

Dr. Stefan Sinner, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Wolfsmanagement in Deutschland – europa-, bundes- und landesrechtliche Aspekte einer aktuellen Herausforderung

Gentili signore e signori, mesdames et messieurs, meine sehr verehrten Damen und Herren,

cari colleghi, cher collègues, liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich freue mich, zum ersten Mal an einer Tagung Ihrer Vereinigung teilzunehmen, und bedanke mich für die Gelegenheit, vortragen und mit Ihnen diskutieren zu dürfen.

Das Tagungsthema – Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Schutz der Fauna in der europäischen Perspektive – berührt viele **grundsätzliche Fragen**, etwa das Verhältnis von Recht und Natur in einer Zeit, die zunehmend den Menschen nicht mehr das Maß aller Dinge begreift, die Leistungsfähigkeit von (Verwaltungs-)Recht für den Schutz der Umwelt und selbstverständlich auch die Frage nach der Bedeutung des Unionsrechts in diesem Zusammenhang. Ich bin sicher, dass wir auf den einen oder anderen Aspekt im Laufe unseres Treffens zurückkommen werden.

Für meinen Vortrag habe ich aus unserem Generalthema eine aktuelle und praktische Frage aus Deutschland gewählt, nämlich das sogenannte **Wolfsmanagement** vor dem Hintergrund sich ausbreitender Wolfspopulationen und der durch sie verursachten Gefahren und Schäden. Ich werde zunächst einige Hinweise zum Tatsächlichen geben und dann die Rechtslage darstellen: nach internationalem Recht, Unionsrecht, Bundesrecht und – als Gast aus Deutschland kann diese Ebene nicht fehlen – dem Landesrecht, d. h. dem Recht der deutschen Bundesländer. Sodann möchte ich einige aktuelle Entscheidungen deutscher Verwaltungsgerichte skizzieren. Am Ende meines Vortrags möchte ich auf die grundsätzliche Frage eingehen, was im Zusammenhang mit der "Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten" (so die Wortwahl der FFH-Richtlinie) "natürlich" heißt.

I. Der Wolf – gefährdet und Gefährder

Der Wolf galt seit Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland nach jahrhundertelanger Verfolgung als **ausgerottet**. Der letzte dokumentierte Abschuss erfolgte im Jahr 1904. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat seine **natürliche Wiederausbreitung** in Europa und damit auch in Deutschland an Dynamik gewonnen. Die Anzahl der Wölfe in Deutschland wird über ein Wolfsmonitoring ermittelt, das auf Ebene der Bundesländer nach mit dem Bund und den Ländern abgestimmten Vorgaben durchgeführt wird. Erhoben werden die Daten jeweils für das sogenannte Wolfsjahr, das ist der Zeitraum vom 1. Mai bis zum 30. April des Folgejahres. In ganz Deutschland lebten im Monitoringjahr 2022/2023 insgesamt 184 bestätigte Rudel, 47 Paare und 22 territoriale Einzeltiere. Durch das Monitoring wurden 2022/2023 in den bestätigten Wolfsterritorien insgesamt 1.339 Wolfsindividuen nachgewiesen. Das **Wolfsvorkommen** konzentriert sich auf ein Gebiet von Sachsen in nordwestlicher Richtung über Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern nach Niedersachsen. Auch außerhalb dieser Vorkommen konnten in anderen Bundesländern Wolfsterritorien nachgewiesen werden. Der (aktuelle) vierte Nationale FFH-Bericht 2019 (Berichtsperiode 2013 - 2018) gibt den **Erhaltungszustand** des Wolfs als "sich verbessernd" an. Der positive Trend der Populationsentwicklung und die damit verbundene Ausbreitung des Wolfs hält weiter an. Der nächste Nationale FFH-Bericht erscheint im kommenden Jahr.

Auch wenn also der Wolf heute in vielen Teilen von Deutschland wieder anzutreffen ist, ist er nach wie vor eine gefährdete Tierart. Damit steigt zugleich das Konfliktpotential, das den Umgang mit dem Wolf als einer **streng zu schützenden Tierart** zunehmend schwieriger und kontroverser gestaltet. Seit der Rückkehr des Wolfs nach Deutschland vor inzwischen über 20 Jahren gab es zwar **keine Übergriffe** von Wölfen **auf Menschen**. Mit der Ausbreitung des Wolfsbestandes nehmen aber insbesondere die wolfsverursachten **Schäden bei der Weidetierhaltung** zu, die einen unverzichtbaren Beitrag zur Landschaftspflege und zum Naturschutz leistet. Im Jahr 2022 wurden bei 1.136 Übergriffen bundesweit 4.366 Tiere getötet, verletzt oder gelten als vermisst. Darunter waren 3.778 Schafe, 260 Rinder (zumeist Kälber) und 91 Ziegen. Die meisten Übergriffe von Wölfen auf Nutztiere gibt es dort, wo Wölfe sich in neuen Territorien etablieren und die Schaf- und Ziegenhalter sich noch nicht

auf deren Anwesenheit eingestellt haben. Durch **Herdenschutzmaßnahmen** können Schäden auch in Gebieten mit vielen Wolfsterritorien begrenzt werden. Andererseits kann auch ein einzelner oder ein durchwandernder Wolf erhebliche Schäden verursachen, wenn er auf ungeschützte Schafe oder Ziegen trifft. Auch Wölfe, die an nicht ausreichend geschützten Schafen gelernt haben, dass diese eine einfache Beute sind, können die Schäden in die Höhe treiben. Solche Wölfe suchen nicht selten gezielt nach Schafen und haben gelernt, Schwachstellen von Schutzmaßnahmen auszunutzen. Diese Wölfe lernen teilweise auch, die Schutzmaßnahmen zu überwinden, die in vielen Bundesländern als Mindeststandard vorgeschrieben sind, um im Schadensfall **Ausgleichszahlungen** zu erhalten. Das auf Bundesebene zuständige Ministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sieht die Prävention von Schäden durch die konsequente und flächendeckende Etablierung eines ausreichenden Herdenschutzes und – soweit dennoch Schadensfälle auftreten – deren schnelle Kompensation als zentralen Ansatzpunkt für die Reduzierung von Konflikten zwischen Wolf und Weidetierhaltung. An Präventionszahlungen für wolfsverursachte Nutztierschäden wurden im Jahr 2022 bundesweit rd. 18,4 Mio. Euro, an Ausgleichszahlungen 616.000 Euro geleistet.

