Einzelfall – rechtfertigen kann, ergibt sich letztlich auch aus der Erwägung, dass der die Richtlinie umsetzende Gesetzgeber neben der Umsetzung der Richtlinienvorgaben auch dem grundrechtlich abgesicherten Eigentum hinreichend Rechnung tragen muss; er ist mit anderen Worten aufgrund der Tatsache, dass die Umsetzung einer Richtlinie Ausübung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt darstellt, zugleich verpflichtet, die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes mit dem ihr zukommenden verfassungsrechtlichen Gewicht angemessen zu berücksichtigen. Hieraus folgt zugleich eine auf das Eigentum bezogene Schutzpflicht des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers, mithin dessen Verpflichtung, das Eigentum der von Wolfsübergriffen betroffenen Tiereigentümer angemessen und wirksam zu schützen.

¹⁰ Hierzu ausführlich W. Köck, Der Schutz des Wolfes und die Möglichkeiten der Entnahme in Deutschland, NuR 2018, S. 812/813 ff.

Festzuhalten ist daher, dass der die FFH-RL umsetzende mitgliedstaatliche Gesetzgeber neben der Verwirklichung des Schutzstatus für den Wolf zugleich gehalten ist, dem Eigentumsgrundrecht insbesondere von Herdenbesitzern hinreichend zur Geltung zu verhelfen, namentlich durch die Möglichkeit, im Einzelfall den Abschuss von Wölfen zu ermöglichen. Den Staat trifft insoweit eine grundrechtliche Schutzpflicht, der er sich nicht pauschal unter Berufung auf die FFH-RL entziehen kann, da diese gerade die Möglichkeit vorsieht, Ausnahmen vom Schutzgebot zuzulassen. Insbesondere begegnet es keinen Bedenken, wenn der die Ausnahmebestimmung des Art. 16 Abs. 1 lit. b) FFH-RL ausfüllende mitgliedstaatliche Gesetzgeber mit Blick auf den Schutz des Eigentums dieses stärker gewichtet als den einer Staatszielbestimmung unterfallenden Artenschutz, ganz abgesehen davon, dass das Jagdrecht mit Blick auf eine ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung von Grundstücken auch dem legitimen Ziel des Eigentumsschutzes Dritter dient¹¹.

Dieser Vorgabe hat der Gesetzgeber mit § 45a Abs. 2 BNatSchG zwischenzeitlich hinreichend Rechnung getragen. Die Bestimmung sieht vor, dass in Ergänzung von § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG, wonach von den Verboten des § 44 im Einzelfall eine Ausnahme zugelassen werden kann zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden, für den Fall, dass 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 Rissergebnissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden darf. Ernste wirtschaftliche Schäden im Sinne von § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG können auch drohen, wenn ein Wolf nicht landwirtschaftlich gehaltene Weidetiere reißt, soweit diese durch zumutbare Herdenschutzmaßnahmen geschützt waren, so § 45a Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

Die Regelung stellt eine hinreichende Umsetzung der in Art. 16 Abs. 1 lit. b) FFH-RL vorgesehenen Option dar; sie konkretisiert diese in zulässiger, durch die Gestal-

¹¹ BVerfG, NVwZ 2007, S. 808/810.

tungsfreiheit des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers gedeckte Weise dahingehend, dass eine Zuordnung eingetretener Schäden unter bestimmten, näher bezeichneten Umständen zu einem bestimmten Wolf nicht erforderlich ist.

bb. Art. 16 Abs. 1 lit. c) FFH-RL

Art. 16 Abs. 1 lit. c) FFH-RL ermöglicht Ausnahmen 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. Die Norm ermöglicht damit für den Fall, dass eine dem Anhang IV unterworfenen Wildtierart Gefährdungen für Menschen hervorruft, die Erteilung einer Ausnahme.

Eine Beseitigung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit wird stets dann anzunehmen sein, wenn Tatsachen die Annahme, dass dem unionsrechtlichen Schutzregime unterstellte Tierarten Menschen anzugreifen drohen oder dies bereits getan haben – Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit mithin. In diesen Fällen lässt es das Unionsrecht zu, dass das mitgliedstaatliche Recht die zuständigen Behörden in die Lage versetzt, zum Schutz der Bevölkerung entsprechende Ausnahmen zu treffen. Dies folgt daraus, dass das menschliche Leben und dessen Schutz innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert darstellt¹², weshalb die Rechtsprechung aus der Garantie der körperlichen Unversehrtheit eine umfassende Schutzpflicht des Staates abgeleitet hat¹³. Hervorzuheben ist, dass das Unionsrecht mit dieser Ausnahmebestimmung anerkennt, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens Vorrang gegenüber dem Artenschutz genießt.

Auch von der in Art. 16 Abs. 1 lit. c) FFH-RL Möglichkeit, entsprechende Ausnahmen vorzusehen, hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht, und zwar durch § 45a Abs. 2 S. 3 BNatSchG. Nach Maßgabe dieser Bestimmung kann ein Wolf auch im Interesse der Gesundheit des Menschen entnommen werden; dabei sind indes die Anforderungen des § 45 Abs. 7 S. 2 und 3 BNatSchG zu beachten. Diese Möglichkeit reicht

¹² BVerfGE 46, 164; 49, 53.

¹³ Vgl. z. B. BVerfGE 90, 145 zum Drogenverbot.

über die in § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG vorgesehene, auf den Einzelfall bezogene Option hinaus.

Auch diese Regelung stellt eine unionsrechtskonforme Ausgestaltung einer in der FFH-RL vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit dar.

cc. Art. 16 Absatz 1 lit. e) FFH-RL

Mit Blick auf Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL, der unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tierarten des Anhangs IV erlaubt, mithin die Bejagung einzelner Tierarten des Anhangs IV zulässt, ist zu konstatieren, dass die Intention der Ausnahmebestimmung nicht darin besteht, Schäden zu verhindern oder Gefahren abzuwehren, sondern Exemplare nachhaltig zu entnehmen; die Verhinderung von Schäden oder die Abwehr von Gefahren ist durch die anderen Ausnahmebestimmungen abgedeckt. Dies bedeutet, dass Exemplare – sofern sämtliche Voraussetzungen der Ausnahmebestimmung vorliegen – entnommen werden können, ohne dass es eines Schadens- oder Gefahrennachweises bedarf oder die Kausalität zwischen Schaden und dem zu entnehmenden Exemplar nachgewiesen werden müsste.

Von Bedeutung im Hinblick auf insoweit zu treffende Ausnahmen ist insoweit insbesondere, dass Art. 16 Abs. 1 FFH-RL von „Populationen der betroffenen Art“ spricht, der europäische Gesetzgeber mithin anerkennt, dass es von einer Tierart durchaus verschiedene und biologisch im Wesentlichen eigenständige Populationen geben kann – und im Falle des Wolfes auch tatsächlich gibt. Dies ermöglicht es den mitgliedstaatlichen Behörden bereits nach geltender Rechtslage, Ausnahmen mit Blick auf einzelne Populationen zu gestatten. Vor allem aber könnte ein zukünftiges Bestandsmanagement für den Wolf auch im Hinblick auf eine einzelne Population verwirklicht werden, sich mit anderen Worten auf die baltisch-osteuropäische, die apenninisch-alpine, die iberische, die skandinavische und die balkanisch-dinarische Population konzentrieren, ohne den Entwicklungszustand sämtlicher Populationen in den

Blick nehmen zu müssen¹⁴. Ein insoweit geographisch begrenztes Wolfsmanagement würde letztlich auch durch die Überlegung getragen werden, dass sich die Entnahme einzelner Exemplare einer Population auf den günstigen Erhaltungszustand einer anderen Population nicht auswirken würde.

Anders könnte dies in Zukunft allenfalls dann zu beurteilen sein, wenn sich verschiedenen Populationen dauerhaft mischen, so dass die biologische Unterscheidung, die derzeit möglich ist, letztlich keine Rechtfertigung mehr in sich tragen würde.

dd. Weitere Ausnahmeoptionen

Jenseits dieser Ausnahmeoptionen können die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden im Einzelfall weitere Ausnahmen auf der Grundlage von § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG zulassen, und zwar zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG), für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung (§ 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BNatSchG), oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BNatSchG. In diesen Konstellationen sind die Vorgaben von § 45 Abs. 7 S. 2 – 5 BNatSchG zu beachten.

Mit Blick auf den Wolf wäre es dem deutschen Gesetzgeber jedenfalls möglich, mit Blick auf § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BNatSchG, der Ausnahmen aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art zulässt, eine Konkretisierung dahingehend vorzunehmen, dass auch bei einer weiter zunehmenden Anzahl von Wolfsübergriffen auf Nutztiere und einer damit einhergehenden wachsenden Besorgnis der Bevölkerung vor möglichen Übergriffen insbesondere auf Menschen Ausnahmen verfügt werden können.

