



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht e.V.

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.
Dircksenstraße 47 • 10178 Berlin

Der EuGH fordert ein strenges Schutzsystem für den Wolf, nicht vor dem Wolf

Das Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019 und seine Auswirkungen auf die geplante Änderung des BNatSchG

Dircksenstraße 47
10178 Berlin
Fax: +49 (0)30-400 54 68 69
poststelle@djgt.de
www.djgt.de

In seinem Aufsehen erregenden Urteil vom 10. Oktober 2019 hat der Berlin, 31.10.2019

EuGH in beeindruckender Weise die Grundsätze des artenschutzrechtlichen Schutzsystems in Europa noch einmal umfassend zusammengefasst und dabei die Gelegenheit genutzt, die in der öffentlichen Diskussion kaum zum Tragen kommende bestehende Schutzpflicht der Mitgliedstaaten gegenüber dem Wolf deutlich zu betonen. In seiner Urteilsbegründung hat der EuGH zudem noch einmal die bestehenden Eckpfeiler des Artenschutzes einzeln benannt und deren Bedeutung klargestellt. Darüber hinaus hat er die grundsätzliche Logik des viel diskutierten Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie¹, der Ausnahmen von diesem strengen Schutzsystem zulässt, unmissverständlich aufgezeigt sowie seine bisherige Linie in Bezug auf die hohen Anforderungen an die Erfüllung der einzelnen Voraussetzungen und deren restriktive Auslegung noch einmal bekräftigt bzw. weiter ausgeführt.

Der Verein ist durch
Bescheinigung des Finanz-
amtes Münster-Innenstadt
(St-Nr.: 337/5975/0365) vom
12.11.2013 als gemeinnützig
anerkannt.

Spenden und Beiträge sind
steuerlich abzugsfähig.

Im Ergebnis lässt das bestehende Schutzsystem danach nur sehr vereinzelte Entnahmen, in klar definierten Fällen zu. Jede einzelne Entnahme ist dabei ausführlich zu begründen und das Erfordernis einer solchen Entnahme wissenschaftlich nachzuweisen. Dieses Schutzsystem verlangt zudem einen aktiven Schutz des Wolfes, den die Staaten mit entsprechenden Maßnahmen sicherzustellen haben. Dies hat der EuGH noch einmal ausdrücklich klargestellt.

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

¹ s. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:DE:HTML>

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48
BIC: WELADED1MST

Zu dieser Schutzverpflichtung stehen die aktuell in Deutschland vorliegenden Gesetzesentwürfe in einem klaren Widerspruch, denn mit ihnen wird lediglich versucht, größtmögliche Spielräume für die Entnahme von Wölfen zu schaffen. Einer aktiven Schutzverpflichtung für den Wolf wird dabei in keiner Weise Rechnung getragen.

Im Einzelnen:

I. Die hohe Bedeutung des Artenschutzes

Mit dem vorliegenden Urteil hat sich der EuGH klar zu den bestehenden artenschutzrechtlichen Prinzipien und dem strengen Schutzsystem der FFH-Richtlinie bekannt, und Versuchen, Erleichterungen bei einer vermeintlich zulässigen Wolfsjagd zu suggerieren, eine klare Absage erteilt. Der EuGH hat vielmehr die Gelegenheit genutzt, um das hohe Schutzniveau noch einmal herauszustellen, das sich aus den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung in diesem Bereich ergibt (Art. 191 Abs. 2 AEUV²). Damit hat er die Bedeutung des Artenschutzes in der Europäischen Union noch einmal deutlich unterstrichen, der die Mitgliedstaaten neben der Schaffung eines gesetzlichen Rahmens auch dazu verpflichtet, konkrete besondere Schutzmaßnahmen durchzuführen. Hierzu stellt der EuGH explizit fest, dass diese besonderen Schutzmaßnahmen die Mitgliedstaaten verpflichten, kohärente und koordinierte vorbeugende Maßnahmen zum Schutze einer Art zu erlassen.³ Auch

² Artikel 191 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der europäischen Union lautet: „(2) Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“

Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen.“

³ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn. 27.

wenn die Wiederansiedelung des Wolfes in Deutschland vielfach als Erfolg des Naturschutzes angesehen wird, haben Studien bewiesen, dass diese Wiederansiedelung nicht in Naturschutzgebieten am erfolgreichsten war, sondern auf Truppenübungsplätzen, auf denen die private Jagd vollständig verboten ist. Als Grund wurde entsprechend das geringere Risiko für Wölfe, illegal abgeschossen zu werden, identifiziert. *„Diese Gefahr durch Wilderei ist für die Forscher wahrscheinlich der wichtigste Faktor, warum Wölfe Truppenübungsplätze bevorzugen.“*⁴ Dies zeigt den in Deutschland bisher völlig unzureichend umgesetzten Schutzgedanken.