Der Wolf ist also zugleich gefährdet und Gefährder – seine Ausbreitung führt in einen **Zielkonflikt**, der durch Prävention und Schadensausgleich reduziert oder aufgelöst werden soll. Wolfsmanagement ist ein Teil des Wildtiermanagements, verstanden als Steuerungsprozess, um Interaktionen unter und zwischen Wildtieren, deren Lebensräumen und Menschen entsprechend definierter Ziele zu beeinflussen. Von besonderem juristischem Interesse ist freilich der Extremfall des Wolfsmanagements, nämlich die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung zur sogenannten **letalen Entnahme** – also der Tötung – von Wölfen, insbesondere nach Nutztier-Rissen.

II. Die Rechtslage

Die Rechtslage hinsichtlich des Wolfsmanagements ist ein Musterbeispiel für die **Vernetzung** von internationalem Recht, Unionsrecht, Bundes- und Landesrecht.

1. Internationales Recht

Ausgangspunkt im internationalen Recht ist – neben dem **Washingtoner Artenschutzabkommen** der Vereinten Nationen, das durch die EG-Verordnung 338/97 in Unionsrecht umgesetzt wurde – das "Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume". Diese sogenannte **Berner Konvention** (BeK) ist ein 1979 verabschiedeter völkerrechtlicher Vertrag des **Europarates** zum Schutz europäischer, wildlebender Tiere und Pflanzen. In Italien ist er am 1. Juni 1982, in Deutschland am 1. April 1985 und in Frankreich am 1. August 1989 in Kraft getreten.

Nach **Art. 6 BeK** ergreift jede Vertragspartei die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen, um den besonderen Schutz der in Anhang II aufgeführten wildlebenden Tierarten – dazu zählt auch der Wolf (lat. *Canis lupus*) – sicherzustellen. In Bezug auf diese Arten ist insbesondere jede Form des absichtlichen Fangens, des Haltens und des absichtlichen Tötens zu verbieten.

Nach **Art. 9 BeK** kann jede Vertragspartei unter der Voraussetzung, dass es keine andere befriedigende Lösung gibt und die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet, Ausnahmen von Art. 6 BeK zulassen, und zwar u. a. zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt, zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischgründen, Gewässern und anderem Eigentum sowie im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit oder anderer vorrangiger öffentlicher Belange.

Die **Europäische Union** hat das Abkommen bereits im Jahr 1979 gezeichnet und 1982 ratifiziert. Es ist für den Bereich der damaligen Europäischen Gemeinschaft am 1. September 1982 in Kraft getreten.

2. Unionsrecht

Sedes materiae ist hier die **Richtlinie 92/43/EWG** des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die sogenannte **Habitat- oder FFH-Richtlinie**.

Ziel der Richtlinie ist nach ihrem **Art. 2**, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

im Gebiet der Mitgliedstaaten beizutragen. Die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen. Die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung.

Unter "**Erhaltungszustand einer Art**" ist nach Art. 1 Buchst. i der Habitat-Richtlinie die Gesamtheit der Einflüsse zu verstehen, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten im Gebiet der Mitgliedstaaten auswirken können. Der Erhaltungszustand wird als **günstig** betrachtet, wenn

- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird,
- 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.

Nach **Art. 12** der Habitat-Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchst. a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen – also auch für den Wolf (die dort genannten Ausnahmen sind für die Wolfspopulationen in Deutschland wegen der von der FFH-Richtlinie zugrunde gelegten territorial-geographischen Zuordnung nicht einschlägig). Das **verbietet** u. a. alle absichtlichen Formen des Fangs oder der **Tötung** von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten. Änderungen zur Anpassung des Anhangs IV an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig beschlossen (Art. 19 FFH-Richtlinie), was eine hohe Hürde darstellt.

Nach **Art. 16** der FFH-Richtlinie können die Mitgliedstaaten für die in Abs. 1 Buchst. a) bis e) genannten Zwecke von der Bestimmung des Art. 12 der Richtlinie **abweichen**. Voraussetzung ist, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lö-

sung gibt und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Anerkannte Zwecke sind u. a.

- die Verhütung ernster Schäden, insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum (Buchst. b) und
- das Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt (Buchst. c).
- Auch kann unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV erlaubt werden (Buchst. e).

Entnahme im Sinne des Buchst. e) meint nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sowohl den **Fang** als auch die **Tötung** von Exemplaren der betroffenen Arten (Urteil vom 10. Oktober 2019 - Rs. C-674/17, Rn. 32).

Hervorzuheben ist, dass der europäische Gesetzgeber für die Regelung des Artenschutzes die Rechtsform der **Richtlinie** (Art. 288 Abs. 3 AEUV), nicht jedoch die Form der unmittelbar in jedem Mitgliedstaat geltenden Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) gewählt hat. Damit kommt den **Mitgliedstaaten** ein gewisser **Spielraum** bei der Wahl der Form und der Mittel zu.

