

FAKTENCHECK

Wolf-Entnahmevoraussetzungen - Rechtsprechung des EuGH im Vorabentscheidungsersuchen vom Landesverwaltungsgericht Tirol (Österreich) zur Entnahme eines Wolfes vom 11.07.2024
(EuGH Aktenzeichen: C-601/22)

Ausgangslage

In einem Fachgutachten vom 25.07.2022 stellte ein unabhängiges Fachkuratorium fest, dass ein Wolf, identifiziert mit 158MATK, etwa 20 Schafe aus einer Herde auf nicht geschütztem Weideland in Tirol gerissen habe. Das Fachkuratorium empfahl die Entnahme des Wolfes mit der Begründung, dass dieser Wolf eine erhebliche unmittelbare Gefahr für die Weidetiere darstelle und die fraglichen Almen nicht schützbar seien.

Die Tiroler Landesregierung genehmigte mit Bescheid vom 29.07.2022 die Entnahme des Wolfs 158MATK. Gegen diesen Bescheid wurde beim Landesverwaltungsgericht Tirol Beschwerde erhoben mit der Begründung, dass der Bescheid nicht den Anforderungen von Art. 16 Absatz 1 der FFH-Richtlinie genüge.

In diesem Verfahren hat das Gericht beschlossen, das Verfahren zunächst auszusetzen und dem Europäischen Gerichtshof 4 Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Diese 4 Fragen tangieren den „Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten“, den Bezugsraum für die Bewertung des günstigen Erhaltungszustandes, die Berücksichtigung von mittelbaren Schäden und den Prüfungsumfang für die Auslegung der „anderweitigen zufriedenstellenden Lösung“.

Der EuGH hat dazu am 11.07.2024 ein Urteil erlassen, auf das in diesem Faktencheck Bezug genommen wird.

1) Stellt das aktuelle EuGH-Urteil die bisherige Bewertung einer Wolfsentnahme auf Basis der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie in Frage?

Das aktuelle Urteil schreibt die bisherige Rechtsprechung fort und konkretisiert diese an einigen Punkten. Der EUGH erläutert, unter welchen Voraussetzungen eine Entnahme denkbar und FFH-konform ist. Im Urteil wird an vielen Stellen auf die bisherige Rechtsprechung verwiesen. Das Urteil enthält darüber hinaus auch einige wichtige Klarstellungen, etwa zur Feststellung des günstigen Erhaltungszustandes und zur Frage der Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte bei der Alternativenprüfung. Durch das Urteil werden die bisherigen Spielräume für eine Regulierung des Wolfes in Deutschland aber nicht eingeschränkt, auch werden keine neuen Maßstäbe angelegt.

2) Ist mit dem EUGH-Urteil vor allem in Hinblick auf das Kriterium des günstigen Erhaltungszustandes eine Abkehr oder Verschärfung der bisherigen Voraussetzungen für einen Wolfsabschuss verbunden?

Mit dem Urteil erfolgt keine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, dass Ausnahmen vom strengen Schutz (z. B. eine Genehmigung zum Abschuss) auch dann möglich sind, wenn der günstige Erhaltungszustand noch nicht erreicht ist. Voraussetzung dafür ist allerdings wie bisher auch, dass durch die Ausnahme das Erreichen dieses Ziels nicht behindert wird. Im aktuellen Urteil verweist der EuGH in diesem Zusammenhang immer wieder auf seine bisherige Rechtsprechung. Dieser Grundsatz wurde auch von den Beteiligten nicht in Frage gestellt, sondern vorausgesetzt. Die Generalanwältin ging darauf in ihren Schlussanträgen auch ausdrücklich ein.

Im Urteil ging es auch gar nicht um diese Frage, sondern um die Frage, auf welcher Ebene der günstige Erhaltungszustand festgestellt werden muss. Mit seinen Verweisen auf die lokale und nationale Ebene hat der EuGH vor allem zum Ausdruck gebracht, dass diese beiden Ebenen nicht außer Acht gelassen werden dürfen, nur weil die grenzüberschreitende Gesamtpopulation in einem günstigen Erhaltungszustand ist. Der EuGH verweist auf die grenzüberschreitende Gesamtpopulation in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet, die auch die Grenzen der biogeographischen Regionen überschreitet und macht damit deutlich, dass diese Gesamtpopulation der großräumig mobilen Art - und nicht etwa die in einer biogeographischen Region oder eines Naturraums oder eines Bundeslandes - entscheidend ist. Mit seinem Verweis auf die lokale und nationale Ebene unterstreicht er, dass die Population auf diesen Ebenen nicht "ausgerottet" werden darf, nur weil die großräumigere Gesamtpopulation dennoch im günstigen Erhaltungszustand bleibt.