¹⁴ In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass der Begriff der mitteleuropäischen Flachlandpopulation allenfalls eine gewisse administrative Bedeutung hat, indes aus biologischer Sicht „keinesfalls haltbar“ und auch im Hinblick auf Artenschutzmaßnahmen nicht operabel ist, vgl. Aktionsbündnis Forum Natur (AFN), Wildtiermanagement Wolf, 3. Aufl., 2022, S. 4.

Das öffentliche Interesse wird gemeinhin begriffen als Interesse der Allgemeinheit, das vom Individualinteresse abzugrenzen ist und dem in der Regel der Vorrang vor dem Individualinteresse einzuräumen ist. Beim öffentlichen Interesse handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber zugänglich ist. Mit Blick hierauf könnte der Gesetzgeber für den Fall, dass eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanzschwelle für die Tolerierung des Wolfes überschritten wäre (vgl. hierzu auch unten unter III. 3. B.), weitere Ausnahmen ermöglichen. Ein Indiz für ein Überschreiten dieser Akzeptanzschwelle könnten z. B. zunehmende illegale Abschüsse von Wölfen sein.

Bei genauer Betrachtung würde es sich hierbei der Sache nach um ein Bestandsmanagement handeln, dessen konkrete Ausgestaltung auf gesetzlicher Grundlage erfolgen müsste (vgl. hierzu näher unten).

2. Die Rechtsprechung des EuGH

a. Der Grundsatz

Die Vorgaben der FFH-RL müssen im Lichte der Rechtsprechung des EuGH gelesen werden. Dies folgt daraus, dass sich der EuGH in verschiedenen Verfahren mit der Auslegung der FFH-RL und der mit dieser in einem engen sachlichen Zusammenhang stehenden sog. Vogelrichtlinie¹⁵ befasst und dabei den Mitgliedstaaten weitreichende Anforderungen zur Umsetzung mit auf den Weg gegeben hat. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts vollständig, hinreichend klar und bestimmt sein muss¹⁶. Auch muss dem Gebot der Genauigkeit der Umsetzung Rechnung getragen werden, gerade im Hinblick auf die Umsetzung der FFH-RL und der Vogelrichtlinie¹⁷. Zudem sind mehrdeutige Regelungen¹⁸ oder widersprüchliche nationale Regelungen zu vermeiden¹⁹. Schließlich hat der

¹⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG Nr. L 20 v. 26.1.2010, S. 7, ehemals Richtlinie 79/409/EWG des Rates v. 2.4.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABIEG Nr. L 103 v. 25.4.1979, S. 1).

¹⁶ EuGH, Urt. v. 12.7.2007 – C 507/04, Slg. 2007, I-5939, Rdnr. 88 f.

¹⁷ EuGH, Urt. v. 12.7.2007 – C 507/04, Slg. 2007, I-5939, Rdnr. 88 f., 92, 277, 299; Urt. v. 8.7.1987 – 262/85, Slg. 1987, 3073, Rdnr. 9; Urt. v. 20.10.2005 – C 6/04, Slg. 2005, I-09017, Rdnr. 21, 25 f.

¹⁸ EuGH, Urt. v. 20.10.2005 – C 6/04, Slg. 2005, I-9017, Rdnr. 103 f.

¹⁹ EuGH, Urt. v. 12.7.2007 – C 507/04, Slg. 2007, I-5939, Rdnr. 298.

EuGH klargestellt, dass für den Fall, dass das mitgliedstaatliche Recht für europarechtlich geschützte Vogel- und Tierarten generelle Freistellungen nach Art. 7 der Vogelrichtlinie und Art. 14 der FFH-RL bzw. Ausnahmen nach Art. 9 der Vogelrichtlinie oder Art. 16 der FFH-RL vorsieht oder den mitgliedstaatlichen Behörden gestattet, entsprechende Ausnahmen zu erteilen, diese auch rechtlich, nicht lediglich im Wege einer europarechtskonformen Verwaltungs- oder Jagdpraxis²⁰, gewährleisten müssen, dass bei einer Ausnahmeentscheidung die unionsrechtlichen Anforderungen umfassend Anwendung finden²¹.

b. Die Konkretisierungen des EuGH mit Blick auf Art. 16 FFH-RL

aa. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung zur Zielerreichung

Jenseits der aufgezeigten, in Art. 16 Abs. 1 lit. a) bis e) FFH-RL enthaltenen spezifischen tatbestandlichen Voraussetzungen formuliert Art. 16 Abs. 1 FFH-RL als weitere Voraussetzung für eine mitgliedstaatliche Ausnahmelösung, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung geben darf. Maßgeblich kommt es insoweit auf das Ziel an, das mit der Ausnahmelösung verwirklicht werden soll. Eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Verwirklichung eines strengen Schutzsystems kann daher immer nur dann in Betracht kommen, wenn es an einer anderweitigen Maßnahme fehlt, mit der das verfolgte Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden kann. In diesem Kontext sind die Mitgliedstaaten gehalten, angemessen zu begründen, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das oder die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird²². Diese Vorgabe gilt nach der Rechtsprechung des EuGH für sämtliche der in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL genannten Fälle²³.

²⁰ EuGH, Urt. v. 12.7.2007 – C-507/04, Slg. 2007, I-5939, Rdnr. 162 m. w. N.

²¹ EuGH, Urt. v. 12.7.2007 – C-507/04, Slg. 2007, I-5939, Rdnr. 84/89/93/115.

²² EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17, Rdnr. 47.

²³ EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17, Rdnr. 29.

bb. Günstiger Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Art

Darüber hinaus müssen die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen²⁴.

(1) Die letztverbindliche Auslegungsbefugnis des EuGH im Hinblick auf den günstigen Erhaltungszustand

Das übergeordnete Ziel der FFH-RL besteht im Erreichen und Erhalten eines günstigen Erhaltungszustands (Favorable Conservation Status, FCS), und zwar für alle Habitate und Arten von europäischem Interesse. Darüber hinaus besteht das Ziel der Richtlinie in der Erhaltung der Biodiversität natürlicher Habitate, wilder Fauna und Flora in den Mitgliedsstaaten. Um festzustellen, ob dieses Ziel im Einzelfall erreicht ist, sollen die Mitgliedsstaaten den Erhaltungszustand der in Art. 2 genannten Arten und Lebensräume überwachen, mit besonderer Berücksichtigung von Habitaten und Arten prioritärer Bedeutung (Art. 11 FFH RL).

Art. 1 lit. i) FFH-RL enthält die Legaldefinition für den günstigen Erhaltungszustand einer Art. Unter Erhaltungszustand einer Art ist danach zu verstehen die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Art. 2 FFH-RL bezeichneten Gebiet auswirken können.

Als „günstig“ wird der Erhaltungszustand einer Art 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

²⁴ Vgl. hierzu auch W. Köck, Der Schutz des Wolfes und die Möglichkeiten der Entnahme in Deutschland, NuR 2018, S. 812/817 f., der das „1000 erwachsene Tiere-Kriterium“ als „Vorsorgekriterium“ bezeichnet, vor allem aber auf die Bedeutung des Grades der Vernetzung zwischen Populationen abstellt, unter Bezugnahme auf S. Herzog/S. Guber, Der naturschutzrechtliche Populationsbegriff als Maßstab zur Beurteilung des Erhaltungszustandes einer Art gem. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG erläutert am Beispiel des Wolfes (*Canis lupus*), NuR 2018, S. 682 ff.

- 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.

In dem vom Bundesamt für Naturschutz herausgegebenen, 2009 erschienen Skript „Monitoring von Großraubtieren in Deutschland“ werden acht Bedingungen genannt, die auf die Leitlinien für Managementpläne für Großraubtiere auf Populationsebene Bezug nehmen²⁵. Indes handelt es sich bei diesen Leitplänen um eine Initiative verschiedener Autoren, denen indes keinerlei Rechtsverbindlichkeit zukommt – worauf in dem Skript auch ausdrücklich hingewiesen wird. Dem steht nicht entgegen, dass sich die Kommission an den in den Leitlinien genannten acht Kriterien orientiert.

Nach dieser Sichtweise befindet sich eine Population in einem günstigen Erhaltungszustand, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

1. Sie ist stabil oder nimmt zu.
2. Sie hat genügend geeigneten Lebensraum zur Verfügung.
3. Dieser Lebensraum wird seine Qualität beibehalten.
4. Die Größe der günstigen Referenzpopulation (Favorable Reference Population, FRP) ist erreicht (in Anlehnung an die Rote Liste Kriterien D oder E der IUCN).
5. Die Population ist so groß wie oder größer als zu dem Zeitpunkt, als die Direktive in Kraft trat.
6. Das geeignete Referenzgebiet (Favorable Reference Range, FRR) ist besetzt.
7. Ein Austausch von Individuen innerhalb der Population bzw. zwischen Populationen erfolgt oder wird gefördert (mind. ein genetisch effizienter Migrant per Generation).

²⁵ Linnell, J., V. Salvatori & L. Boitani. 2008a. Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070501 /2005/424162/MAR/B2).