Allerdings hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in einer Reihe von Urteilen klargestellt, dass der **Ausnahmekatalog** des Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie **abschließend und eng auszulegen** ist (vgl. Urteile vom 10. Mai 2007 - C-508/04 - Rn. 110, vom 14. Juni 2007 - C-324/05 - Rn. 25, vom 10. Oktober 2019 - C-674/17 - Rn. 30 und vom 11. Juni 2020 - C-88/19 Rn. 25). Zudem hat er darauf hingewiesen, dass der Wolf zu den streng zu schützenden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse zählt. Diese Verpflichtung gilt für das gesamte natürliche Verbreitungsgebiet im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der FFH-Richtlinie, unabhängig davon, ob sich der Wolf in seinem gewöhnlichen Lebensraum, in Schutzgebieten oder in der Nähe menschlicher Niederlassungen befindet (EuGH, Urteil vom 11. Juni 2020 - C-88/19 -

Rn. 51 f.). Außerdem hat der Gerichtshof betont, dass Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie darstellen kann. Andernfalls würde den übrigen Tatbeständen des Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie und dem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen (Urteil vom 10. Oktober 2019 - C-674/17 - Rn. 31, 36 ff.). Die **Beweislast** für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen hat die zuständige nationale Behörde. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass jede Ausnahmeregelung mit einer genauen und angemessenen **Begründung** versehen ist, die auf die in Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug nimmt (EuGH a.a.O. Rn. 49 ff.).

Der Gerichtshof hat in seinem **Urteil vom 10. Oktober 2019** folgendes Prüfprogramm zu Art. 16 der FFH-Richtlinie entwickelt:

- Das **Ziel** der Ausnahmeregelung darf keine Wirkungen entfalten, die den Zielen der Habitatrichtlinie zuwiderlaufen (Rn. 34 ff.).
- Das mit der Ausnahme verfolgte Ziel darf nicht durch eine **anderweitige zufriedenstellende Lösung** im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Habitatrichtlinie erreicht werden können. Eine Ausnahme ist m. a. W. nur zulässig, wenn es an einer anderweitigen Maßnahme fehlt, mit der das verfolgte Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden kann und die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote beachtet werden (Rn. 47 ff.).
- Die Ausnahme darf nicht gegen die Bedingung des Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie verstoßen, wonach die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem **günstigen Erhaltungszustand** verweilen (Rn. 54 ff.). Aus dem **Vorsorgeprinzip** (Art. 191 Abs. 2 AEUV) leitet der EuGH ab, dass von einer Ausnahmeregelung abgesehen werden muss, wenn nach Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob der günstige Erhaltungszustand der Population trotz dieser Ausnahmeregelung gewahrt oder wiederhergestellt werden kann (EuGH a. a. O. Rn. 66).

Als Mindestgröße für den günstigen Erhaltungszustand einer Tierart wie dem Wolf wird allgemein von einer Population ausgegangen, die 1.000 adulte Tiere im maßgeblichen biogeographischen Gebiet umfasst (vgl. *Linnell/Salva-*

tori/Boitani, Leitlinien für Managementpläne auf Populationsniveau für Großraubtiere, 2008, S. 18; Managementplan für den Wolf in Sachsen, Stand: Februar 2014, S. 7; a. A. *Reinhardt/Kluth*, Leben mit Wölfen – Leitfaden für den Umgang mit einer konflikträchtigen Tierart in Deutschland, BfN-Skript 201, 2007, S. 16: 500 Individuen als Richtwert). Bei einem ungünstigen Erhaltungszustand sind zwar Abweichungen vom strengen Schutz grundsätzlich ausgeschlossen. Der EuGH lässt aber unter "außergewöhnlichen Umständen" auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand Ausnahmen zu. Voraussetzung ist jedoch, dass die Ausnahme den Erhaltungszustand nicht weiter verschlechtert oder die Herstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert. Sind die Auswirkungen auf den Erhaltungszustand in diesem Sinne neutral, so lässt der Gerichtshof Ausnahmen nur dann zu, wenn sie allenfalls zu marginalen Beeinträchtigungen der bereits geschädigten Population führen. Ein Beharren auf dem strengen Schutz der Zugriffsverbote wäre hier unverhältnismäßig (EuGH, Urteile vom 14. Juni 2007 - C-342/05 - Rn. 29; bestätigt im Urteil vom 10. Oktober 2019 - C-674/17 - Rn. 68). Das Bundesverwaltungsgericht hat im Anschluss an diese Entscheidung herausgearbeitet, dass außergewöhnliche Umstände nicht nur dann vorliegen, wenn höchste Güter unmittelbar gefährdet werden (BVerwG, Beschluss vom 1. April 2009 - 4 B 62.08 - juris Rn. 39).

- Art. 16 Abs. 1 Buchst. e) verlangt die Einhaltung von Bedingungen in Bezug auf die Begrenzung und Spezifizierung der Anzahl von Exemplaren der Tierarten, die entnommen werden dürfen, die Selektivität und das beschränkte Ausmaß dieser Entnahme und die strenge Kontrolle, der die Einhaltung dieser Bedingungen zu unterziehen ist (Rn. 70 ff.).

Das **Urteil des EuGH vom 11. Juli 2024** zu einem Vorabentscheidungsersuchen des Landesverwaltungsgerichts Tirol (Österreich) nach Art. 267 AEUV in einem Verfahren des Umweltverbands WWF Österreich gegen die Tiroler Landesregierung liegt ganz auf dieser Linie. Dem Verfahren lag eine von der Landesregierung gewährte befristete Ausnahme vom Verbot der Bejagung eines wildlebenden Wolfsexemplars zugrunde. Der Gerichtshof unterstreicht zunächst im Anschluss an ein Urteil vom 4. März 2021 (verbundene Rs. C-473/19 und C-474/19 Rn. 65 f.), dass Art. 12 Abs. 1 der FFH-Richtlinie nicht dahin ausgelegt werden kann, dass der dort vorgesehene Schutz für Arten, die einen **günstigen Erhaltungszustand erreicht** haben, nicht

