

## Ausnahmen vom Vollschutz am Beispiel Wolf

Klaus Wallnöfer<sup>1\*</sup>

### Entwicklung der Wolfspopulationen in Europa

Lange Zeit war die Ausrottung des Wolfsbestandes nicht nur gesellschaftlich anerkannt, sondern erklärtes staatliches Ziel. Auf die Erlegung von Wölfen gab es staatliche Prämien. Bei der Bekämpfung der „Wolfsploge“ war dem Menschen nahezu jedes Mittel recht: Dabei kamen auch so archaische Formen wie Wolfsgruben und angeln, Giftköder und Totschlagfallen zur Anwendung. Dieser systematische Verfolgungsdruck über mehrere Jahrhunderte zusammen mit dem Zusammenbruch der Schalenwildbestände und großflächiger Entwaldungen verfehlte seine Wirkung nicht. Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts waren Wölfe in weiten Teilen Europas ausgerottet (in manchen Ländern wie zB Deutschland auch schon deutlich früher), Restbestände konnten sich nur noch in manchen Quellbeständen, vor allem in Nord-, Süd- und Osteuropa halten (Hackländer 2020). Eine gegenläufige Entwicklung wurde erst Ende der 1970er Jahre durch ein geändertes gesellschaftliches Naturverständnis und internationale Artenschutzbestimmungen eingeläutet: Der Schutz durch die völkerrechtliche Berner Konvention (1979) und die europarechtliche Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (1992; im Folgenden FFH-RL) bildeten die Grundlage für eine schrittweise Wiederbesiedelung des Kontinents durch den Wolf. Andere Faktoren, wie der Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzung, das Wiederauwachen der Schalenwildbestände, die wieder zunehmende Waldbedeckung Europas und der Fall des Eisernen Vorhangs begünstigten diese Entwicklung (Hackländer 2020). Damit einher ging eine entsprechende Erholung der Bestände; mittlerweile wird der Wolf in der Liste der bedrohten Tierarten (Rote Liste) für Europa als „nicht gefährdet“ eingestuft.

### Artenschutzrechtliche Einstufung des Wolfes

Die Rückkehr des Wolfes ist in rechtlicher Hinsicht eng verknüpft mit seinem artenschutzrechtlichen Status: Der Wolf ist sowohl nach der Berner Konvention als auch nach der FFH-RL streng geschützt. Von regionalen Ausnahmen abgesehen kommt dem Wolf dabei jeweils die höchste Schutzkategorie zu. In den für die weitere rechtliche Betrachtung besonders relevanten Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt der Wolf als Tierart von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen (Anhang II FFH-RL) und als streng zu schützende Tierart von gemeinschaftlichem Interesse (Anhang IV FFH-RL). Nur die Wolfspopulationen in Spanien nördlich des Duero, in Griechenland nördlich des 39. Breitengrades, in Finnland innerhalb des Rentierhaltungsareals, in Bulgarien, Lettland, Litauen, Estland, Polen und der Slowakei sind nur dem Anhang V zugeordnet und unterliegen daher einem vergleichsweise geringeren Schutz. Zur einfacheren Darstellung beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die – für Österreich besonders relevanten – Vorgaben für Tiere nach Anhang II und IV der FFH-RL.

### „Artenschutzrechtlicher Vollschutz“ nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie FFH-RL 92/43/EWG?

#### Einrichtung eines Schutzgebietssystems

Art. 3 Abs. 1 FFH-RL sieht die Einrichtung eines kohärenten europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ vor. Dieses Schutzgebietssystem soll sich aus Gebieten zusammensetzen, die die natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und die Habitate der Arten nach Anhang II sowie die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutz-Richtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebieten umfassen. Die so

<sup>1</sup> Amt der Tiroler Landesregierung, Heiliggeiststraße 7-9, A-6020 Innsbruck

\* Ansprechpartner: HR Dr. Klaus Wallnöfer, LL.M., klaus.wallnoefer@tirol.gv.at

auszuweisenden Schutzgebiete sollen den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitats der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten. Das Netz aus Schutzgebieten soll dabei als Verbindung zwischen Populationen („Trittsteine“) fungieren, die es den Lebensräumen und Arten ermöglichen, sich artangemessen zu entfalten und wichtige Verbindungen zwischen den Populationen herzustellen (Pürgy, 2005).