II. Die Eckpfeiler des Artenschutzes

In seinen einleitenden Erwägungen fasst der EuGH zunächst die Eckpfeiler dieses Schutzsystems noch einmal zusammen. Neben der bestehenden aktiven Schutzverpflichtung betont der EuGH gleich mehrfach, dass zu einem umfassenden Artenschutz u.a. auch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume gehört. Vor diesem Hintergrund erinnert der EuGH ausdrücklich daran, dass es Ziel der FFH-Richtlinie ist, *„zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten beizutragen“*. Dazu gehört es *„einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von Interesse für die Europäische Union zu bewahren oder wiederherzustellen“*. Schließlich darf hierbei auch der in Artikel 2 Abs. 3 FFH-Richtlinie ausdrücklich normierte Anspruch der FFH-Richtlinie nicht vergessen werden, nämlich dass im Rahmen der FFH-Richtlinie *„den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung“* getragen wird.⁵

⁴ s. <https://www.mdr.de/wissen/woelfe-bevorzugen-truppenuebungsplaetze-vor-naturschutzgebieten-100.html>

⁵ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn 25.

Vor diesem Hintergrund dürfen auf Basis der in Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie gesetzlich definierten Ausnahmeregelung immer nur sehr vereinzelt Tiere entnommen werden. Die Tatsache, dass Entnahmen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen möglich sind, hat dabei auch bereits den bestehenden Anforderungen der Wirtschaft grundsätzlich Rechnung getragen, d.h. also auch z.B. denen der Nutztierhalter, so dass davon ausgegangen werden muss, dass die Interessen der Nutztierhalter in diesem bestehenden strengen Schutzsystem bereits gebührend berücksichtigt wurden.

Im Ergebnis manifestiert sich dieser Interessenausgleich darin, dass im Falle von Nutztierrißen eine Entnahme nur dann möglich ist, wenn in einem konkreten Fall durch ein bestimmtes Exemplar ein ernster Schaden droht, kein milderes Mittel zur Verfügung steht und die Entnahme des Tieres keine negative Auswirkung auf die Gesamtpopulation hat. Wie bereits schon in einer ganzen Reihe von früheren Entscheidungen ausgeführt, sind diese Anforderungen jeweils restriktiv auszulegen.⁶ Auf der anderen Seite sind die Nutztierhalter aber auch verpflichtet, ihre Herden durch angemessene Herdenschutzmaßnahmen zu schützen.

III. Exkurs: Die Schutzpflicht sowie die Pflicht zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume

1. Ein strenges Schutzsystem für den Wolf, nicht vor dem Wolf

Bevor auf die weiteren Einzelheiten zu den vorstehend genannten Anforderungen an eine mögliche Entnahme auf Basis der bestehenden Ausnahmeregelung eingegangen wird, die wesentlicher Inhalt des Verfahrens sind, sei aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die aktuell geführte Diskussion in Deutschland noch einmal kurz auf die vom EuGH erneut angesprochene Verpflichtung zum aktiven Schutz des Wolfes und

⁶ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn.30.

die damit einhergehende Verpflichtung zur Erhaltung seiner natürlichen Lebensräume eingegangen.