8. Ein effizientes und robustes Monitoring ist etabliert.

Im Gegensatz hierzu geht das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz auf seiner Homepage von einem deutlich weiteren Begriffsverständnis des günstigen Erhaltungszustands aus. Das Ministerium erkennt mehrere Merkmale als bedeutsam für den günstigen Erhaltungszustand an, nämlich das natürliche Verbreitungsgebiet, den Bestand („Population“), den Lebensraum und die Zukunftsaussichten. Bei der Ermittlung des Gesamturteils ist nach Auffassung des Ministeriums wesentlich, welches dieser vier Einzelmerkmale am schlechtesten ausgeprägt ist.²⁶

Zudem begreift das Ministerium als ein Merkmal des günstigen Erhaltungszustands zudem, dass Wölfe jetzt und auch in Zukunft überall dort leben, „wo sie von Natur aus leben können“. Schließlich und darüber hinaus verlangt das Ministerium für das Vorliegen des günstigen Erhaltungszustands die Erfüllung eines weiteren Kriteriums: „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.“²⁷

Indes lassen sich dem Unionsrecht Anhaltspunkte für ein so weitgehendes Verständnis des „günstigen Erhaltungszustands“ nicht entnehmen. Insbesondere als Voraussetzung für die Erfüllung des günstigen Erhaltungszustands die Vorgabe zu formulieren, dass sich Wölfe auch in bislang vom Wolf nicht besiedelte Gebiete ausbreiten müssen, lässt sich weder aus der FFH-RL noch aus Entscheidungen des EuGH entnehmen, auch nicht andeutungsweise. Daher handelt es sich bei dieser Interpretation um die Sicht der Dinge eines Ministeriums, der indes Rechtsverbindlichkeit nicht zukommt. Allein einer Auslegung des Begriffs durch den EuGH kommt Relevanz zu, ist doch ausschließlich dieser letztverbindlich dazu berufen, unbe-

²⁶ <https://www.bmu.de/faq/ab-wann-ist-ein-bestand-ungefaehrdet-und-der-guenstige-erhaltungszustand-erreicht>.

²⁷ <https://www.bmu.de/faq/ab-wann-ist-ein-bestand-ungefaehrdet-und-der-guenstige-erhaltungszustand-erreicht>.

stimmte Rechtsbegriff des Unionsrechts mit Wirkung für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich auszulegen.

Als Folge hiervon ist zu konstatieren, dass Deutschland bzw. der deutsche Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Bestandsmanagements für den Wolf weder EU-rechtlich noch nach deutschem Recht an die Auslegung des Bundesministeriums bzw. des Bundesamts für Naturschutz gebunden sind. Bei der Auslegung durch das Ministerium handelt sich um eine von verschiedenen möglichen Auslegungen, freilich um eine sehr extensive, die Verbindlichkeit für Dritte indes nicht für sich beanspruchen kann.

(2) Kriterien einer Entnahme

(a) Die „Neutralität“ der Entnahme

Bereits in seiner Entscheidung vom 14. Juni 2007 hat der EuGH grundsätzlich klargestellt, dass Ausnahmen nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zulässig sind, wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass sie nicht geeignet sind, den ungünstigen Erhaltungszustand von Populationen zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes zu behindern. Für diesen Fall hat der EuGH konzidiert, dass sich die Tötung einer begrenzten Zahl von Individuen auf das in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL genannte Ziel der Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes einer Population innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes nicht auswirkt, weshalb die Ausnahme für die betreffende Art neutral ist²⁹.

Der Erhaltungszustand einer Art ist nach Art. 1 lit. i) FFH-RL dann als günstig zu beurteilen, wenn aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebenswichtiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, 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 si-

²⁹ EuGH, Urt. v. 14.6.2007, C-342/05, EU: C:2007:341, Rdnr. 29.

chern³⁰. Eine Ausnahmeregelung muss mit Blick auf diese Vorgaben so gestaltet sein, dass die Erhaltung der Populationsdynamik und der Populationsstabilität der betreffenden Art langfristig sichergestellt ist³¹.

Insoweit wird man davon ausgehen können, dass je ungünstiger ein Erhaltungszustand einer Art ist, sich Ausnahmewilligungen umso weniger rechtfertigen lassen; je günstiger hingegen dieser Zustand ist, desto eher wird eine Ausnahme in Betracht kommen können³². Ist der Erhaltungszustand einer Population ungünstig, wird daher eine Ausnahme nur bei der Gefährdung überragend wichtiger Güter möglich sein, wie zum Beispiel in Fällen einer Gefährdung des menschlichen Lebens und der Gesundheit.

(b) Die zwei Beurteilungsebenen der Zulässigkeit einer Entnahme

Eine Konkretisierung der Voraussetzungen der Erteilung von Ausnahmen für eine Entnahme unter gleichzeitiger Wahrung des günstigen Erhaltungszustands einer Population hat der EuGH in seinem Urteil vom 10.10.2019 ebenfalls vorgenommen.

Um eine Ausnahme rechtfertigen zu können, bedarf es demnach zum einen

- in dem jeweiligen Mitgliedstaat oder
- in grenzüberschreitenden Konstellationen in der betreffenden biogeographischen Region³³ oder
- in dem – ggf. auch grenzüberschreitenden – natürlichen Verbreitungsgebiet

in einem ersten Schritt der Ermittlung des Erhaltungszustandes der Populationen und sodann, in einem zweiten Schritt, der Ermittlung der geographischen und demografi-

³⁰ Vgl. auch BVerwG, NuR 2008, S. 633.

³¹ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, C-674/17, Rdnr. 57.

³² So auch S. Möckel/W. Köck, Naturschutz und Jagdrecht nach der Föderalismusreform. Abschlussbericht des F+E-Vorhabens, 2014, S. 51, unter Berufung auf die Europäische Kommission.

³³ So bereits W. Köck, Der Schutz des Wolfes und die Möglichkeiten der Entnahme in Deutschland, NuR 2018, S. 812/816.

schen Auswirkungen, die eine Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand der Population haben kann³⁴.

Darüber hinaus und zum anderen bedarf es der Bewertung der Auswirkung einer Ausnahme auf das Gebiet einer lokalen Population, um die Auswirkungen der Ausnahme auf den Erhaltungszustand der Population in einem größeren Rahmen zu bestimmen³⁵. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass sich die Folgen einer Ausnahme regelmäßig am unmittelbarsten in dem von ihr betroffenen lokalen Gebiet bemerkbar machen³⁶.

Im Ergebnis bedeutet dies im Hinblick auf den Erhaltungszustand, dass insoweit zwei Beurteilungen vorzunehmen sind: Zum einen sind die möglichen Auswirkungen der Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand im Hinblick auf das lokale Gebiet zu beurteilen, zum anderen die Auswirkungen auf den Mitgliedstaat bzw. auf die betreffende biogeografische Region, wenn sich die Grenzen des Mitgliedstaates mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden oder wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert.

(c) Notwendige Präzisierung: Der Begriff der Population

Einer Präzisierung bedarf indes der in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL verwendete Begriff der „Populationen der betroffenen Art“. In der Literatur ist zutreffend darauf hingewiesen worden, dass der Begriff durchaus unscharf ist und in der politischen Diskussion uneinheitlich verwendet wird.

Das deutsche Recht versteht aufgrund von § 7 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG unter einer Population eine biologisch oder geografisch abgegrenzte Zahl von Individuen einer Art. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese gesetzliche Definition konkretisiert und ausgeführt, dass der Populationsbegriff eine biologisch oder geographisch abge-

³⁴ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, C-674/17, Rdnr. 58.

³⁵ A. A. W. Köck, Der Schutz des Wolfes und die Möglichkeiten der Entnahme in Deutschland, NuR 2018, S. 812/815, allerdings noch vor der Entscheidung des EuGH vom 10.10.2019.

³⁶ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, C-674/17, Rdnr. 59. Dies ebenfalls betonend J. Schumacher/A. Schumacher, Wolfsschutz: Strenge Voraussetzungen für Ausnahmen, Naturschutz und Landschaftsplanung, 2019, S. 556/557.

grenzte Zahl von Individuen erfasst, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie derselben Art oder Unterart angehören und innerhalb ihres Verbreitungsgebiets in generativen oder vegetativen Vermehrungsbeziehungen stehen³⁷.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgabe ist daher davon auszugehen, dass der Bestand an Wölfen, der in den nordostdeutschen Ländern anzutreffen ist, der baltisch-osteuropäischen Wolfspopulation angehört, während der in den südlichen Bundesländern vorhandenen Wolfsbestand der apenninisch-alpinen und der balkanisch-dinarischen Population zuzurechnen ist³⁸. Hierbei handelt es sich um die „Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet“ i. S. v. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL.