### Einrichtung eines Schutzsystems für bestimmte Tierarten

Art. 12 Abs. 1 FFH-RL sieht die Schaffung eines strengen Schutzsystems für Arten nach Anhang IV in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet vor. Dieses verbietet

- a) alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten;
- b) jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten;
- c) jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur;
- d) jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten.

**Tabelle 1:** Wolfsmanagement in Österreich – Grundlagen und Empfehlungen, 12 (<https://baer-wolf-luchs.at/>)

Bundesland	Stellung im Jagdgesetz	Schonvorschriften	Besonderer Schutzstatus im Sinne des Art.12 FFH-RL
Burgenland	Wild (Haarwild/ Raubwild), Jagdbare Tiere: § 3 Abs 1 Z 1	ganzjährig geschont: § 2 Abs 1 Z 1 lit b Bgld WildstandregulierungsVO § 78 Abs. 4 Bgld.-JG	-
Kärnten	Wild (Haarwild/ Raubwild): § 4 Abs 1 lit a	ganzjährig geschont: § 51 Abs 1 K-JG sowie § 6 Abs 1 DVO Ktn JG	§ 51 Abs 4a K-JG § 52 Abs 2a K-JG § 100a K-JG
Niederösterreich	Wild (Haarwild)- nicht jagdbar: § 3 Abs 1 Z 1 und Abs 2 NÖ JG	Nicht jagdbar: § 3 Abs 2 NÖ JG	§ 3 Abs 4 NÖ JG
Oberösterreich	Wild (Haarwild/ Raubwild), Jagdbare Tiere: § 3 Abs. 1 Oö. Jagdgesetz 1964 in Verbindung mit Anlage 1 lit a	Ganzjährig geschont: § 1 Abs. 1 Oö Schonzeitenverordnung 2007	§ 48 Abs. 3-7 und § 49 Abs. 3 Oö. JG
Salzburg	Wild (Haarwild/ Beutegreifer): § 4 Z 1 lit b	Ganzjährig geschont nach § 54 Abs 3	§§ 103 bis 104b Sbg JG
Steiermark	Wild: § 2 Abs1 lit d	Ganzjährig geschont, da keine Jagdzeiten festgesetzt: § 2 Stmk JagdzeitenVO	§ 17 Stmk. NSchG 2017 § 3 Stmk ArtenschutzVO
Tirol	Jagdbare Tiere (Haarwild/ Beutegreifer): §2 Abs 1 in Verbindung mit Anlage 1	Ganzjährig geschont (§ 1 Abs 3 2.DVO Tir JG)	§ 24 Tir NschG iVm § 4 Tiroler Naturschutz- verordnung
Vorarlberg	Wild (Haarwild/ Raubwild): § 4 Abs 1 Vbg JG	Ganzjährig geschont, § 26 lit b Vbg JVO	§ 6 Vbg NschVO
Wien	-	-	§ 10 Abs 3 Wr NschG in Verbindung mit § 4 Abs 1 Wr NSchVO

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen in Umsetzung dieser Vorgaben einen vollständigen gesetzlichen Rahmen schaffen und konkrete besondere Schutzmaßnahmen durchführen (Europäische Kommission 2021). Dies umfasst auch den Erlass kohärenter und koordinierender vorbeugender Maßnahmen. Das Schutzsystem muss in der Lage sein, tatsächlich absichtliche Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren zu verhindern.