Eine aktive Schutzpflicht gegenüber dem Wolf muss konsequenterweise auch eine Verpflichtung zur Erhaltung seiner natürlichen Lebensräume bedeuten. Für wild lebende Tiere muss ein ausreichender, vor allem auch ein ausreichend großer, Lebensraum zur Verfügung gestellt und aufrechterhalten werden, der den natürlichen Anforderungen der jeweiligen Art entspricht. Das in diesem Zusammenhang immer wieder angeführte Argument, dass man in Deutschland inzwischen in einer Kulturlandschaft lebe, kann daher nicht dazu führen, dass diese natürlichen Lebensräume immer weiter begrenzt oder deren Vorhandensein gar ganz negiert wird. Dies zeigt sich u.a. auch in der Diskussion um die Einführung von sog. wolfsfreien Zonen, bei der inzwischen unstrittig ist, dass diese Forderung geltendem EU-Recht widerspricht.⁷

Im Rahmen des Artenschutzes besteht vielmehr eine Verpflichtung, dass den heimischen wilden Tieren, insbesondere auch den streng geschützten Tieren, ein ausreichend großer Lebensraum zur Verfügung gestellt wird, dieser entsprechend aufrechterhalten wird und mit einem strengen Schutzsystem zugunsten der Tiere versehen wird. Dies hat der EuGH noch einmal ausdrücklich bekräftigt indem u.a. hierzu formuliert hat:⁸

„Desgleichen setzt das strenge Schutzsystem den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraus. Ein solches strenges Schutzsystem muss also imstande sein, tatsächlich absichtliche Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren

⁷ s. u.a. der Bericht der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 7 - 3000 - 225/18), abrufbar unter:
<https://www.bundestag.de/blob/579116/ce1a658d3ab6452dbecbc306ab6c3844/wd-7-225-18-pdf-data.pdf>

⁸ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn.27.

und die Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der in Anhang IV Buchst. a der Habitatrichtlinie genannten Tierarten zu verhindern.“⁹

Unter anderem die vorstehend unter I. genannte Tatsache, dass sich Wölfe bevorzugt in militärischen Geländen und nicht in Schutzgebieten wiederangesiedelt haben, zeigt, dass in diesem Bereich noch ein enormer Handlungsbedarf besteht.

Ziel eines solchen Schutzsystems ist gerade die Verhinderung von Entnahmen. Ein Verhindern erfordert aber, dass aktiv Maßnahmen ergriffen werden, die bewirken, dass etwas (hier eine Entnahme) nicht geschieht. In den entsprechenden Verbreitungsgebieten muss daher als ein absolutes Minimum ein arttypisches Verhalten berücksichtigt und ggf. entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die ein Eingreifen zumindest weitestgehend überflüssig machen.

2. Die aktuelle politische Diskussion in Deutschland

Diesem Aspekt ist in der bisherigen politischen Diskussion in Deutschland noch überhaupt nicht Rechnung getragen worden. Vielmehr fokussiert sich die öffentliche Diskussion einseitig auf eine Erleichterung der Entnahmemöglichkeiten bis hin zu Forderungen nach einer Dezimierung des Wolfsbestandes, da er eine vermeintliche Bedrohung für die Interessen des Menschen darstelle. Entsprechend heißt es auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des BNatSchG¹⁰: *„Das Gesetz verfolgt das Ziel, die Rechtssicherheit bei der Erteilung von Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten zu erhöhen.“* Auch wenn es im Weiteren heißt, dass

⁹ s. auch Artikel 12 FFH-Richtlinie, der eine entsprechende Verpflichtung normiert

¹⁰ s. Referentenentwurf, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, S.5

spezifische Regelungen zum Umgang mit dem Wolf geschaffen werden sollen, so erschöpfen sich diese in einer Konkretisierung der Entnahmemöglichkeiten bzw. in einem Anfütterungsverbot und einer generellen Befugnis, Hybriden zu entnehmen. Von aktiven Schutzmaßnahmen zugunsten des Wolfes kein Wort. Auch werden an keiner Stelle die speziellen Bedürfnisse des Wolfes thematisiert.

Auch die Debatte um effektive Herdenschutzmaßnahmen, die hier einen wesentlichen Beitrag zu einer friedlichen Koexistenz von Mensch und Wolf leisten könnte, erschöpft sich in der Schaffung von möglichst niedrigen Standards für den Herdenschutz und versucht, möglichst großzügige Ausnahmen von der Verpflichtung zum Herdenschutz unter Berufung auf eine angeblich mangelnde Zumutbarkeit für die Schäfer zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird dann auch noch nicht einmal eine konsequente Durchführung solcher Maßnahmen oder gar eine Überprüfung der tatsächlichen Durchführung der erforderlichen Herdenschutzmaßnahmen gefordert.