mehr gilt (Rn. 44). Der günstige Erhaltungszustand ist – so der Gerichtshof weiter – zunächst auf lokaler und nationaler Ebene und erst im Fall eines günstigen Erhaltungszustands auch auf grenzüberschreitender Ebene zu bewerten, was auch für die Bewertung der Auswirkungen von Ausnahmen auf den Erhaltungszustand von Tieren gilt (Rn. 58 ff.). Sodann unterstreicht der Gerichtshof, dass kein ernster Schaden abgewartet werden muss, bevor Ausnahmemassnahmen erlassen werden dürfen. Da Art. 16 Abs. 1 Buchst. b der FFH-Richtlinie ernste Schäden verhüten soll, reicht die hohe Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts aus. **Künftige mittelbare Schäden** wie Betriebsaufgaben oder die Reduzierung von Nutztierbeständen werden nicht erfasst (Rn. 67 ff.). Schließlich hält der EuGH fest, dass die für Abs. 1 der Vorschrift formulierte Bedingung, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung geben darf, um das verfolgte Ziel zu erreichen, einen spezifischen Ausdruck des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** darstellt. Die Beurteilung dieser Voraussetzung erfordert eine Abwägung sämtlicher betroffener Interessen und der zu berücksichtigenden Kriterien, wie etwa der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Vor- und Nachteile, um die **optimale Lösung** zu ermitteln. Zu diesem Zweck müssen die zuständigen nationalen Behörden die Möglichkeit prüfen, nicht tödliche vorbeugende Maßnahmen anzuwenden, um eine **Kultur der Koexistenz** zwischen der Wolfspopulation, den Herden und den Viehzüchtern zu fördern. Der Gerichtshof nennt hier vorbeugende Maßnahmen gegen Angriffe auf Herden sowie Maßnahmen zur weitestmöglichen Anpassung der den Konflikten zugrundeliegenden menschlichen Praktiken.

Nach Art. 2 Abs. 3 der FFH-Richtlinie dürfen die **wirtschaftlichen Kosten** einer technisch durchführbaren alternativen Maßnahme als eines der abzuwägenden Kriterien berücksichtigt werden, ohne jedoch ausschlaggebenden Charakter zu haben. Es kann nicht zugelassen werden, dass eine anderweitige zufriedenstellende Lösung von vornherein allein deshalb verworfen werden kann, weil die wirtschaftlichen Kosten ihrer Durchführung besonders hoch wären. Die wirtschaftlichen Kosten einer anderweitigen Maßnahme sind gegen die **ökologischen Kosten** der Entnahme abzuwägen (Rn. 80 ff.).

Die Auslegung der FFH-Richtlinie durch den Gerichtshof ist für Behörden und Gerichte in den Mitgliedstaaten bindend (Art. 267 Abs. 1 AEUV).

3. Bundesrecht

Das Bundesrecht bildet das Unionsrecht in seiner Interpretation durch den EuGH ab.

So ist es nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG) verboten, wildlebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten (sog. **artenschutzrechtliche Zugriffsverbote**). Für die Bestimmung der "besonders geschützten Arten" verweist das Bundes- auf das Unionsrecht. Nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG können die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden von den Verboten des § 44 BNatSchG im Einzelfall – also durch Verwaltungsakt – Ausnahmen zulassen

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

Da eine Implementierung von Art. 16 Abs. 1 Buchst. e FFH-Richtlinie fehlt, existiert im deutschen Recht **keine Grundlage für eine selektive Bestandsentnahme**, auf der z. B. die Regelung in Frankreich beruht. Eine Entnahme aus **präventiven Gründen** ist ebenfalls nicht von den Ausnahmeregelungen erfasst.

Für die **Abwendung** ernster land- oder forstwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden im Sinne des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG muss ein **Schaden** nicht bereits eingetreten sein. Es reicht aus, dass er mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten kann. Der drohende Schaden muss "ernst", d. h. mehr als nur geringfügig und damit von einigem Gewicht sein. Eine unzumutbare Belastung im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist nach der Begründung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des BNatSchG – entgegen teilweise restriktiver Auslegung in

verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen – nicht vorausgesetzt (vgl. BT-Drs. 19/10899, S. 9). Für einen ernsten wirtschaftlichen Schaden bedarf es somit keiner Existenzgefährdung des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs. Erforderlich ist aber stets eine **hinreichende Gefahrenprognose**.

Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn **zumutbare Alternativen nicht gegeben** sind und sich der **Erhaltungszustand** der Populationen einer Art **nicht verschlechtert**. Die Voraussetzung, dass zumutbare Alternativen fehlen, begründet ein strikt beachtliches Vermeidungsgebot (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2000 - 4 C 2.99 - BVerwGE 110, 302 <310>). Die Bundesrepublik Deutschland ist zum strengen Wolfschutz auf ihrem Staatsgebiet unabhängig davon verpflichtet, ob sich die Wölfe jenseits ihres Verantwortungsbereichs in einem günstigen Erhaltungszustand befinden (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024 - C-601/22 - Rn. 47 ff., 66).

Der mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 2020 eingefügte **§ 45a BNatSchG** enthält spezielle Vorschriften über den Umgang mit dem Wolf (sogenannte **Lex Wolf**). Sind Schäden bei Nutztierrißen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden, darf der Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels in engem räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden. Ernste wirtschaftliche Schäden können auch drohen, wenn ein Wolf nicht landwirtschaftlich gehaltene Weidetiere reißt, soweit diese durch zumutbare Herdenschutzmaßnahmen geschützt waren (§ 45a Abs. 2 BNatSchG i. V. m. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG).