Für die für Deutschland wichtige baltisch-osteuropäische Gesamtpopulation des Wolfes ist sowohl der gute Erhaltungszustand auf Gesamtpopulationsebene gegeben, als auch der nationale Beitrag Deutschlands für die Gesamtpopulation befindet sich in einem guten Erhaltungszustand. Hintergrund ist, dass in Deutschland bereits mehr Individuen vorhanden sind und einen nationalen Beitrag für die Gesamtpopulation darstellen, als nach internationalen Standards für eine eigenständige Population erforderlich ist. Daran, dass die Voraussetzungen für eine Regulierung in Deutschland vorhanden sind und der gute Erhaltungszustand gegeben ist, ändert auch die Tatsache nichts, dass nicht in allen Bundesländern Wolfsbestände vorhanden sind oder jedes mögliche Habitat von Wölfen besetzt ist. Eine solche Anforderung stellt weder die FFH-Richtlinie noch das aktuelle EUGH-Urteil.

Der EuGH präzisiert aber gegenüber seiner bisherigen Rechtsprechung, dass Wölfe in Nicht-EU-Ländern durchaus in die Berechnung des günstigen Erhaltungszustandes einbezogen werden können, wenn in diesen Ländern auch die Berner Konvention gilt. Das ist eine begrüßenswerte Klarstellung seiner bisherigen Rechtsprechung, denn in seinem Urteil von 2019 hatte der EuGH den Wolfsbestand in Drittstaaten unberücksichtigt gelassen. Nunmehr hat er ausdrücklich klargestellt, dass Wölfe in Ländern, die auch der Berner Konvention unterliegen (wie die Schweiz und Liechtenstein) auch zu berücksichtigen sind.

3) Sind aufgrund des aktuellen EuGH-Urteils Aussagen zur Wolfsentnahme in der Broschüre „Wildtiermanagement Wolf“ (2022, Hrsg. AFN) unzutreffend?

Nein. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bleibt hinter den Möglichkeiten für Ausnahmen vom strengen Schutz des Art. 16 der FFH-Richtlinie zurück. So wurde bisher der Artikel 16 Absatz 1, Buchstabe e FFH-RL in Deutschland nicht umgesetzt, auf den die Mitgliedsstaaten eine generelle Bestandsregulierung stützen dürften. Daran ändert auch das aktuelle Urteil des EuGH nichts. Die

Aussagen aus dem Konzept "Wildtiermanagement Wolf" sind nach wie vor mit EU-Recht vereinbar. Dass die Vorgabe des Koalitionsvertrages nach einem "regional differenzierten Bestandsmanagement" EU-rechtskonform in ein aktives Bestandsmanagement münden kann, hat auch Prof. Brenner in einem Gutachten für die FDP-Bundestagsfraktion im April 2023 bestätigt.

4) Ist die Problemwolf-Entnahme nach dem deutschen Schnellabschuss-Verfahren weiterhin EU-rechtskonform möglich?

Nach Art. 16 der FFH-Richtlinie ist eine kontrollierte Entnahme von Exemplaren einer streng geschützten Art wie dem Wolf möglich. Die bisherige Praxis der Wolfsentnahme in Deutschland wird von der EU-Kommission nicht in Frage gestellt. Daran ändert auch das aktuelle Urteil nichts. Die EU-Kommission hat die Mitgliedstaaten in der letzten Zeit mehrfach – zuletzt im Rahmen einer Tiefenanalyse zum Wolf im Dezember 2023 - darauf hingewiesen, dass die FFH-Richtlinie die Möglichkeit zu Entnahmen enthält. Die EU-Kommission hat die Mitgliedstaaten als Ergebnis dieser Tiefenanalyse zur aktuellen Wolfssituation in Europa aufgefordert, diese Regulierungsmöglichkeiten auch auszuschöpfen. Die Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz sind hingegen aktuell strenger als die Vorgaben aus der FFH-Richtlinie. Die rechtlichen Probleme, die es in Deutschland auch mit dem geänderten Verfahren ("Schnellabschüsse") gibt, sind hausgemacht. In Frankreich werden deutlich mehr Wölfe entnommen, ohne dass es hierzu ein Vertragsverletzungsverfahren der EU gibt.