Im Ergebnis fehlt es damit an aktiven Schutzmaßnahmen zugunsten des Wolfes. Der Tatsache, dass durch einen geeigneten Herdenschutz, der konsequent durchgeführt wird, viele Konflikte und damit Diskussionen um Forderungen nach einer Erteilung von Ausnahmegenehmigungen vermieden werden könnten, wird ebenfalls nur ansatzweise Rechnung getragen. Bereits hierin kann aber ein Verstoß gegen die bestehende Schutzverpflichtung gegenüber dem Wolf gesehen werden, da notwendige Maßnahmen für eine friedliche Koexistenz nur im Ansatz angegangen werden.

Die bisherige politische Diskussion um den Wolf krankt daher bereits an der völlig unzureichenden Berücksichtigung eines wesentlichen Eckpfeilers des Artenschutzes.

Der Aspekt des mangelhaften Herdenschutzes wirkt sich zudem noch einmal massiv im Rahmen der Diskussion um die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen aus, auf die im Folgenden eingegangen werden soll, und zu denen der EuGH klare Vorgaben gemacht hat.

IV. Die Anforderungen des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie im Einzelnen

1. Die Logik des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie

a) Vier klar definierte Einzelfallregelungen plus Auffangtatbestand

Der EuGH hat in diesem aktuellen Urteil die Gelegenheit genutzt, um zunächst noch einmal ausdrücklich die Logik der Ausnahmeregelung des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie darzustellen. Danach handelt es sich bei den Ausnahmetatbeständen des Artikel 16 Abs. 1 Buchst. (a) bis (d) um Einzelfallregelungen, in denen die jeweiligen Sachverhalte genau und abschließend festgelegt worden sind. Diese sind restriktiv auszulegen.¹¹ Auf Basis dieser Ausnahmetatbestände dürfen bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen jeweils einzelne, konkret identifizierte Individuen entnommen werden.

Artikel 16 Abs. 1 Buchst. (e) enthält ergänzend eine Art Auffangtatbestand, mit dem zusätzliche Ausnahmegründe geregelt werden können. Diese Möglichkeit besteht aber nur in einem eng begrenzten Umfang. Der EuGH stellt hierzu fest: *„Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie kann daher keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen von Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie darstellen, da andernfalls den anderen Fällen des Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie und diesem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen würde.“*¹²

¹¹ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn. 30.

¹² s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn. 36.

Im Falle eines solchen zulässigen und anerkannten Grundes im Rahmen dieses Auffangtatbestandes werden zusätzliche, erhöhte Anforderungen an eine Entnahme gestellt. Danach ist eine Entnahme nur möglich, *„um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben“*.¹³

b) Keine Überschneidungen bei den einzelnen Tatbeständen möglich

Wie der EuGH im Weiteren ausführt, kann sich das Ziel einer auf den allgemeinen Auffangtatbestand gestützten Ausnahme grundsätzlich nicht mit den Zielen der in Artikel 16 Abs. 1 Buchst. (a) bis (d) dieser Richtlinie aufgeführten Ausnahmegründen überschneiden, so dass der Auffangtatbestand des Artikel 16 Abs. 1 (e) immer nur dann in Betracht gezogen werden kann, wenn die Einzeltatbestände des Artikel 16 Abs. 1 Buchst (a) bis (d) nicht einschlägig sind.¹⁴ Daraus ergibt sich, dass die Einzeltatbestände der Buchstaben (a) bis (d) im Umkehrschluss die jeweiligen Sachverhalte abschließend regeln. Eine Kombination verschiedener Aspekte zu einem neuen Ausnahmetatbestand ist ebenfalls nicht zulässig.

In der Praxis ist dabei zu beachten, dass die für die jeweilige Ausnahme geltend gemachten Ziele in der Entscheidung über die Ausnahme klar, genau und fundiert festgelegt sein müssen, da es sich im Einzelfall immer nur um *„eine konkrete und punktuelle Anwendung“* handeln kann, *„mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird“*.¹⁵

¹³ vgl. Artikel 16 Abs. 1 Buchst (e) FFH-Richtlinie

¹⁴ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn. 37.