Zur Erteilung von artenschutzrechtlicher Ausnahmen, insbesondere bei Nutztierrißen, hat die Umweltministerkonferenz (Bundes- und Landesumweltminister) im Oktober 2021 einen **Praxisleitfaden** erstellt. Der Leitfaden soll insbesondere die Verfahrensschritte zur rechtssicheren Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen behandeln und die notwendigen Schritte zur Durchführung einer Entnahme von Wolfsindividuen darstellen. Im **Dezember 2023** hat die Umweltministerkonferenz eine zuvor von der EU-Kommission als unionsrechtskonform bestätigte **Änderung** des Leitfadens beschlossen und sogenannte **Schnellabschüsse** ermöglicht. Danach ist in Gebieten mit erhöhtem Rissaufkommen bereits nach erstmaligem Überwinden des zumutbaren Herdenschutzes und dem Riss von Weidetieren durch einen Wolf

eine Abschussgenehmigung möglich. Diese soll zeitlich für einen Zeitraum von 21 Tagen nach dem Rissereignis gelten und die Entnahme im Umkreis von bis zu 1.000 Metern um die betroffene Weide im betroffenen Gebiet zulassen. Gebiete mit erhöhtem Rissaufkommen werden von den Ländern festgesetzt. Sie können sich z. B. an Wolfsterritorien, naturräumlichen Gebieten oder raumordnerischen (z. B. kommunalen) Grenzen orientieren. So ermöglicht die Regelung ein regional differenziertes Wolfsmanagement bei vermehrtem Auftreten von Übergriffen auf geschützte Tiere. Eine genetische Individualisierung des schadensstiftenden Wolfs vor der Abschussgenehmigung kann entfallen. Die zuständige Behörde entscheidet auf Basis aller Indizien und Fachkenntnisse über die Eindeutigkeit eines Wolfs als Verursacher der Risse.

Nach § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG können die Landesregierungen Ausnahmen auch allgemein durch **Rechtsverordnung** zulassen.

4. Landesrecht

Deutschland ist bekanntlich ein Bundesstaat, d. h. die 16 Bundesländer besitzen – anders als die *Regioni* in Italien und die *Départements* in Frankreich – eine eigene Staatlichkeit. Sie haben das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Eine grundsätzliche Bundeskompetenz vermittelt in unserem Zusammenhang Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 und 29 GG, der das Jagdwesen sowie den Naturschutz und Landschaftspflege dem Bereich der sogenannten **konkurrierenden Gesetzgebung** zuordnet. In diesen Fällen haben nach Art. 72 Abs. 1 GG die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Das ist, wie wir gesehen haben, im Bereich des Naturschutzes mit dem Bundesnaturschutzgesetz und auch im Bereich des Jagdwesens mit dem Bundesjagdgesetz der Fall. Die Länder kommen bei der konkurrierenden Gesetzgebung gleichwohl nicht zu kurz, denn sie können auch dann, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht, durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen, und zwar u. a. über den Naturschutz und das Jagdwesen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 und 2 GG, sogenannte **Abweichungsgesetzgebung**). Im Bereich des Naturschutzes ist allerdings das Recht des Artenschutzes von der Abweichungskompetenz der Länder ausgenommen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG, Klammerzusatz), im Bereich des Jagdwesens nur das Recht der Jagdscheine (Art. 72 Abs. 3

Nr. 1 GG, Klammerzusatz), so dass hier jeweils ein sogenannter **abweichungsfester Kern** besteht (BT-Drs. 16/813, S. 11). Für die naturschutzrechtliche Materie des Artenschutzes – ebenso wie für die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und des Meeresnaturschutzes – bewegen wir uns also am Ende dieses Schnelldurchgangs durch die Gesetzgebungszuständigkeiten im Bundesstaat auf dem Gebiet der (ausschließlichen) Bundeskompetenz.

Auch hiermit ist allerdings nicht das Ende der Rechtsetzungskompetenz für die Länder erreicht. Durch Gesetz können nämlich unter anderem die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG). Eine solche **Verordnungsermächtigung** enthält – wie erwähnt – § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG, wonach die Landesregierungen Ausnahmen von den Verboten des § 44 BNatSchG auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen können.

Hiervon haben bisher Brandenburg (Brandenburgische Wolfsverordnungen vom 26. Januar 2018, Nachfolgeverordnung vom 29. August 2022), Sachsen (Sächsische Wolfsmanagementverordnung vom 15. Mai 2019), Niedersachsen (Niedersächsische Wolfverordnung vom 26. November 2020), Nordrhein-Westfalen (Wolfverordnung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2022) und Bayern (Bayerische Wolfverordnung vom 25. April 2023) Gebrauch gemacht.

Niedersachsen hat – ebenso wie Sachsen (§ 3 Satz 1 Sächsische Jagdverordnung) und Schleswig-Holstein (§ 24a Landesjagdgesetz) – den **Wolf ins Jagdrecht übernommen** (§ 28b NJagdG) und somit die Wolfsverordnung überflüssig gemacht. Das **Verhältnis von Jagdrecht und Naturschutzrecht** wirft im Zusammenhang mit dem Wolfsmanagement eine Reihe von Fragen auf. Fest steht, dass der Wolf keine jagdbare Art nach dem Bundesjagdgesetz ist. Weil der Bund aber den Ländern im Bereich des Jagdwesens eine Abweichungskompetenz zuerkannt hat, ist eine Unterstellung des Wolfs unter das Jagdrecht der Länder bundesrechtlich nicht ausgeschlossen. Eine allgemeine Freigabe des Wolfs zur Jagd wäre ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Zugriffsverbot des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a FFH-Richtlinie. Soweit der Wolf nur in den Katalog der dem Jagdrecht unterliegenden Tiere aufgenommen wird, ohne dass damit die Jagd auf ihn eröffnet wird, steht das Unionsrecht einer solchen Regelung aber nicht entgegen. So haben es auch die drei genannten Bundesländer geregelt, indem sie eine **ganzjährige Schonzeit** verfügt haben. Eine tatsächliche Bejagung des Wolfs ist damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt rechtlich unzulässig.