Die Umsetzung dieser Vorgaben obliegt den Mitgliedstaaten und fällt in Österreich in den Kompetenzbereich der Länder (im Rahmen ihrer Regelungshoheit in den Bereichen Naturschutz und Jagd):

Darüber hinaus setzen die österreichischen Bundesländer eine Reihe von koordinierenden vorbeugenden Maßnahmen um, wie sie von der Europäischen Kommission empfohlen werden: In mehreren österreichischen Bundesländern werden gezielt Investitionen in Herdenschutzmaßnahmen finanziell unterstützt und Kompensationszahlungen bei durch große Beutegreifer verursachten Rissen an Nutztieren geleistet. Die österreichischen Bundesländer arbeiten außerdem im eigens dazu gegründeten Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs (<https://baer-wolf-luchs.at/>) zusammen; dieses bildet auch eine Plattform zum Austausch mit den auf dem Gebiet des Artenschutzes tätigen Nichtregierungsorganisationen. Außerdem entwickeln die österreichischen Bundesländer laufend das Monitoring weiter.

## Ausnahmen vom artenschutzrechtlichen Schutzregime

### Voraussetzungen für artenschutzrechtliche Ausnahmen

Die Rückkehr des Wolfes in den heute fast vollständig kultivierten Lebensraum bedeutet naturgemäß ein gesteigertes Konfliktpotential, insbesondere aufgrund der erhöhten Gefahr für landwirtschaftliche Nutztiere. Dabei sind die Spannungsfelder in almwirtschaftlich geprägten Regionen des Alpenbogens besonders evident und wird immer häufiger der Ruf nach artenschutzrechtlichen Ausnahmen für den Abschuss von Problemwölfen laut.

Art 16 Abs. 1 FFH-RL sieht Ausnahmen vom strengen Schutzsystem grundsätzlich vor (Europäische Kommission, 2021), setzt dabei allerdings voraus, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in ihrem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Darüber hinaus muss einer der folgenden Ausnahmegründe vorliegen (Pürgy, E., 2005):

- a) *zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;*
- b) *zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;*
- c) *im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;*
- d) *zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht, einschließlich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen;*
- e) *um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben (EuGH, 2019).*

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zur artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelungen wiederholt ausgesprochen, dass die vorgesehenen Ausnahmebestimmungen restriktiv auszulegen sind (EuGH, 2020). Das Schutzregime gilt dabei im gesamten „natürlichen

Verbreitungsgebiet“ (EuGH, 2019) einer geschützten Art, das sogar menschliche Siedlungsgebiete umfassen kann (EuGH, 2020). Die Begründungspflicht bei der Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung liegt beim betreffenden Mitgliedstaat (EuGH, 2020). Die zuständigen Behörden müssen dabei „unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse“ (EuGH, 2020) vorgehen, für jede geplante Ausnahmeregelung ist eine Einzelfallprüfung anhand der Umstände des konkreten Falles vorzunehmen (EuGH, 2019). Darüber hinaus ist aufgrund der Vorgaben der Aarhus-Konvention den Mitgliedern der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, artenschutzrechtliche Ausnahmeregelungen gerichtlich überprüfen zu lassen (effektiver Rechtsschutz) (Rat der Europäischen Union, 2005).

### **Herausforderungen bei der Inanspruchnahme einer artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelung**

Die tatsächliche Inanspruchnahme einer grundsätzlich vorgesehenen artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelung in einem konkreten Verwaltungsverfahren stößt einerseits aufgrund der strengen Vorgaben der artenschutzrechtlichen Regelung und der von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien sowie andererseits aufgrund der faktischen Gegebenheiten der verfügbaren Monitoringdaten und der artspezifischen Besonderheiten des Wolfes (insbesondere seinem Raumnutzungsverhalten) auf vielfältige Herausforderungen:

- Einzelfallprüfung: Die Voraussetzung einer konkreten und punktuellen Anwendung von Ausnahmen setzt ein konkretes Ermittlungsverfahren zu allen gesetzlich vorgeschriebenen Tatbestandselementen voraus. Abstrakte Vorarbeiten sind zwar möglich, doch muss stets eine spezifische Überprüfung und Beurteilung bezogen auf den jeweiligen Einzelfall erfolgen.
- Beweismaßstab: Die vom EuGH für die Begründung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelung geforderten „besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse“ stellen den höchstmöglichen Beweismaßstab dar und gehen teilweise sogar über das hinaus, was für die Begründung von Maßnahmen gefordert wird, die negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben können.
- Faktor Zeit: Die auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Prüfung anhand der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse erfordert intensive Ermittlungen und entsprechend Zeit. Die Beurteilung des Verhaltens des jeweiligen Tieres (anhand der zusammengetragenen Daten), die Prüfung von Alternativen (insbesondere von Möglichkeiten des Herdenschutzes) bezogen auf ein konkretes Gebiet und einen bestimmten Tierbestand nehmen ebenso Zeit in Anspruch wie genetische Untersuchungen.
- Günstiger Erhaltungszustand: Für die Beurteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelung stellen der günstige Erhaltungszustand und die Auswirkungen der geplanten Ausnahme darauf zentrale Faktoren dar. Diese Fragen sind gerade im Alpenraum, an dem viele Staaten Anteil haben, für die jeweilige nationale Ebene schwierig zu beantworten.

Diese besonderen Herausforderungen machen es sehr schwierig, entsprechende Verfahren zur Prüfung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme entsprechend abzuführen. Der erhebliche Ermittlungsaufwand aufgrund der erforderlichen Einzelfallprüfung kann dabei insbesondere mit dem Faktor Zeit konfliktieren: In Salzburg wurde eine von der Verwaltungsbehörde erteilte Ausnahmegewilligung durch das Landesverwaltungsgericht etwa behoben, weil zum Zeitpunkt der Entscheidung mit der Erteilung der Ausnahmegewilligung kein ernstester Schaden mehr vermieden werden könne: Der betreffende Wolf sei im betroffenen Gebiet schlicht nicht (mehr) anwesend, zumal dieser zwischenzeitlich (nach Entscheidung der Verwaltungsbehörde) bereits in Tirol und seitdem in Österreich gar nicht mehr nachgewiesen worden sei. Außerdem könne im Fall der Erteilung einer Ausnahmegewilligung nicht sichergestellt werden, dass tatsächlich der betreffende und nicht ein anderer Wolf erlegt werde, zumal im verfahrensgegenständlichen Zeitraum bereits ein anderer Wolf in

Salzburg nachgewiesen worden sei (LVwG, 2020). In Tirol wurde einer gegen die von der Verwaltungsbehörde erteilten Ausnahmegewilligung erhobenen Beschwerde zunächst die aufschiebende Wirkung mit der Begründung zuerkannt, weil ansonsten eine allfällige spätere Feststellung, dass den artenschutzrechtlichen Bestimmungen damit nicht entsprochen worden sei, nicht mehr wirksam wäre. Dies wäre mit dem Gebot der Effektivität des Unionsrechtes nicht in Einklang zu bringen (LVwG, 2021). Auch die Ausnahmegewilligung selbst hob das Landesverwaltungsgericht später auf, weil infolge eines nach Erlassung des verwaltungsbehördlichen Bescheides genetisch bestätigten Rissereignisses durch den betreffenden Wolf einige hundert Meter außerhalb des festgelegten Maßnahmegebietes wesentliche Ermittlungsschritte gefehlt hätten (LVwG, 2021).

Feststellen lässt sich somit, dass Ausnahmen vom artenschutzrechtlichen „Vollschutz“ restriktiv zu interpretieren sind und die verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Inanspruchnahme dieser Ausnahmen sehr hoch sind. Die weitere rechtliche Entwicklung ist aufgrund dieser wenigen, in der Sache nicht-abschließenden Entscheidungen nicht klar abzusehen. Fragen des Artenschutzes im Spannungsfeld der Wiederansiedlung des Wolfes und der traditionellen Almwirtschaft werden die Verwaltungsbehörden und die Verwaltungsgerichte aber sicherlich auch künftig beschäftigen.

## Literatur

Hackländer, K. (2020): Er ist da – Der Wolf kehrt zurück (2020) 66 ff.

Hackländer, K. (2020): Er ist da – Der Wolf kehrt zurück (2020) 19 f.