¹⁵ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn. 41.

c) Aktuell vorliegender Entwurf der Bundesregierung widerspricht dieser Logik

Der aktuell vorliegende Entwurf der Bundesregierung widerspricht dieser Logik fundamental, da er zwei potenziell denkbare Ausnahmegründe im Ansatz miteinander vermischt, indem er an den Entnahmegrund des Artikel 16 Abs. 1 Buchst (b) *„zur Verhütung ernster Schäden ... in der Tierhaltung“* anknüpft, die in diesem Zusammenhang ausschließlich zulässige Entnahme eines bestimmten, identifizierten Individuums dann aber unzulässiger Weise erweitert, indem er weitere Entnahmen in dem konkreten Einzelfall zulässt, nämlich *„wenn Schäden bei Nutztierissen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind, der Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels in engem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden darf.“*¹⁶

Inhaltlich ist dies im Ergebnis nichts anderes als *„die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben“* die in dem Auffangtatbestand des Artikel 16 Abs. 1 Buchst (e) geregelt ist, und die eben nur unter Einhaltung der zusätzlichen Anforderungen *„unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß“* stattfinden darf. Diese Vermischung von Tatbeständen ist aber spätestens nach der nun vorliegenden expliziten Feststellung des EuGH gerade nicht erlaubt.

¹⁶ s. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, § 45a Abs. 2 BNatSchG

2. Die Anforderungen der Ausnahmetatbestände des Artikel 16 im Einzelnen

a) Das Vorliegen eines zulässigen Ausnahmegrundes im Sinne des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie

aa) Artikel 16 Abs. 1 Buchst (a) bis (d) FFH-Richtlinie

Das vorliegende EuGH-Urteil beschäftigt sich neben den grundsätzlichen Erwägungen zur Logik des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie nicht weiter im Detail mit den einzelnen Ausnahmetatbeständen des Artikels 16 Abs. 1 Buchst (a) bis (d). In dem vorgelegten Fall geht es ausschließlich um einen potenziellen Anwendungsfall des Auffangtatbestand des Artikel 16 Abs. 1 Buchst. (e) der FFH-Richtlinie.

Für die in Deutschland aktuell vorgeschlagene Regelung des § 45a Abs. 2 BNatSchG, die einen Unterfall des Artikel 16 Abs. 1 Buchst (b) darstellen soll, lassen sich aus dem vorliegenden Urteil daher nur die Rückschlüsse in Bezug auf die geschilderte Gesamtlogik dieses Ausnahmetatbestandes ziehen. Wie vorstehend festgestellt, verstößt der vorliegenden Entwurf der Bundesregierung gegen diese Logik.

Zu der darüber hinaus geführten Diskussion um die Ersetzung der Formulierung „erhebliche Schäden“ in „ernste Schäden“ ergeben sich aus dem diesem Urteil zugrunde liegenden Fall keinerlei Anknüpfungspunkte, so dass sich hierzu keine Aussagen finden.

bb) Artikel 16 Abs. 1 Buchst (e) FFH-Richtlinie

Die im vorliegenden Fall einschlägige Ausnahmeregelung des Artikel 16 Abs. 1 Buchst (e) FFH-Richtlinie ist in Deutschland aktuell nicht im BNatSchG umgesetzt. Eine Umsetzung ist auch nicht mit den derzeit vorliegenden Gesetzesentwürfen geplant, so dass nachfolgend nur ein paar ganz grundlegende Aussagen des EuGH zu dieser Regelung

dargestellt werden sollen, die auch noch einmal die engen Grenzen dieses Tatbestandes aufzeigen.

Der EuGH stellt zunächst klar, dass der Auffangtatbestand des Artikel 16 Abs. 1 (e) keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen darstellen kann, *„da anderenfalls den Fällen des Artikel 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie und diesem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen würde.“*¹⁷

Im weiteren Verlauf des Urteils erkennt der EuGH die Bekämpfung der Wilderei zur Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands als ein mögliches, anerkanntes Ziel unter diesem Auffangtatbestand an.¹⁸ In einem solchen Fall muss die nationale Behörde aber auf der Grundlage *„streng wissenschaftlicher Erkenntnisse, gegebenenfalls auch anhand von Vergleichsdaten zu den Folgen der bestandspflegenden Jagd“* darlegen, dass eine solche bestandspflegende Jagd eine rechtswidrige Jagd derart verringert, dass sich im Ergebnis eine positive Nettoauswirkung auf den Erhaltungszustand ergibt.¹⁹