Über diesen aktuellen Befund hinaus ergeben sich eine Reihe von Fragen, die ich hier nur kurz erwähnen kann: Der verfassungsändernde Gesetzgeber, der die Abweichungsgesetzgebung eingeführt hat, hat sich klar festgelegt: Jagd und Naturschutz sind getrennte Rechtskreise. Das Recht des Artenschutzes umfasst nicht den jagdrechtlichen Artenschutz (BT-Drs. 16/813, S. 11). Wie sind die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Naturschutzes sowie des Jagdwesens im Einzelnen voneinander abzugrenzen? Wie ist insbesondere der "jagdrechtliche Artenschutz" (etwa die Bestandssicherung durch Hege) vom "naturschutzrechtlichen Artenschutz" abzugrenzen? Sind die Artenschutzregelungen des Bundesnaturschutzgesetzes (also der naturschutzrechtliche Artenschutz) eine erschöpfende Bundesregelung, die den Landesgesetzgeber generell an einer Regelung hindert und ihm insbesondere auch keine Möglichkeit gibt, bloß nachvollziehende eigene Regelungen zu treffen?

Kehren wir zurück zur **Bayerischen Wolfsverordnung** vom 25. April 2023:

Nach deren § 1 war es erlaubt, im Interesse der **Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit** Wölfen nachzustellen, sie zu fangen, sie zu vergrämen oder mit einer geeigneten Schusswaffe zu töten, soweit es keine zumutbare Alternative gibt. Voraussetzung war ferner, dass sich der Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird. Eine Gefährdung der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit nahm die Verordnung insbesondere dann an, wenn sich Wölfe Menschen mehrfach außerhalb von Fahrzeugen auf 30 m nähern, mehrfach die Annäherung von Menschen auf unter 30 m tolerieren, sich Menschen mit Hunden annähern und dabei ein aggressives Verhalten zeigen oder unprovokiert aggressiv auf Menschen reagieren (Wolfssichtung in Siedlungsnähe).

Nach § 2 der Verordnung war es zur **Abwendung ernster landwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden** gestattet, Wölfen nachzustellen, sie zu fangen, sie zu vergrämen oder mit einer geeigneten Schusswaffe zu töten, soweit es keine zumutbare Alternative gibt. Weitere Voraussetzung war auch hier, dass sich der Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird. Diese Voraussetzungen waren insbesondere gegeben, wenn Wölfe in nicht schützbaeren Weidegebieten *ein* Nutztier oder *einen* Equiden verletzen oder töten ("Ein Riss reicht."). Maß-

nahmen konnten gegen einen Wolf gerichtet werden, der in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit einem solchen Ereignis angetroffen wurde (Verzicht auf Zuordnungsversuch und Verzicht auf Rudelbezug). Als "nicht schützbares Weidegebiete" waren solche Gebiete definiert, bei denen ein Herdenschutz entweder nicht möglich oder nicht zumutbar ist. "Nicht zumutbar zäunbare naturräumliche Untereinheiten" konnten durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Damit waren in erster Linie die Almgebiete des bayerischen Alpenraumes gemeint.

Die Bayerische Wolfsverordnung war erheblichen Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der FFH-Richtlinie und dem BNatSchG ausgesetzt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat sie mit Urteil vom 18. Juli 2024 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens auf Antrag einer Naturschutzvereinigung (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, BUND*) für unwirksam erklärt.

III. Beispiele aus der Rechtsprechung

1. Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) vom 18. Juli 2024 - Az. 14 N 23.1190

Prüfungsgegenstand waren die erwähnte Bayerische Wolfsverordnung sowie die Verordnung zur Ausführung der Bayerischen Wolfsverordnung. Der BayVGH hat beide Verordnungen wegen eines **Verfahrensfehlers** für unwirksam erklärt: Der Freistaat Bayern hätte die von ihm anerkannten Naturschutzvereinigungen im Verordnungsverfahren beteiligen müssen.

Der Freistaat Bayern hatte in den Verfahren zum Erlass der Verordnungen von der gesetzlich als Regelfall vorgesehenen **Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen** – also auch von einer Beteiligung des BUND – abgesehen. Er begründete dies mit der Notwendigkeit sofortigen Handelns auch angesichts des zum 1. Mai 2023 erfolgenden Almauftriebs. Dem Erlass der Verordnungen habe Gefahr im Verzug zugrunde gelegen, welche laut Gesetz das Absehen von der Beteiligung erlaube. Denn selbst bei Gewährung kürzester Anhörungsfristen sei mit der Beteiligung ein Zeitverlust verbunden gewesen, welcher mit hoher Wahrscheinlichkeit den Eintritt von ernststen Schäden insbesondere für die Almbauern zur Folge gehabt hätte. Der BayVGH ist dem nicht gefolgt. Die Beteiligung sei zu Unrecht unterlassen worden, weil keiner der dafür gesetzlich vorgesehenen Ausnahmetatbestände vorgelegen

habe. Wegen der Bedeutung des Anhörungsrechts als tragendem Prinzip des rechtsstaatlichen Verfahrens sei für das ausnahmsweise Absehen von der Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen ein strenger Maßstab anzulegen. Insbesondere habe die vom Freistaat Bayern angeführte Gefahr im Verzug nicht bestanden. Allein dass es in der Zeitphase des Verordnungserlasses mehrfach Wolfssichtungen, auch in Siedlungsgebieten, gegeben habe, reiche für eine solche Gefahr nicht aus. So stufe der vom Bayerischen Landesamt für Umwelt herausgegebene „Bayerische Aktionsplan Wolf“ bloße Wolfssichtungen nicht als gefährlich ein. Der Aktionsplan leite allein aus solchen Wolfssichtungen ohne Hinzutreten besonderer Wolfsverhaltensweisen weder einen Handlungsbedarf zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit noch zum Schutz von Nutztieren ab.

2. Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 9. Februar 2024 - Az. 21 B 74/24 u.a.

Das zweite Verfahren, das ich kurz darstellen möchte, betrifft die Wölfin GW954f (in Nordrhein-Westfalen besser bekannt als "*Gloria*"). Für die unter strengem Artenschutz stehende Wölfin hatte der Kreis Wesel im Dezember 2023 in der Form einer Allgemeinverfügung eine bis zum 15. Februar 2024 befristete naturschutzrechtliche **Ausnahmegenehmigung zum Abschuss** erteilt. Der Kreis hatte seine für sofort vollziehbar erklärte Ausnahmegenehmigung damit begründet, der Abschuss von *Gloria* sei erforderlich, um zu verhindern, dass diese weiterhin Weidetiere reiße und damit ernste landwirtschaftliche Schäden verursache.