Als mit Blick hierauf folgerichtig und biologisch mit Blick auf den genetischen Ausgleich überzeugend erscheint es dann naheliegend, vom „Bestand“ als einem Synonym für eine lokal oder regional anzutreffende Subpopulation zu sprechen, während die „Population“ als Synonym für eine Metapopulation im eben beschriebenen Sinne zu begreifen ist³⁹. Dies ermöglicht eine eindeutige Ermittlung der nach der Rechtsprechung des EuGH erforderlichen Erfassung des lokalen Bestandes und der im gesamten Bundesgebiet anzutreffenden bzw. auch die Grenzen Deutschlands überschreitenden (Meta-)Populationen. Für die Beantwortung der Frage, ob zwei Bestände zu ein und derselben, für die Beurteilung auf Bundesebene bzw. der biogeographischen Region maßgeblichen Population gehören, ist maßgeblich, ob eine Wahrscheinlichkeit von größer als null besteht, dass diese gemeinsame Nachfahren haben⁴⁰.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass sowohl mit Blick auf die lokalen Bestände als auch im Hinblick auf die genannten und in Deutschland anzutreffenden (Meta-)Populationen jede Entnahme der Vorgabe Rechnung tragen muss, dass sie den

³⁷ BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04, Rdnr. 571.

³⁸ Aktionsbündnis Forum Natur (AFN), Wildtiermanagement Wolf, 3. Aufl., 2022, S. 26.

³⁹ Demgegenüber sprechen z. B. J. Schumacher/A. Schumacher, Wolfsschutz: Strenge Voraussetzungen für Ausnahmen, Naturschutz und Landschaftsplanung, 2019, S. 556/557, von einer lokalen Population.

⁴⁰ Aktionsbündnis Forum Natur (AFN), Wildtiermanagement Wolf, 3. Aufl., 2022, S. 26.

günstigen Entwicklungszustand bewahrt und nicht verschlechtert; diese Vorgabe gilt für beide beschriebenen Ebenen, mithin den jeweiligen lokalen Bestand und die (Meta-)Populationen⁴¹.

c. Die die Ausnahmen rechtfertigenden Ziele

aa. Die in Art. 16 Abs. 1 lit. a) bis d) FFH-RL aufgeführten spezifischen Ziele

In diesem Kontext hat der EuGH in seinem Urteil vom 10. Oktober 2019⁴² klargestellt, dass die Ziele, die mit der jeweiligen Abweichung verfolgt werden, in Art. 16 Abs. 1 lit. a) bis d) FFH-RL ausdrücklich benannt sind, mithin der Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und die Erhaltung der natürlichen Lebensräume (lit. a), die Verhütung ernster Schäden (lit. b), die Volksgesundheit und die öffentliche Sicherheit sowie das überwiegende öffentliche Interesse (lit. c), Forschung und Unterricht, Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung (lit. d).

bb. Ziele im Kontext von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL: Konkretisierungsbedürftig

Im Hinblick auf Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL ist jedoch zu konstatieren, dass in der Norm das Ziel, das mit der betreffenden Abweichung vom strengen Schutzregime verfolgt werden soll, nicht näher benannt ist. Ungeachtet dessen ist in der Norm eine Reihe von zusätzlichen Bedingungen aufgeführt, deren Erfüllung Voraussetzung für die Entnahme von Tierarten des Anhangs IV ist. Daher bedarf Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL gerade im Hinblick auf die Entnahme von Wölfen näherer Betrachtung.

(1) Keine allgemeine Ermächtigung für Ausnahmen

Unter Bezugnahme auf Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL hat der EuGH klargestellt, dass die Norm keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen nach Art. 12 Abs. 1 FFH-RL darstellt, da ansonsten die anderen Alternativen des Art.

⁴¹ Ausführlich zur Thematik S. Herzog/S. Guber, Der naturschutzrechtliche Populationsbegriff als Maßstab zur Beurteilung des Erhaltungszustandes einer Art gem. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG erläutert am Beispiel des Wolfes (*Canis lupus*), NuR 2018, 682.

⁴² EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17.

16 Abs. 1 FFH-RL leerlaufen würden und dem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen würde. Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL kann daher nur dann zur Anwendung kommen, wenn die anderen in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL genannten Alternativen nicht einschlägig sind⁴³. Darüber hinaus darf eine auf Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL gestützte Ausnahme keine Wirkung entfalten, die den mit der Richtlinie verfolgten allgemeinen Zielen zuwiderläuft.

(2) Das festzulegende Ziel: „klar, genau, fundiert“

Im Hinblick darauf, dass die Norm kein festgelegtes Ziel enthält, hat es der EuGH jedoch für zulässig erachtet, dass die zuständige Behörde – im dem der Entscheidung vom 10.10.2019 zugrunde liegenden Sachverhalt das finnische Ministerium für Land- und Forstwirtschaft – Ziele, die eine Ausnahme rechtfertigen können, festlegen darf. Im konkreten Fall hat der Gerichtshof die Bekämpfung der Wilderei als ein von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH -RL umfasstes Ziel anerkannt⁴⁴. Doch müssen die Ziele, die eine solche Ausnahme zu rechtfertigen vermögen, „klar, genau und fundiert“ festgelegt sein. Zudem müssen erteilte Ausnahmegenehmigungen auch geeignet sein, das mit ihnen angestrebte Ziel zu verwirklichen.

Vorstellbar wäre es mit Blick auf die den Mitgliedstaaten insoweit zukommende Bestimmungsfreiheit, als Ziel die dauerhafte Sicherung eines gesellschaftlich akzeptierten Wolfsbestandes festzulegen, dessen Höhe sich jedoch an der Vorgabe des günstigen Erhaltungszustandes orientieren müsste. Es wäre dann die Aufgabe der zuständigen Behörden, mit Blick auf die genannten verschiedenen Sphären der Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes die angemessene Höhe der jeweiligen Wolfsbestände und Wolfspopulationen – ggf. in Abstimmung mit den angrenzenden Nachbarländern – festzulegen.

⁴³ EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17, Rdnr. 37.

⁴⁴ EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17, Rdnr. 43.

(3) Nur punktuelle und begründete Ausnahmen

Dabei wird jedoch zu beachten sein, dass der EuGH in diesem Zusammenhang ausgeführt hat, dass eine auf Art. 16 Abs. 1 FFH -RL gestützte Ausnahme „nur eine konkrete und punktuelle Anwendung“ sein kann, „mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird“⁴⁵. In diesem Kontext ist die nationale Behörde dann aufgefordert, die Gründe für die bestandspflegende Jagd darzulegen. Insbesondere ist die Behörde gehalten, darzulegen, dass die Ausnahmegenehmigungen geeignet sind, das angestrebte Ziel, das mit den Ausnahmegenehmigungen erreicht werden soll, zu verwirklichen⁴⁶.

(4) Weitere Kriterien für Entnahmen

Schließlich verlangt Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL in der Interpretation des EuGH die Einhaltung verschiedener weiterer Bedingungen.

Diese beziehen sich

- auf die Begrenzung von Entnahmen und die Spezifizierung der Anzahl von Exemplaren der zu entnehmenden Tiere.

Insoweit hat der EuGH klargestellt, dass die Anzahl der Entnahmen von der Größe der Population der Art, ihrem Erhaltungszustand und ihren biologischen Merkmale abhängig zu machen ist, und zwar anhand fundierter wissenschaftlicher Daten. Dies bedeutet, dass die Zahl der Entnahmen so zu begrenzen ist, dass sie nicht zu einer Gefahr erheblicher negativer Auswirkungen auf die Struktur der betreffenden Populationen führt, selbst wenn die Anzahl der Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der Populationen nicht schaden würde.

Diese Vorgabe wird dahingehend zu verstehen sein, dass durch Entnahmen insbesondere die soziale Struktur der betreffenden Population nicht zerstört werden darf. Letztlich bedeutet dies zweierlei. So ist bei Entnahmen zum einen

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, C-674/17, Rdnr. 41.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, C-674/17, Rdnr. 46.

die Zahl der zu entnehmenden Wölfe dahingehend in den Blick zu nehmen, dass der günstige Erhaltungszustand durch eine Entnahme nicht gefährdet wird. Zugleich und zum anderen müssen Entnahmen aber auch so gewählt werden, dass sie die soziale Struktur einer Wolfspopulation nicht durcheinanderbringen, etwa im Hinblick auf die artgerechte Verteilung männlicher und weiblicher Tiere oder die Wahrung einer angemessenen Altersstruktur. Vorstellbar ist insoweit beispielsweise, dass ein Leitwolf nicht entnommen werden darf, wenn es in dem Verband nur Jungwölfe gibt, von denen keiner in der Lage wäre, eine Leitfunktion zu übernehmen. Als weiteres Beispiel mag insoweit auch auf die Entscheidung des EuGH vom 10. Oktober 2019 verwiesen werden, wonach in einem Jagdjahr, auf das sich das seinerzeitige Ausgangsverfahren bezog, offenbar 20 dominante männliche Wölfe getötet wurden. Auch wenn damit möglicherweise der günstige Erhaltungszustand nicht in Frage gestellt wurde, so machen diese Ausführungen des EuGH doch deutlich, dass bei Entnahmen zugleich auch die betreffende Population und deren Sozialgefüge in den Blick zu nehmende und zu beachtende strukturelle Aspekte darstellen.