b) Die Anforderung „keine anderweitige zufriedenstellende Lösung“

aa) Vorrang von anderweitigen Maßnahmen

Neben dem Vorliegen eines wirksamen Grundes für eine Ausnahme-genehmigung zur Entnahme bedarf es gemäß Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie des Nachweises, dass das mit dieser Ausnahme verfolgte Ziel nicht durch eine anderweitige zufriedenstellende Lösung im Sinne dieser Vorschrift erreicht werden kann. Der EuGH stellt an dieser Stelle noch einmal unmissverständlich klar, dass eine entsprechende Ausnahme somit nur zulässig ist, *„wenn es an einer anderweitigen Maßnahme fehlt, mit der das verfolgte Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden*

¹⁷ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn. 36.

¹⁸ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn. 43.

¹⁹ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn. 45.

kann und die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote beachtet werden“.²⁰ Dies bedeutet, dass zunächst immer solchen Maßnahmen der Vorrang einzuräumen ist, die eben nicht zu einer Missachtung z.B. des Tötungsverbots des Artikel 12²¹ FFH-Richtlinie führen.²²

Herdenschutzmaßnahmen sind im Zusammenhang mit Nutztierrißen durch den Wolf an dieser Stelle das zentrale Thema. Im Laufe der Zeit haben sich in diesem Bereich Standards entwickelt, die inzwischen auch von EU-Studien aufgegriffen und umfassend diskutiert worden sind.²³ Zu den in Deutschland bestehenden Defiziten in diesem Bereich hat die DJGT bereits mehrfach Stellung genommen.²⁴ Der EuGH verlangt an dieser Stelle jedoch umfassende Bemühungen, um eine Tötung nach Möglichkeit zu vermeiden. Für die Begründung von Ausnahmen bedarf es danach gewichtiger Gründe, die auch entsprechend wissenschaftlich zu belegen sind.

bb) Detaillierte Begründungspflicht

In diesem Zusammenhang kommt der vom EuGH noch einmal deutlich hervorgehobenen detaillierten Begründungspflicht eine besondere Bedeutung zu.

²⁰ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn. 47.

²¹ s. den Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 (a): „(1) Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

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

²² s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn. 48.

²³ s. u.a. s. POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States

²⁴ s. u.a. DJGT „Der Wolf in der aktuellen politischen Diskussion“ vom 22. August 2019, abrufbar unter: <http://www.djgt.de/artikel/2019/8/22/22-august-2019-stellungnahme-zur-aktuellen-politischen-diskussion-um-den-wolf>

Diese Begründungspflicht wurde auch schon in früheren Urteilen des EuGH thematisiert.²⁵ Für jede einzelne Ausnahmegenehmigung ist danach in einer genauen und angemessenen Begründung *„darzutun, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird“*.²⁶

Auch zum Umfang dieser Begründungspflicht hat der EuGH seine bisherige Rechtsprechung bekräftigt.²⁷ Diese Begründungspflicht ist danach nicht erfüllt, *„wenn die Entscheidung über eine Ausnahme weder Angaben zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung enthält noch auf die in diesem Zusammenhang relevanten technischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Berichte verweist“*.²⁸

Im Ergebnis verweist der EuGH auf die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden, im Zusammenhang mit der Genehmigung von Ausnahmen *„nachzuweisen, dass es insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das verfolgte Ziel unter Beachtung der in der Habitatrichtlinie niedergelegten Verbote zu erreichen.“*²⁹

cc) Aktuelle Verwaltungspraxis in Deutschland

Derzeit laufen in Deutschland u.a. öffentliche Diskussionen um Ausnahmegenehmigungen, die zu Beginn des Jahres in Schleswig-Holstein für eine Entnahme des Wolfes GW924m bzw. in Niedersachsen für eine Entnahme des Wolfes GW717m erteilt wurden. Die

²⁵ vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341

²⁶ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn 31.

²⁷ vgl. die entsprechenden Urteile des EuGH vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a., C-182/02, EU:C:2003:558, und vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 50/51.

²⁸ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn 50.

²⁹ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17, Rn. 51.