Auf die Anträge von drei Naturschutzverbänden stoppte das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Vollziehung der Ausnahmegenehmigung mit Beschlüssen vom 17. Januar 2024. Zur Begründung führte es aus, der Kreis habe nicht schlüssig dargelegt, dass durch das Rissverhalten von *Gloria* ernste landwirtschaftliche Schäden drohten.

Die hiergegen gerichteten Beschwerden des Kreises hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 9. Februar 2024 zurückgewiesen und damit den Stopp der Vollziehung der Ausnahmegenehmigung zum Abschuss von *Gloria* bestätigt. Zur Begründung hat es ausgeführt: Eine Vollziehung der Ausnahmegenehmigung komme nicht in Betracht, weil diese an mehreren Fehlern leide. Der Kreis habe nicht dargelegt, dass *Gloria* ein problematisches, auf geschützte Weidetiere ausgerichtetes Jagdverhalten zeige. Ferner sei die **Schadensprognose** des Kreises **defizitär**, weil sich aus ihr der Umfang der angenommenen zukünftigen Schäden nicht ergebe. Dies mache

auch die Ermessensausübung des Kreises fehlerhaft, weil die von ihm vorgenommene **Abwägung** zwischen artenschutzrechtlichen und wirtschaftlichen Belangen ohne Benennung des Umfangs der zukünftigen Schäden nicht brauchbar sei. Schließlich liege auf der Hand, dass sich der **Erhaltungszustand** der lokalen Wolfspopulation im Westmünsterland durch den Abschuss von *Gloria* verschlechtere, weil dadurch der Umfang der Population um ein Drittel reduziert werde und zudem *Gloria* das einzige fortpflanzungsfähige Weibchen sei. Der vom Kreis angenommene Ausgleich in Gestalt des Zuzugs eines anderen Weibchens sei spekulativ. Auch bei einer reinen Vollzugsfolgenabwägung wäre die Vollziehung der Ausnahmegenehmigung zu stoppen. Der Abschuss von *Gloria* bedingte einen endgültigen artenschutzrechtlichen Schaden, der auch nicht ohne Weiteres kompensierbar wäre. Der auf der anderen Seite zu berücksichtigende landwirtschaftliche Schaden in Gestalt gerissener Weidetiere würde dagegen aufgrund bestehender Entschädigungsregelungen für Nutztierhalter kompensiert. Die damit einhergehende Belastung der steuerzahlenden Allgemeinheit erscheine vergleichsweise marginal.

3. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 12. April 2024 - Az. 4 ME 73/24 u.a.

Hintergrund dieses Verfahrens ist der bereits angesprochene, auf der Umweltministerkonferenz am 1. Dezember 2023 beschlossene Rahmen für die Durchführung eines sogenannten **Schnellabschussverfahrens** für Wölfe. Danach soll es – wie erwähnt – in Gebieten mit erhöhtem Rissaufkommen bereits nach erstmaliger Überwindung des zumutbaren Herdenschutzes und dem Riss von Weidetieren möglich sein, eine Ausnahmegenehmigung für den Abschuss eines Wolfs zu erteilen. Diese gilt für einen Zeitraum von 21 Tagen nach dem Rissereignis und lässt die Entnahme im Umkreis von bis zu 1.000 m um die betroffene Weide im betroffenen Gebiet zu. Gebiete mit erhöhtem Rissaufkommen werden von den Ländern festgesetzt, wobei dies auch im Entnahmebescheid erfolgen kann. Die Gebiete orientieren sich z. B. an Wolfsterritorien, naturräumlichen Gebieten oder raumordnerischen Grenzen. Bei den heranzuziehenden Rissereignissen kommt der Überwindung von Herdenschutzmaßnahmen eine besondere Rolle zu. Eine genetische Individualisierung des schadensstiftenden Wolfs vor der Abschussgenehmigung ist nicht erforderlich.

Anhand dieser Vorgaben sowie gestützt auf § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG erließ das Land Niedersachsen am 26. März 2024 eine für sofort vollziehbar erklärte **Ausnahmegenehmigung** für die zielgerichtete **letale Entnahme eines Wolfs** aus der Natur.

Gegen diese Ausnahmegenehmigung hat die *Gesellschaft zum Schutz der Wölfe e. V.* Widerspruch eingelegt. Das Verwaltungsgericht Oldenburg hat die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wiederhergestellt, weil sich die Ausnahmegenehmigung bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage voraussichtlich als rechtswidrig erweist. In der Genehmigung nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG sei – abweichend von der bisherigen dem Gericht bekannten Verwaltungspraxis – darauf verzichtet worden, die Ausnahmegenehmigung auf den schadensverursachenden Wolf zu beziehen. Nach Auffassung des Gerichts hat das Land hiermit den Anwendungsbereich des § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG, der als Ausnahmevorschrift vom allgemeinen artenschutzrechtlichen Tötungsverbot streng geschützter Tierarten aus § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG eng auszulegen sei, in unzulässiger Weise erweitert. Der Verzicht auf Individualisierung ist nach Ansicht des Gerichts nur unter den – hier nicht gegebenen – rechtlichen Voraussetzungen des § 45a Abs. 2 BNatSchG möglich.

Mit Beschluss vom 12. April 2024 hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg die Beschwerde des Landes gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts mit einer differenzierten Begründung zurückgewiesen.