Es ist auch keine Änderung des § 45a BNatSchG auf Grund des EuGH-Urteils vom 11.07.2024 erforderlich. Demgegenüber muss die Regelung zur Entnahme von Wölfen in Deutschland - unabhängig von dem Urteil - geändert werden, da die Regelung nicht praxistauglich, nicht schnell und nicht rechtssicher ist. Eine effektivere Entnahmepaxis und damit eine Schärfung des Schnellabschussverfahrens ist durch das EuGH-Urteil nicht ausgeschlossen.

Das EUGH – Urteil setzt nicht als Voraussetzung für eine Problemwolfentnahme zur Vermeidung erheblicher wirtschaftlicher Schäden das Vorhandensein eines günstigen Erhaltungszustandes fest. Vielmehr darf einerseits das Erreichen des günstigen Erhaltungszustandes durch eine Entnahme nicht gefährdet werden und andererseits nicht eine Region als per se nicht zumutbar durch Herdenschutzmaßnahmen zu schützen eingestuft werden. Beides ist in Deutschland nicht der Fall.

5) Sind die Initiativen u. a. des Bundeszentrums Weidetiere und Wolf (BZWW) überfällig/sinnlos, in denen es um die Festlegung von Gebieten nach Zumutbarkeit ihrer Zäunung geht?

Nein. Denn die Festlegung solcher Gebiete ist sinnvoll, um die Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit von Zäunungs- und Herdenschutzmaßnahmen beurteilen zu können und auf dieser Grundlage im Einzelfall entscheiden zu können. Der EUGH hat gegenüber Österreich betont, dass es nicht per se möglich ist, Gebiete als nicht zäunbar einzustufen und dann eine Bestandsregulierung vorzunehmen. Demgegenüber ist es durchaus möglich – wie bereits in einem Leitfaden der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft erfolgt - Kriterien für die Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit von Herdenschutzmaßnahmen und Zäunung aufzustellen und danach eine Bewertung und Einstufung der Landschaft vorzunehmen.

6) Sind Herdenschutzmaßnahmen zwingend notwendig, unabhängig von der Höhe der wirtschaftlichen Kosten, um einen Wolf, der Risschäden verursacht hat, entnehmen zu dürfen?

Das Urteil hat deutlich gemacht, dass Herdenschutzmaßnahmen nicht zwingend erforderlich sind. Sie sind aber - und zwar auch unter Berücksichtigung des dafür notwendigen finanziellen Aufwandes - in die Abwägung einzubeziehen. Nur weil Herdenschutz technisch möglich ist, heißt das nicht, dass er

auch erforderlich ist. Die Kosten für den Herdenschutz sind bei der Abwägung, ob eine andere Lösung als die Entnahme ebenso zufriedenstellend ist, zu bewerten. Die Kosten dürfen nur nicht ausschlaggebenden Charakter annehmen. Entscheidend sind neben den Kosten auch die Zumutbarkeit und Realisierbarkeit von Herdenschutzmaßnahmen.

7) Welche Folgen hätte es, wenn der Schutzstatus des Wolfes sowohl im Berner Übereinkommen als auch in der FFH-RL von streng geschützt auf geschützt heruntergestuft wird?

Deutschland kann das im Koalitionsvertrag der Regierungskoalition geplante Vorhaben eines regional differenzierten Bestandsmanagements auch bereits unter den geltenden Regelungen der FFH-Richtlinie umsetzen. Dies hat die EU-Kommission in ihrer Tiefenanalyse im Dezember 2023 bestätigt. Erforderlich ist dafür nur die Übernahme der Ausnahmemöglichkeit vom strengen Schutz in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e FFH-RL in nationales Recht.

Eine Umstufung ist dafür nicht erforderlich. Naturschutzfachlich ist eine Herabstufung des Schutzstatus aber gerechtfertigt bzw. das hohe Schutzniveau nicht mehr erforderlich. Aber unter weniger strikten Bedingungen, die nach Änderung der Anhänge von Berner Konvention und FFH-Richtlinie in einen niedrigeren Schutzstatus gelten würden, wären rechtskonforme Entnahmen einfacher.

Die Berner Konvention als völkerrechtliches Übereinkommen wird durch die Flora- Fauna- Habitat (FFH)- Richtlinie der EU in EU- Recht umgesetzt. In der Berner Konvention gilt der Wolf für die meisten EU-Staaten als „streng geschützt“. Eine Änderung des Schutzstatus in der FFH- Richtlinie erfordert daher eine parallele Anpassung der Berner Konvention.

Berlin, 20. Juli 2024