Begründungen der jeweiligen zugrunde liegenden Ausnahmegenehmigungen lassen in diesem Bereich erschreckenden Defizite in der deutschen Verwaltungs-praxis erkennen, denn sie erfüllen diese strengen Anforderungen in keinerlei Hinsicht. Insbesondere fehlt es an jeglichem Nachweis, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, geschweige denn an einer Bezugnahme auf einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse. Vielmehr werden Behauptungen aufgestellt, die auch im Laufe der Zeit keinerlei nachgewiesener und dokumentierter Überprüfung unterliegen.³⁰

Es ist danach auch äußerst zweifelhaft, ob in diesem Bereich bisher überhaupt belastbare und konkrete wissenschaftliche Studien durchgeführt worden sind, die für die konkrete Situation herangezogen werden können. Um die immer wieder angesprochene angestrebte Rechtssicherheit für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu bekommen, müssten in diesem Bereich daher im Zweifel überhaupt erst einmal entsprechende belastbare Studien durchgeführt werden, auf die dann Bezug genommen werden könnte.

c) Die Anforderung „Verweilen in einem günstigen Erhaltungszustand“

aa) Die Monitoringanforderungen des EuGH

Nach Auffassung des EuGH muss es Ziel bei der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gemäß Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie sein, dass die „*Erhaltung der Populationsdynamik und -stabilität der betreffenden Art langfristig sichergestellt ist.*“³¹ Der Wortlaut der FFH-

³⁰ s. hierzu die entsprechenden Stellungnahmen der DJGT zur Lage in Schleswig-Holstein, abrufbar unter: <http://www.djgt.de/artikel/2019/9/11/11-september-2019-pressemitteilung-der-djgt-zur-geplanten-allgemeinverfuegung-zur-entnahme-des-wolfes-gw924m>, sowie zur Lage in Niedersachsen, abrufbar unter: <http://www.djgt.de/artikel/2019/10/28/27-oktober-2019-ausnahmegenehmigung-zur-letal-entnahme-des-rodewalder-wolfes-und-deren-verlaengerungen-sind-rechtswidrig>

³¹ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17 Rn. 57.

Richtlinie stellt dabei darauf ab, dass die jeweilige Art in einem günstigen Erhaltungszustand **verweilen** muss, d.h. auch bei Vorliegen eines günstigen Erhaltungszustandes durch die jeweilige geplante Entnahme nicht in Frage gestellt werden darf. Das bedeutet dann aber auch, dass das Vorliegen eines günstigen Erhaltungszustandes nicht zu Erleichterungen bei einer geplanten Entnahme führen kann.

Da mit jeder Entnahme den konkreten Erfordernissen einer besonderen Situation in einem konkreten Einzelfall Rechnung getragen werden muss, geht der EuGH davon aus, dass sich die Folgen dieser Entnahme am ehesten in der konkreten Region bemerkbar machen werden. Vor diesem Hintergrund sind zunächst die lokalen Auswirkungen einer Entnahme auf die lokale Population zu ermitteln. Im Anschluss hieran sind dann die jeweiligen Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der in Rede stehenden Population in einem größeren Rahmen zu bestimmen.³²

Im Ergebnis kann nach Auffassung des EuGH eine entsprechende Ausnahmegenehmigung daher nicht erteilt werden, *„ohne dass der Erhaltungszustand der betreffenden Art sowie die möglichen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand bezogen auf das lokale Gebiet und auf das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats oder gegebenenfalls auf die betreffende biogeografische Region, wenn sich die Grenzen dieses Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden oder wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert, und soweit möglich grenzüberschreitend beurteilt worden sind.“*³³

Die Beurteilung, ob der günstige Erhaltungszustand gewahrt bleibt, erfordert daher das Vorliegen von umfassenden, lokalen sowie überregionalen, gesicherten und aktuellen Daten.

³² s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17 Rn. 59.

³³ s. Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C - 674/17 Rn. 61.

bb) Die deutschen Monitoringstandards

Auf Basis des in Deutschland bisher vorhandenen Datenmaterials ist eine diesen Anforderungen entsprechende Einschätzung des Erhaltungszustandes ausgeschlossen. Wie die aktuelle Diskussion zeigt, variieren die in diesem Kontext angeführten Zahlen stark. Umso erstaunlicher erscheint es, dass die Bundesregierung den vom Bundesrat geforderten jährlichen Bericht über den gesamten Wolfsbestand, der die Verbreitung der Wölfe in den Ländern und biogeografischen Regionen darstellt sowie eine Beurteilung des Erhaltungszustands beinhalten soll, bisher strikt abgelehnt hat.³⁴ Ein solcher bundesweiter jährlicher Bericht wäre aber ein absolutes Minimum für eine fundierte Datenanalyse.