Der Senat teilt im Ergebnis die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Abschussgenehmigung rechtswidrig war. Dies folge bereits daraus, dass vor der Erteilung der Abschussgenehmigung den vom Land Niedersachsen anerkannten Naturschutzvereinigungen keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden sei. Ein Absehen von der Anhörung der Naturschutzverbände wegen der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit wäre zwar möglich gewesen, hätte aber einer entsprechenden Begründung in dem Bescheid bedurft, die nicht gegeben worden sei. Außerdem habe das Land auch nicht ausreichend begründet, dass es zum Wolfsabschuss in der betroffenen Region keine **mit zumutbarem Aufwand umsetzbare Alternativen** gegeben habe. Das Oberverwaltungsgericht nennt z. B. verbesserte Einzäunungen der bedrohten Weidetiere oder ein verändertes Herdenmanagement. Auch die Erwägungen für die Prognose, dass ohne die angeordnete Tötung eines Wolfs im betroffenen Gebiet ein ernster wirtschaftlicher Schaden drohe, begegne rechtlichen Bedenken. In

dem Bescheid heiße es dazu, dass bei erfolgreicher Fortsetzung der festgestellten Risikostätigkeit eine Tradition des Erwerbs und der Erweiterung von Erfahrungen im Angreifen von ausreichend geschützten Nutztieren begründet werde, die innerhalb des Rudels und an dessen Nachkommen weitergegeben werde. Eine derartig mittel- bis langfristig ausgerichtete **Schadensprognose** müsse nach Ansicht des Senats auf valide wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein, die in dem Bescheid jedoch nicht ausreichend belegt würden.

Demgegenüber hat sich der Senat der Ansicht des Verwaltungsgerichts, nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG dürfe eine Abschussgenehmigung ausschließlich für die Tötung eines als Schadensverursacher identifizierten Wolfs ausgesprochen werden, ausdrücklich nicht angeschlossen. Das von der Umweltministerkonferenz verabredete und vom Land mit dem Bescheid praktizierte "Schnellabschussverfahren" verstoße nicht generell gegen geltendes Naturschutzrecht. Die dem Verfahren zugrundeliegende Annahme, der Abschuss werde sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf einen Wolf beziehen, von dem weitere Nutztierrisse drohten, sei nicht zu beanstanden.

4. Zusammenfassung

An den Entscheidungen aus Münster und Lüneburg wird deutlich, wie wichtig eine genaue und angemessene **Begründung** für die Zulassung einer Ausnahme, eine gründliche **Prüfung der Verhältnismäßigkeit** der letalen Entnahme sowie die **Betrachtung des Erhaltungszustandes** für die Rechtmäßigkeit der einzelnen Ausnahmegenehmigung sind. Die Entscheidung aus München hat die Bayerische Wolfsverordnung zwar wegen eines formellen Fehlers für unwirksam erklärt. Zwischen den Zeilen sind jedoch auch materiell-rechtliche Bedenken zu erkennen. Alle drei Entscheidungen unterstreichen zugleich die wichtige Rolle, die anerkannte **Naturschutzvereinigungen** über die Mitwirkungsrechte nach § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG bei der Verordnungsgebung, aber auch im Verfahren der Zulassung einzelner Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG haben. Sie sind gleichsam die Anwältinnen und Anwälte der Wölfe.

IV. Schlussbetrachtung

Der Blick auf die Rechtslage im Unionsrecht, im Bundesrecht und im Landesrecht hat gezeigt, wie sich die Normgeber auf allen Regelungsebenen darum bemühen, den Artenschutz im Hinblick auf den sich wieder ausbreitenden Wolf und dadurch beeinträchtigte Rechte und Interessen – z. B. der Nutztierhalter – zu einem Ausgleich zu bringen. Das gilt auch für das Handeln der Behörden vor Ort bei der Entscheidung über Einzelfälle sowie für die Rechtsprechung des EuGH und der deutschen Verwaltungsgerichte. Zu unterstreichen ist, dass der Wolf mit den anerkannten Naturschutzvereinigungen engagierte Unterstützer hat. Trotz dieser Bemühungen um eine – wie es der EuGH formuliert – "Kultur der Koexistenz zwischen der Wolfspopulation, den Herden und den Viehzüchtern" habe ich allerdings nicht den Eindruck, dass von einem stabilen Interessenausgleich die Rede sein kann. Das hängt zum einen wohl mit der dynamischen Ausbreitung der Wolfspopulationen in Deutschland zusammen.

Dieser Befund führt aber nach meinem Eindruck auch auf eine tiefergehende Frage, mit der ich meinen Vortrag beenden möchte. Die FFH-Richtlinie hat die "Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten" zum Ziel (Art. 2, Überschrift zu Art. 3 ff.). Was aber heißt in diesem Zusammenhang "natürlich"? Der vor über 100 Jahren vom Menschen ausgerottete Wolf breitet sich in eine vom Menschen gestaltete und intensiv genutzte Siedlungslandschaft aus, was einerseits aus Gründen des Artenschutzes vom Menschen – der ja auch Teil der Natur ist – gewollt ist, andererseits zu Konflikten mit weiteren menschlichen Interessen führt (Stichwort: *Nutztierhaltung*). Die Ansiedlung von Braunbären im Trentino war ebenso eine bewusste Entscheidung wie das Geschehenlassen der Ausbreitung der Wölfe in einigen Regionen Deutschlands. Jedes menschliche Tun oder Unterlassen hat Wirkungen, die weitere Entscheidungen hervorrufen. Was natürlich ist, bestimmt also in erster Linie der Mensch – allemal in den überwiegend dicht besiedelten und intensiv landwirtschaftlich genutzten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wirklich natürlich in diesem Sinne sind wohl nur noch die letzten verbliebenen Urwälder auf europäischem Gebiet. Die "Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten" im Sinne der FFH-Richtlinie erweist sich damit als ein Interesse neben anderen. Wie stark es zur Geltung kommt, hängt von menschlichen, nicht zuletzt juristischen Ent-

scheidungen ab. Dieser Verantwortung sollten sich die Normgeber und die Verwaltung, nicht zuletzt aber auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Entscheidung über Konfliktfälle stets bewusst sein.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!