Pürgy, E., (2005): Natura 2000 (2005) 90 f.

Europäische Kommission, (2021): Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-RL, C(2021) 7301 fin, 107 ff; siehe auch EuGH 11.6.2020, C-88/19, Alianta pentru, EU:C:2020:458, Rz 22 f und EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 27 jeweils mwN.

<https://baer-wolf-luchs.at/> (14.3.2022).

Europäische Kommission, (2021): Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-RL, C(2021) 7301 fin, 122 ff.

Pürgy, E., (2005): Allgemein zu den unionsrechtlichen Anforderungen zB Pürgy, Natura 2000 (2005) 276 ff; Geringer/Schechtner, Der Wolf im Spannungsfeld zwischen Artenschutz und Zwangsabschuss, RdU 2019, 93 (93 ff); Scharfetter, Zur Zulässigkeit von Eingriffen in Wolfspopulationen – EuGH bekräftigt erneut strenge Voraussetzungen für Ausnahmen vom Artenschutz, TiRUP 2019/A, 1 (9 ff)

EuGH, (2009): Der Ausnahmetatbestand nach lit e ist keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen, sondern kann nur als Grundlage herangezogen werden, wenn die Bestimmungen der lit a – d nicht einschlägig sind; vgl. EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 36 f; siehe auch Scharfetter, Zur Zulässigkeit von Eingriffen in Wolfspopulationen – EuGH bekräftigt erneut strenge Voraussetzungen für Ausnahmen vom Artenschutz, TiRUP 2019/A, 1 (10).

EuGH, (2020): C-88/19, Alianta pentru, EU:C:2020:458, Rz 25 und EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 30; EuGH 14.6.2007, C-342/05, Kommission/Finnland, ECLI:EU:C:2007:341, 11.6.2020, Rz 25.

EuGH, (2019): C-674/17, 10.10.2019, Tapiola, EU:C:2019:851; EuGH 11.6.2020, C-88/19, Alianta pentru, EU:C:2020:458, Rz 38 f: „Daraus folgt, dass der durch Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gewährte Schutz keine Abgrenzungen oder Grenzen kennt und daher nicht den Schluss zulässt, dass ein wildlebendes Exemplar einer geschützten Tierart, das sich in der Nähe oder innerhalb von menschlichen Siedlungsgebieten befindet, das solche Gebiete durchquert oder sich von Ressourcen ernährt, die der Mensch erzeugt, ein Tier wäre, das sein „natürliches Verbreitungsgebiet“ verlassen hat, oder dass sich dieses Gebiet nicht mit menschlichen Niederlassungen oder vom Menschen geschaffenen Anlagen überlappen könnte.“

EuGH, (2020): C-88/19, Alianta pentru, 11.6.2020, EU:C:2020:458, Rz 37 ff; siehe auch Ecker, Umgang mit nach Anh IV lit a FFH-RL streng zu schützenden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Bereich von Siedlungsgebieten (canis lupus, Wolf), RdU 2020, 211.

EuGH, (2020): C-88/19, 11.6.2020, Alianta pentru, EU:C:2020:458, Rz 25 und EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 30; EuGH 14.6.2007, C-342/05, Kommission/Finnland, ECLI:EU:C:2007:341, Rz 25.

EuGH, (2020): C-88/19, 11.6.2020, Alianta pentru, EU:C:2020:458, Rz 58 und EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 51 und 66.

EuGH, (2019): C-674/17, 10.10.2019, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 41 mwN.

Rat der Europäischen Union, (2005): Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, BGBl. III Nr. 88/2005 und Beschluss des Rates 2005/370/EG, ABl. 2005 L 124/1.

LVwG, (2020): Sbg 10.12.2020, 405-1/549/1/61-2020, siehe dazu auch Eberhard/Ranacher/Weinhandl, ZfV 2021, Rsp-Bericht 33-25.

LVwG, (2021): Tir 12.11.2021, LVwG-2021/18/2929-1.

LVwG, (2021): Tir 1.12.2021, LVwG-2021/18/2929-11.