Das Diktum des EuGH bedeutet mithin, dass Entnahmen dann nicht in Betracht kommen, wenn durch diese zwar in quantitativer Hinsicht der günstige Erhaltungszustand einer Population bestehen bleibt, dessen soziale Struktur aber zerstört oder erheblich durcheinandergebracht wird.

- auf die Selektivität der Entnahmen und das beschränkte Ausmaß der Entnahmen.

Mit Blick hierauf hält es der EuGH für erforderlich, dass sich die Ausnahme unter Berücksichtigung des mit ihr verfolgten Ziels auf eine möglichst eng, spezifisch und sachgerecht festgelegte Zahl von Individuen bezieht oder gar beziehen muss. Mit Blick auf dieses Kriterium werden sich gewisse Überschneidungen mit dem erstgenannten Kriterium der Spezifizierung nicht vermeiden lassen.

- auf eine strenge Kontrolle.

Insoweit verlangt der EuGH, dass sich die zuständige Behörde für jede Ausnahmeregelung vor ihrem Erlass vergewissern muss, dass die in den Vorgaben

enthaltenen Bedingungen eingehalten werden. Zudem muss sie anschließend ihre Auswirkungen überwachen; dies schließt die Überprüfung der Einhaltung der Auflagen im Hinblick auf Ort, Zeit, Anzahl und Typ der Individuen ein, die aufgrund der Ausnahmeregelung entnommen werden dürfen.

d. Zwischenfazit

Fasst man das Ergebnis der Vorgaben des EuGH zusammen, so ist festzuhalten, dass die Gewährung einer Ausnahme für die Entnahme von Wölfen nur unter erhöhten rechtlichen Bedingungen möglich ist.

Zunächst ist insoweit die Vorgabe von Bedeutung, dass vor einer Entnahme alle zumutbaren Alternativen ausgeschöpft sein müssen. Als zumutbare Alternativen sind jedoch allenfalls Schutzvorrichtungen vorstellbar, die allerdings nur zu verhindern vermögen, dass Weidetiere vom Wolf gerissen werden; nicht hingegen werden solche Zäune in der Lage sein, Menschen, die sich in der freien Natur bewegen, vor möglichen Angriffen durch Wölfe zu schützen. Einschränkendes Kriterium ist insoweit der Maßstab der Zumutbarkeit, mithin der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn. Dies bedeutet in erster Linie, dass nur solche Alternativen in Betracht kommen können, die auch finanziell tragbar sind. Zwar können die dem Einzelnen aufzuerlegenden Kosten durch staatliche Zuschüsse abgemildert werden; doch wird auch insoweit im Rahmen einer vorzunehmenden Abwägung die Überlegung anzustellen sein, ob nicht einige wenige Entnahmen letztlich das insgesamt verhältnismäßigere Mittel gegenüber erheblichen finanziellen Aufwendungen für Schutzvorrichtungen darstellen.

Es bliebe in diesem Zusammenhang den Ländern unbenommen, Regelungen über entsprechende Schutzvorkehrungen zu treffen, um ihren Teil zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals der Erschöpfung zumutbarer Alternativen beizutragen. Eine hierauf aufbauende Entnahmeregelung wäre aber wegen der Vorgabe, dass sich der Erhaltungszustand der lokalen und der nationalen Population durch eine Ausnahme nicht verschlechtern darf, dem Bund vorbehalten; zur Beurteilung des Erhaltungszustandes auf beiden Ebenen als Grundlage für Entnahmen ist letztlich nur der Bund in der Lage.

Darüber hinaus darf sich der Erhaltungszustand der lokalen wie der nationalen Populationen durch eine Ausnahme nicht verschlechtern. Des Weiteren haben die mitgliedstaatlichen Behörden in jedem konkreten Einzelfall darzulegen – und zwar anhand von fundierten wissenschaftlichen Daten –, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme vorliegen. Schließlich muss dargelegt werden, dass die Ausnahme geeignet ist, das – durch den Mitgliedstaat zu bestimmende – vorgegebene Ziel zu erreichen. Pauschale Abschussgenehmigungen kommen damit nicht in Betracht.

III. Die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben im mitgliedstaatlichen Recht

1. Jagdrecht oder Naturschutzrecht?

Einleitend ist insoweit anzumerken, dass die FFH-RL offenlässt, ob das Schutzregime und mögliche Ausnahmen hiervon dem Rechtsregime des Jagdrechts oder des Naturschutzrechts zu unterstellen ist; die Entscheidung hierüber obliegt allein dem betreffenden Mitgliedstaat, und zwar unabhängig davon, ob sich die betreffende Art in einem günstigen Erhaltungszustand befindet oder nicht. Davon abgesehen, käme der Union auch nicht die Kompetenz zu, festzulegen, welcher Rechtsmaterie Richtlinien des Unionsrechts umsetzende mitgliedstaatliche Rechtsakte zuzuordnen sind; diese Zuordnungsentscheidung obliegt allein den Mitgliedstaaten. Daher können die Mitgliedstaaten unter besonderem Schutz stehende Wildtierarten auch dem Regime des Jagdrechts unterstellen; sie sind mit anderen Worten nicht verpflichtet – und können kompetenzrechtlich auch gar nicht verpflichtet werden –, solche Wildtierarten zwingend dem Naturschutzrecht zu unterwerfen, zumal das Jagdrecht durch die Anordnung einer ganzjährigen Schonzeit und der dem Jagdrecht innewohnenden Hegeverpflichtung eine Möglichkeit bereithält, das Schutzregime der FFH-RL vollumfänglich umzusetzen.

Mit Blick hierauf spräche jedenfalls nichts dagegen, für den Fall, dass die unionsrechtlichen Vorgaben für die Erteilung von Ausnahmen von dem Schutzregime erfüllt werden, diese Ausnahmen auf der Grundlage des Jagdrechts vorzusehen.

Die Schwierigkeit für eine jagdrechtliche Umsetzung würde im föderalen Staat des Grundgesetzes indes darin bestehen, dass die Bundesländer aufgrund der Föderalismusreform I im Jagdrecht über die sog. Abweichungsgesetzgebungskompetenz verfügen. Angesichts der Notwendigkeit, im Hinblick auf das Kriterium des günstigen Erhaltungszustands sowohl die regionale als auch die bundesweite Sphäre in den Blick nehmen zu müssen, würde die jagdrechtliche Umsetzungsoption daher jedenfalls dann auf Schwierigkeiten stoßen, wenn ein Bundesland von seiner Abweichungsgesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und ein eigenes Jagdgesetz erlassen hat, wie beispielsweise Baden-Württemberg mit dem Jagd- und Wildtiermanagementgesetz (vgl. hierzu unten unter V. 2.).

2. Der Bestandpflegeplan als Option für die Zukunft

Blickt man auf die konkrete Ausgestaltung zukünftiger Ausnahmeregelungen, so hat der EuGH in seinem Urteil vom 10. Oktober 2019 ausgeführt, dass ein Bestandpflegeplan und eine nationale Regelung, die die Höchstzahl der in einem Jagdjahr zu tötenden Individuen festlegen, einen relevanten Faktor für die Feststellung darstellen kann, ob die Populationen der betroffenen Art trotz der Ausnahmegenehmigung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Beide Elemente sind nach Auffassung des EuGH geeignet, sicherzustellen, „dass die jährliche kumulative Wirkung einzelner Ausnahmegenehmigungen der Wahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes der Populationen der betreffenden Art nicht schadet“⁴⁷.

Indes hat der EuGH einem solchen Vorgehen, auch wenn er es grundsätzlich für zulässig und tauglich erachtet hat, eine wesentliche Grenze aufgezeigt. So kommt eine Ausnahmeregelung dann nicht in Betracht, wenn nach Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob der günstige Erhaltungszustand der Populationen der unter den Schutz des Unionsrechts gestellten Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz einer Ausnahmeregelung gewahrt bleiben oder wiederhergestellt werden kann⁴⁸. Dies folgt letztlich aus dem Vorsorgeprinzip.

⁴⁷ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Rdnr. 62.

⁴⁸ EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Rdnr. 66.

3. Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung eines Bestandsmanagements für den Wolf

Um einen gesellschaftlich akzeptierten, dauerhaft gesicherten günstigen Erhaltungszustand der Wolfspopulation(en) zu sichern, der über die Sphäre eines bloßen Reaktionsmanagements hinausgeht, wird es zukünftig eines aktiven Wolfsmanagements bedürfen, das jenseits der in § 45a BNatSchG vorgesehenen einzelfallbezogenen Optionen angesiedelt ist. Der – akzeptanzerhöhende – Vorteil eines solchen Managements bestünde darin, dass die Entnahme von Wolfsexemplaren nicht mehr oder weniger dem Zufall überlassen und von konkreten Schadensereignissen abhängig gemacht würde, sondern planmäßig erfolgen könnte. Ein solches Management schlosse auch prophylaktische Entnahmen ein; diese könnten im Rahmen eines Wolfsmanagements rechtzeitig und damit zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem konkrete Schadensfälle (noch) nicht aufgetreten sind.