Die für das Monitoring in Deutschland zuständige Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf („DBBW“) erhebt die Populationsgröße des Wolfes vielmehr als Index, der sich im Ergebnis dann aus der Anzahl der von den Ländern gemeldeten Rudel und Paare ergibt. In dem diesem Monitoringsystem zugrunde liegenden Skript des Bundesamtes für Naturschutz („BfN“)³⁵ heißt es hierzu:

„Die Zuständigkeit für das Monitoring liegt in Deutschland aufgrund unserer föderalen Struktur bei den Ländern. Wie die Länder das Monitoring von Wolf und Luchs organisieren, welche Methoden mit welcher Intensität angewandt werden, ist Ländersache. In einigen Ländern wurde die Zuständigkeit für den Wolf auf Landkreisebene delegiert. Dies stellt bei großräumig agierenden Arten eine zusätzliche Herausforderung dar.“ Im weiteren Verlauf räumt das BfN schließlich selbst ein:

³⁴ s. https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw43-de-bundesnaturschutzgesetz-664350?fbclid=IwAR3T7CAUu5l0-WpbU322End0sVGDYcHMQ39_yO4LkS269AZnIF5AVsBNADc

³⁵ s. BfN-Skript 413, Monitoring von Wolf, Luchs und Bär in Deutschland, S. 37

„Eine länderübergreifende Abstimmung bei der Datenauswertung ist allerdings noch immer keine Selbstverständlichkeit. Werden grenzübergreifende Territorien von mehreren Ländern als eigene gezählt, führt dies zwangsläufig zu Verwirrung in der Öffentlichkeitsarbeit. Doppelzählungen grenzübergreifender Vorkommen, insbesondere beim Wolf, sind die Folge.“³⁶

Gerade auch die bekannte Problematik der Doppelzählungen sowie die unterschiedlichen Intensitäten im Monitoring stellen die deutsche Datenqualität in diesem Bereich sehr stark in Frage und können nur mit einem bundeseinheitlichen Monitoringsystem zufriedenstellend behoben werden.

Ohne eine fundierte Datenquelle lassen sich von vornherein aber keinerlei seriöse Aussagen über den tatsächlichen Erhaltungszustand des Wolfes treffen, so dass die vom EuGH geforderte Erhaltung der Populationsdynamik und -stabilität der betreffenden Art auf der aktuellen Basis auch nicht langfristig in zufriedenstellender Weise sichergestellt werden kann.

Auf Basis der aktuell vorliegenden Gesetzesentwürfe lassen sich damit auch nicht die für diese letzte Anforderung erforderlichen Standards erfüllen.

V. Abschließende Würdigung

Mit dem vorliegenden Urteil bekräftigt der EuGH noch einmal die hohe Bedeutung des Artenschutzes in Europa und bestätigt vollumfänglich die in der FFH-Richtlinie verankerten Ziele im Rahmen des europäischen Wertesystems. Um dieser Bedeutung gerecht zu werden, stellt das zugrunde liegende Schutzsystem hohe Anforderungen an den aktiven

³⁶ s. BfN-Skript 413, Monitoring von Wolf, Luchs und Bär in Deutschland, S. 38

Schutz des Wolfes und die Erhaltung seiner natürlichen Lebensräume, wobei mit der Regelung des Artikel 16 Abs.1 der FFH-Richtlinie die Möglichkeit besteht, im begründeten Einzelfall unter engen Voraussetzungen Tiere zu töten, um eine friedliche Koexistenz zwischen Mensch und Wolf zu ermöglichen.

Die vorliegenden Entwürfe der Bundesregierung, und insbesondere der Entwurf der FDP, stellen dieses seit Jahrzehnten gültige Schutzsystem und die hierzu bestehende Rechtsprechung zum Teil grundlegend in Frage. Aber wie der EuGH erneut bestätigt hat, ist es geltendes europäisches Recht ein Schutzsystem für den Wolf zu schaffen, nicht vor dem Wolf!

Christina Patt
Rechtsanwältin
Mitglied der DJGT