Soll ein umfassendes mitgliedstaatliches Wolfsmanagement verwirklicht werden, so steht ausweislich der Vorgaben des EuGH die Formulierung des mittels des Managements anzustrebenden Ziels im Vordergrund; dieses muss nach Maßgabe von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL zwingend definiert werden. Sämtliche Maßnahmen, die im Rahmen eines Bestandsmanagements vorgesehen werden können, müssen dann auf die Verwirklichung des definierten Ziels ausgerichtet sein. Dabei wird zu verlangen sein, dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber die wesentlichen Leitlinien bestimmt, während hingegen die Vorgaben der konkreten Umsetzung – etwa im Hinblick auf einzelne Wolfsbestände – sinnvollerweise in den Händen der Landesregierungen liegen sollten.

Voraussetzung für ein solches aktives Wolfsbestandsmanagement ist neben der Formulierung eines Ziels, das die Entnahmen zu rechtfertigen vermag, aber zugleich die Einhaltung der oben dargelegten, sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Vorgaben. Dabei kommt der Erhaltung eines günstigen Erhaltungszustandes sowohl im Hinblick auf einzelne Wolfsbestände als auch im Hinblick auf die übergeordnete Population wesentliche Bedeutung zu. Zugleich muss ein wesentliches Kennzeichen dieses Managements die Erkenntnis sein, dass der Wolf mittlerweile

Bestandteil unserer Kulturlandschaft ist und dies auch auf Dauer bleiben wird. Letztlich wird ein Bestandsmanagement für den Wolf daher von dem Anliegen getragen sein müssen, ein dauerhaftes und möglichst spannungsfreies Miteinander von Mensch und Wolf zu verwirklichen.

a. Die Ermittlung des Ist-Zustandes der Wolfsbestände und -populationen in Deutschland

Jede Art von Wolfsmanagement hat zur Voraussetzung, dass sowohl die lokalen bzw. regionalen Wolfsbestände als auch die im Bundesgebiet und ggf. grenzüberschreitend vorkommenden Wolfspopulationen ermittelt werden müssen. Die Erfassung der Größe der jeweiligen Wolfsbestände und -populationen umschreibt damit den Ist-Zustand der Wolfsvorkommen in Deutschland, der zur Grundlage weiterer Maßnahmen gemacht werden muss.

aa. Die Ermittlung der in den Bundesländern vorkommenden Wolfsbestände

Die Wolfsbestände in den einzelnen Bundesländern sind höchst unterschiedlich. Während sich der Wolf in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt gut etabliert hat, lässt sich dies beispielsweise für Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen (noch) nicht sagen.

Mit Blick hierauf ist ein zukünftiges Wolfsmanagement zunächst darauf angewiesen, dass eine Ermittlung des bzw. der Wolfsbestände für jedes Bundesland vorgenommen wird. Auf der Grundlage einer solchen Bestandserhebung kann dann festgestellt werden, ob in dem Bundesland

- lediglich Einzeltiere anzutreffen sind,
- ein sich langsam aufbauender Bestand vorhanden ist, oder
- ein oder ggf. mehrere stabile Bestände anzutreffen sind, die zudem einen günstigen Erhaltungszustand aufweisen.

Eine solche, auf die Wolfsbestände in den einzelnen Bundesländern bezogene Bestandsaufnahme ist als Grundlage für ein regional differenziertes Bestandsmanage-

ment und die Bestimmung eines Akzeptanzkorridors unabdingbar. Diese, einem Bestandsmanagement vorgelagerte Maßnahme lässt sich als regionales Erhebungs- bzw. Ermittlungsmanagement bezeichnen, das Voraussetzung für weitere nachfolgende Maßnahmen darstellt.

bb. Zugleich notwendig: Die Ermittlung des nationalen Wolfsbestandes

Die ermittelten Wolfsbestände in den einzelnen Bundesländern müssen anschließend zusammengefasst werden, um so das nationale Wolfsvorkommen – differenziert nach den zwei bzw. drei vorhandenen Populationen – beurteilen zu können. Dessen Ermittlung ist nach der Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf die Zulässigkeit von Entnahmen ebenfalls unabdingbar, da durch Entnahmen auf regionaler Ebene auch der nationale Wolfsbestand nicht gefährdet werden darf. Ggf. – in Fällen grenzüberschreitender Wolfspopulationen – ist insoweit die Einbeziehung der betroffenen Nachbarstaaten erforderlich.

b. Die dauerhafte Sicherung eines Akzeptanzkorridors als Zielfestlegung

Die Ausgestaltung eines zukunftsfähigen und gleichzeitig effizienten Wolfsmanagements wird im Anschluss an die Bestandsermittlung ein legitimes Ziel für Entnahmen formulieren müssen. Werden zukünftige Entnahmen auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL vorgenommen, so besteht insoweit die Freiheit des Mitgliedstaates, dieses Ziel zu formulieren, da es in der Norm selbst, im Gegensatz zu Art. 16 Abs. 1 lit. a) bis d) FFH-RL, nicht festgelegt ist.

Das durch den Gesetzgeber zu formulierende Ziel wird, da es bei einem Bestandsmanagement, das über eine bloßes Reaktionsmanagement hinausgeht, nicht vorrangig um die Abwehr von Gefahren für Menschen oder Tiere geht, von dem Anliegen getragen werden müssen, für die Wolfsbestände in den Bundesländern wie auch für die Wolfspopulation(en) im gesamten Bundesgebiet eine sozialverträgliche und gesellschaftliche akzeptierte Größe festzulegen, die in regelmäßigen Zeitabständen aktualisiert und fortgeschrieben werden muss. Als Leitlinie wird insoweit zu gelten haben, dass sowohl bundesweit als auch mit Blick auf die regionalen Wolfsbestände Größen festgeschrieben werden, die den gesellschaftlich hinnehmbaren und akzep-

tierten Bestand an Wölfen widerspiegeln. In vergleichbarer Weise wird dies etwa in Baden-Württemberg mit dem Rotwildmanagement im Naturpark Schönbuch betrieben, dort freilich getragen von der Intention, Verbisschäden zu verhindern und den Interessen der Forstwirtschaft hinreichend Rechnung zu tragen.

Bei genauer Betrachtung wird das zu formulierende Ziel indes nicht darin bestehen können, eine ganz konkrete Zahl zu entnehmender Tiere festzulegen. Eine konkret fixierte Zahl würde es letztlich unmöglich machen, den Vorgaben des EuGH gerecht zu werden, nicht zuletzt deshalb, weil diese Vorgaben sehr auf den konkreten Einzelfall abstellen und eine pauschale, gewissermaßen über einen Leisten geschlagene und konkret fixierte Zahl nicht zulassen würden.

Aus diesem Grund wird es daher darum gehen müssen, als zu verwirklichendes Ziel einen bestimmten Akzeptanzkorridor zu bestimmen – und zwar sowohl auf Bundesebene als auch im Hinblick auf die verschiedenen regionalen Wolfsbestände und damit gewissermaßen auf zwei Ebenen. Ein solcher Akzeptanzkorridor würde es ermöglichen, die verschiedenen Vorgaben des EuGH in die Entscheidung über konkrete Entnahmen miteinzubeziehen. Dieser Akzeptanzkorridor wird im Wesentlichen über biologische Erkenntnisse zu bestimmen sein und auch genetische Aspekte einbeziehen müssen. Der Korridor wird eine Ober- und eine Untergrenze festzulegen haben, der den sozialverträglichen und gesellschaftlich akzeptierten Wolfsbestand auf regionaler wie auf Bundesebene festlegt.

Alternativ zu einem auf Zahlen basierenden Akzeptanzkorridor wäre auch die Festlegung eines Quotenkorridors vorstellbar, der nicht auf eine Ober- und Untergrenze der Wolfsvorkommen abstellt und damit – abhängig von konkreten Einzelfallentscheidungen – mittelbar die mögliche Zahl zulässiger Entnahmen benennt, sondern eine Entnahmekquote mit einem Maximal- und einem Minimalwert vorsieht.

Davon abgesehen, dass es der Entscheidung des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers obläge, sich für eine der möglichen Varianten zu entscheiden, wären maßgebliche Kriterien zur Festlegung des jeweiligen Korridors die Größe der Bestände bzw. der Populationen, die Dichte der Bestände bzw. Populationen sowie deren Verbreitung;

ggf. könnte auch die soziale Struktur des jeweiligen Verbandes als Kriterium herangezogen werden. Letztlich wird das maßgebliche Ziel jeder Festlegung stets die Vermeidung dauerhafter Konflikte zwischen Tier und Mensch sein.

Die Festlegung solcher Korridore, innerhalb derer zulässigerweise Wölfe zur Verwirklichung des Ziels der dauerhaften Sicherung des Akzeptanzbestandes im Rahmen einer konkreten Einzelfallentscheidung entnommen werden könnten, würde selbstredend nicht von der Notwendigkeit befreien, dass bei jeder konkreten Entnahme die insoweit erforderlichen, sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden und oben ausführlich dargelegten Vorgaben beachtet werden müssen. Die einzelne Entnahme müsste mithin stets auf den konkreten Einzelfall bezogen genehmigt werden. Zudem müssten die entsprechenden Nachweise, die die Entnahme rechtfertigen, erbracht werden. Bei der auf den konkreten Einzelfall bezogenen Entnahme müsste darüber hinaus stets sichergestellt werden, dass auch tatsächlich nur solche Exemplare entnommen werden, die für die dauerhafte Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes nicht von tragender Bedeutung sind, und zwar sowohl bezogen auf die regionalen Bestände als auch auf die betreffenden Populationen.

Von Bedeutung dabei ist, dass sämtliche Entnahmen stets mit einem Monitoring verbunden sein müssten, um gegebenenfalls auch eine Nachsteuerung zu ermöglichen, mithin eine Anpassung des Akzeptanzkorridors.

c. Die grenzüberschreitende Dimension

Festzuhalten ist insoweit freilich, dass im Hinblick auf die Festlegung eines Akzeptanzbestandes bzw. Akzeptanzkorridors das Unionsrecht die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, einen guten, mithin günstigen Erhaltungszustand einer Population zu gewährleisten; indes geht diese Verpflichtung nicht dahin, für den Fall, dass die Wolfspopulation auf mehrere Bundesländer bzw. mehrere EU-Mitgliedstaaten verteilt ist, in jedem Bundesland bzw. in jedem EU-Mitgliedstaat einen guten Erhaltungszustand zu gewährleisten. Der günstige Erhaltungszustand ist daher ggf. bundesland- bzw. grenzüberschreitend zu beurteilen und sicherzustellen – wie auch vom EuGH angemerkt; Deutschland hätte dann seinen – wenn man so will: lediglich anteiligen –

Beitrag zur Erhaltungssicherung beizusteuern. Dies setzt indes eine Koordination und Kooperation zwischen den betroffenen Bundesländern bzw. zwischen der Bundesrepublik und den betroffenen anderen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Festlegung eines Akzeptanzbestandes voraus.

Letztlich wird es daher in den Fällen einer grenzüberschreitend vorhandenen Wolfspopulation darauf ankommen, den Akzeptanzbestand zusammen mit den betroffenen EU-Nachbarstaaten zu ermitteln und auf dieser Grundlage den deutschen Anteil möglicher Entnahmen zu bestimmen, sei es aufgrund eines an Entnahmezahlen oder an einer Quote ausgerichteten Akzeptanzkorridors. Gleiches gilt – mutatis mutandis – im Hinblick auf eine Verständigung zwischen den betroffenen Bundesländern.

d. Die zu treffenden Maßnahmen

Ein Managementplan bzw. ein Bestandspflegeplan, wie er der Entscheidung des EuGH zugrunde lag, der Voraussetzung und zugleich Grundlage für ein effektives Wolfsmanagement sein würde, wäre dann sowohl auf regionaler als auch auf Bundesebene aufzustellen; er müsste die konkreten Vorgaben enthalten, die der EuGH für die einzelne Entnahme aufgestellt hat.

Dies bedeutet, dass in dem Managementplan die klar und bestimmt formulierte Zielerreichung – mithin die durch konkrete und punktuelle Entnahmen bewirkte Verwirklichung des Akzeptanzkorridors, unabhängig davon, ob dieser ein Zahlen- oder Quotenkorridor ist – an folgende Kriterien angebunden sein müsste:

- Klarheit über den günstigen Erhaltungszustand,
- keine negativen Auswirkungen auf die Struktur der betreffenden Populationen,
- Konkretisierung zu entnehmender Exemplare im Hinblick auf Ort, Zeit, Anzahl und Typ der Individuen, sowie
- strenge Kontrolle der Einhaltung der Entnahmebedingungen.

e. Bestandsmanagement und anderweitige Entnahmen sind als Einheit zu sehen

Im Hinblick auf die dauerhafte Sicherung eines günstigen Erhaltungszustandes müssten die im Rahmen eines Bestandsmanagements zulässigerweise vorgenommenen Entnahmen und die aufgrund von Art. 16 Abs. 1 lit. a) bis d) FFH-RL entnommenen Exemplare zwingend als Einheit gesehen werden. Würde dies nicht so gehandhabt werden, so bestünde die Gefahr, dass die durch das Bestandsmanagement angestrebte und zu wahrende Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes durch anderweitig begründete Ausnahmen ausgehöhlt und so die Vorgabe des günstigen Erhaltungszustands missachtet werden würde.

Eine gesetzliche Regelung müsste dieser Tatsache hinreichend Rechnung tragen. Aus diesem Grund würde es sich empfehlen, die durch das Bestandsmanagement festgelegte Anzahl bzw. Quote von zulässigerweise zu entnehmenden Exemplaren an die Bedingung zu knüpfen, dass diese Anzahl bzw. Quote durch anderweitig begründete Entnahmen nicht unterlaufen bzw. nicht überschritten werden darf. Auch insoweit wäre freilich eine integrative Betrachtungsweise gefordert, die sowohl die regionalen Wolfsbestände als auch die betreffenden Populationen in den Blick nehmen müsste.

IV. Die zukünftige Ausgestaltung eines Wolfsmanagements

Die nach geltender Rechtslage mögliche Ausgestaltung eines Wolfsmanagements wird in nächster Zukunft auf zwei Säulen stehen können, sofern sich der Gesetzgeber zu einer Änderung des BNatSchG entschließen sollte, ggf. auch zu einer Änderung des BJagdG.

1. Die erste Säule: Das Reaktionsmanagement

Die erste Säule lässt sich als Reaktionsmanagement bezeichnen und umreißt die klassische Schutzjagd. Derzeitige Rechtsgrundlage für ein Wolfsmanagement ist ausschließlich § 45 Abs. 7 BNatSchG und insbesondere § 45a BNatSchG. Nicht zu verkennen ist, dass die Bedingungen für die Entnahme einzelner Exemplare im Rahmen dieses Reaktionsmanagements durch die Aufnahme von § 45a in das BNatSchG erkennbar verbessert worden sind.

Diese auf den Einzelfall bezogenen Maßnahmen lassen sich indes nicht als echtes und zielgerichtetes Management bezeichnen, sondern ermöglichen letztlich nur die Entnahme von sog. Problemwölfen. Denn ein im Rahmen des Reaktionsmanagements vorgenommener Eingriff bzw. eine Entnahme einzelner Exemplare kommt derzeit nur als Reaktion auf einen Schadensfall an Weidetierbeständen oder aber bei einer konkreten Gefahrensituationen für Menschen in Betracht.

Das Reaktionsmanagement ist im Gesetz näher ausgestaltet. So ermöglicht das Gesetz eine Entnahme, auch wenn Schäden nicht existenzbedrohend sind; auch können Schäden an der Hobbytierhaltung eine Entnahme rechtfertigen. Zudem ist die Entnahme eines Wolfes aus einem schadensverursachenden Rudel möglich, wenn nicht sicher ist, ob der entnommene Wolf auch tatsächlich der Verursacher des Schadens ist, solange die Entnahme in einem begrenzten Gebiet und in einem zeitlichen Zusammenhang mit vorangegangenen Rissergebnissen erfolgt.

Nicht zu verkennen ist jedoch, dass die Umsetzung von auf § 45a BNatSchG gestützten Entnahmen in der Praxis überaus schwierig ist, da die verwaltungsrechtlichen Hürden hoch sind und die Genehmigungsverfahren lange dauern. Deshalb findet die Regelung bei Herdentierhaltern auch nur begrenzte Akzeptanz.

2. Ein dauerhaftes Bestandsmanagement als zweite Stufe

Dieser auf Dauer unbefriedigende Zustand – Reaktionsmöglichkeit lediglich bei konkreten Wolfsübergriffen – wird daher über kurz oder lang durch ein Bestandsmanagement als einer zweiten Stufe zu ergänzen sein.

Würde mit Blick hierauf durch den Gesetzgeber in der dargestellten Art und Weise ein Akzeptanzbestand unter Wahrung der Vorgaben des EuGH mit Blick sowohl auf das Bundesgebiet als auch auf die einzelnen Bundesländer definiert werden, so könnte auf dieser Grundlage ein Entnahmekorridor festgelegt werden, ggf. auch in der Weise, dass festgelegt wird, dass der jährliche Zuwachs oberhalb des definierten Akzeptanzbestandes entnommen werden kann, jedoch nur bei gleichzeitiger Wahrung des günstigen Erhaltungszustandes. Insoweit wird dem nationalen Gesetzgeber

eine gewisse Gestaltungsfreiheit einzuräumen sein, zumal der EuGH insoweit keine weiteren Vorgaben gemacht hat.

Dabei wird es jedoch zum einen eines Koordinierungsverfahrens zwischen Bundesländern mit Wolfspopulationen bedürfen, um dauerhaft sicherzustellen, dass die regionalen, aber bundeslandübergreifenden Wolfsbestände in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben. Zum anderen können Akzeptanz- und Entnahmekorridore nur in Absprache zwischen Bund und den betreffenden Bundesländern festgelegt werden können, ggf. unter Beteiligung angrenzender Nachbarstaaten.

3. Das Nutzungsmanagement

Mittelfristig wird dann – bei einer stabilen und dauerhaften Bestandsentwicklung und einem gesicherten günstigen Erhaltungszustand – zu prüfen sein, ob das Bestandsmanagement durch ein Nutzungsmanagement ergänzt werden soll, d. h. der Wolf nicht nur in den Katalog der jagdbaren Tierarten aufgenommen werden soll, sondern grundsätzlich bejagt werden darf. Um auch im Rahmen eines Nutzungsmanagements den günstigen Erhaltungszustand dauerhaft zu sichern, wäre neben der Festlegung einer eng begrenzten Jagdzeit auch die Aufstellung von Abschussplänen vorstellbar. Angesichts der vom Wolf in Anspruch genommenen großflächigen Reviere wäre dies indes nur revierübergreifend und im Rahmen eines großflächig angelegten Nutzungsmanagements vorstellbar.

Voraussetzung hierfür wäre in jedem Fall eine Umstufung des Wolfes von Anhang IV in Anhang V der FFH-RL.

V. Formulierungsvorschläge

Da der lediglich auf Übergriffe bezogene § 45a BNatSchG ein – angesichts der Zuwachsraten des Wolfes sachlich gebotenes – Bestandsmanagement des Wolfes in Deutschland nicht ermöglicht, wird sich der Gesetzgeber Gedanken über die rechtliche Ausgestaltung eines solchen Wolfsmanagements machen müssen.

1. Die naturschutzrechtliche Lösung

Unter Berücksichtigung der dargestellten – engen – Vorgaben von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL in der Auslegung des EuGH könnte die nachfolgende Gesetzesformulierung eine mögliche Variante für ein europarechtskonformes mitgliedstaatliches Bestandsmanagement für den Wolf darstellen, sofern sich der Gesetzgeber für eine naturschutzrechtliche Lösung entscheiden sollte.

§ 45b BNatSchG: Bestandsmanagement für den Wolf

(1) Bund und Länder stellen aufeinander abgestimmte Bestandsmanagementpläne für den Wolf auf, die der dauerhaften Sicherung eines günstigen Erhaltungszustands der in Deutschland vorkommenden Wolfspopulationen und der regionalen Wolfsbestände dienen. Bei bundesländer- oder grenzüberschreitenden Wolfspopulationen und Wolfsbeständen erfolgt die Aufstellung der Pläne in Abstimmung mit den betroffenen Bundesländern bzw. Nachbarstaaten.

(2) Die Bestandsmanagementpläne legen auf wissenschaftlicher Grundlage der festgestellten Wolfspopulationen und Wolfsbestände jährlich zu aktualisierende Akzeptanz- und Entnahmekorridore fest, die unter Berücksichtigung von Eigentumsbelangen, wolfsbiologischen Gesichtspunkten und dem Aspekt der Sozialverträglichkeit zu ermitteln sind. Dabei sind Entnahmen auf der Grundlage von § 45a Abs. 2 BNatSchG zu berücksichtigen. Die Festlegung der Korridore muss der dauerhaften Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes dienen.

(3) Entnahmen, die der Einhaltung der Akzeptanzkorridore dienen, sind nur punktuell und nach vorheriger Genehmigung, die Ort und Zeit der Entnahme und den Typ des zu entnehmenden Exemplars bestimmen muss, zulässig. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn keine anderweitige zufriedenstellende Lösung zur Zielerreichung in Betracht kommt und keine negativen Auswirkungen auf die Struktur der betreffenden Population und des konkreten Bestandes zu erwarten sind. Die Einhaltung

der Genehmigungsvoraussetzungen ist durch die zuständige Behörde zu kontrollieren.

2. Jagdrechtliche Optionen

Sollte sich der Gesetzgeber für eine jagdrechtliche Lösung entscheiden, so hängt die gesetzestechnische Umsetzung angesichts der Möglichkeit der Bundesländer, durch Inanspruchnahme der ihnen zukommenden Abweichungsgesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GG eigene Landesjagdgesetze als Vollgesetze zu erlassen, ganz wesentlich davon ab, ob diese von dieser Option Gebrauch gemacht haben oder nicht.

a. Die Ergänzung des Bundesjagdgesetzes

Was das BJagdG angeht, so könnte dieses mit Blick auf eine Bejagung des Wolfes um eine Bestandsmanagementregelung ergänzt werden. Diese Regelung würde dann auch für diejenigen Bundesländer gelten, die von der Abweichungsgesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben. So könnte § 21 BJagdG um einen § 21 Abs. 4 n. F. BJagdG wie folgt ergänzt werden; der bisherige Abs. 4 würde dann zu Abs. 5 n. F. werden.

§ 21 Abs. 4 n. F. BJagdG

Wölfe dürfen nur im Einzelfall und nach vorheriger behördlicher Genehmigung auf der Grundlage von Bestandsmanagementplänen erlegt werden, die Bund und Länder in aufeinander abgestimmter Form aufstellen. Die Bestandsmanagementpläne von Bund und Ländern müssen sicherzustellen, dass der günstige Erhaltungszustand der in Deutschland vorkommenden Wolfspopulationen und der regionalen Wolfsbestände dauerhaft erhalten bleibt. Bei bundesländer- oder grenzüberschreitenden Wolfspopulationen und Wolfsbeständen erfolgt die Aufstellung der Pläne in Abstimmung mit den betroffenen Bundesländern bzw. Nachbarstaaten. Die Bestandsmanagementpläne legen auf wissenschaftlicher Grundlage der festgestellten Wolfspopulationen und Wolfsbestände jährlich zu aktualisierende Akzeptanz- und Entnahmekorridore fest, die unter Berücksichtigung von Eigentumsbelangen, wolfsbiologischen Gesichtspunkten und dem Aspekt der Sozialverträglichkeit zu ermitteln sind.

Dabei sind Entnahmen auf der Grundlage von § 45a Abs. 2 BNatSchG zu berücksichtigen. Die Festlegung der Korridore muss der dauerhaften Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes dienen. Entnahmen, die der Einhaltung der Akzeptanzkorridore dienen, sind nur punktuell und nach vorheriger Genehmigung, die Ort und Zeit der Entnahme und den Typ des zu entnehmenden Exemplars bestimmen muss, zulässig. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn keine anderweitige zufriedenstellende Lösung zur Zielerreichung in Betracht kommt und keine negativen Auswirkungen auf die Struktur der betreffenden Population und des konkreten Bestandes zu erwarten sind. Die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen ist durch die zuständige Behörde zu kontrollieren.

Voraussetzung für eine solche Lösung wäre indes, dass § 2 Abs. 1 BJagdG dahingehend geändert wird, dass der Wolf als dem Jagdrecht unterliegende Tierart qualifiziert wird, für ihn aber keine Jagdzeit in der Bundesjagdzeitenverordnung (JagdZV) festgelegt wird.

b. Landesrechtliche Regelungen

Die Ausgestaltung von Landesjagdgesetzen in den Fällen, in denen die Länder eigene Landesjagdgesetze erlassen haben – wie etwa in Baden-Württemberg durch das Jagd- und Wildtiermanagementgesetz –, gestaltet sich deshalb schwierig, weil insoweit sichergestellt werden müsste, dass die Verankerung eines Wolfsbestandsmanagements durch die Länder auch die in Deutschland vorhandene Wolfspopulation in den Blick nehmen und berücksichtigen müsste. Daher müsste sichergestellt werden, dass sich ein auf ein Bundesland bezogenes, sich faktisch auf einzelne Wolfsbestände konzentrierendes Wolfsmanagement in den Rahmen eines bundesrechtlich ausgestalteten Wolfsbestandsmanagements einfügt.

Voraussetzung für landesrechtliche Regelungen wäre daher die Verankerung eines auf die in Deutschland vorhandene Wolfspopulation bezogenes Bestandsmanagement, in das sich Länderregelungen einfügen müssten. Angesichts der Vorgabe des EuGH, dass insoweit sowohl die regionale als auch die überregionale Perspektive in den Blick genommen werden müssen, wäre ein solches Konstrukt nur umsetzbar,

wenn sich beide Ebenen – Bund und Land – darauf verständigen würden, Entnahmen nur im gegenseitigen Einvernehmen vorzunehmen, um der Vorgabe der Wahrung des günstigen Erhaltungszustandes auf beiden Ebenen Rechnung tragen zu können.

Professor Dr. Michael Brenner

Jena, am 21. April 2023