

Rechtsgutachten

Wolfsmanagement in Österreich: Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten

12. Mai 2021

Prof. Dr. Roland Norer
Universität Luzern

Rechtsgutachten

Wolfsmanagement in Österreich: Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten

Koexistenz von Wolfsschutz und Alm- bzw. Weidewirtschaft im internationalen, europäischen und nationalen Recht

Inhaltsverzeichnis

Inhalt	3
Abkürzungen	5
Vorbemerkung	7
Aufbau des Gutachtens	9
<i>I. Ausgangslage</i>	10
1. Schutzstatus	10
1.1. Internationales Recht	10
1.2. Europarecht	12
1.3. Nationales Recht	14
2. Begrifflicher Rahmen	16
2.1. Berner Konvention	17
2.1.1. Natürlicher Lebensraum	17
2.1.2. Population	17
2.2. FFH-Richtlinie	17
2.2.1. Natürlicher Lebensraum	17
2.2.2. Population	17
2.2.3. Natürliches Verbreitungsgebiet	19
2.2.4. Günstiger Erhaltungszustand	19
2.2.4.1. Faktoren	21
2.2.4.2. Betrachtungsebene	22
2.2.5. Europäisches Gebiet der Mitgliedstaaten	27
<i>II. Gestaltungsmöglichkeiten</i>	28
3. Schutzstatus	28
3.1. Berner Konvention	28
3.1.1. Änderung	28
3.1.2. Vorbehalt	29
3.1.3. Kündigung	30
3.2. FFH-Richtlinie	30
3.2.1. Änderung	30
3.2.2. Vorbehalt	31
4. Vergrämung und Entnahme	32
4.1. Rechtsgrundlage	32
4.1.1. Berner Konvention	32
4.1.2. FFH-Richtlinie	33
4.1.3. Nationales Recht	35

4.2. Art. 16 FFH-Richtlinie	36
4.2.1. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung	37
4.2.2. Keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands	41
4.2.2.1. Betrachtungsebene	42
4.2.2.2. Ausnahme	43
4.2.3. Erhaltung der natürlichen Lebensräume	44
4.2.4. Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung	45
4.2.5. Interesse der öffentlichen Sicherheit	47
4.2.6. Anderes überwiegendes öffentliches Interesse	47
4.3. Vergrämung	52
4.4. Einzelentnahme	52
4.5. Bestandsregulierung	54
4.6. Rechtsvergleich	56
4.6.1. Deutschland	56
4.6.2. Frankreich	57
4.6.3. Schweden	58
4.6.4. Schweiz	58
5. Zonierungen	60
5.1. Wolfsschutzgebiete	61
5.2. Wolfsfreie Zonen	63
5.3. Weideschutzgebiete	64
5.3.1. Konzept	64
5.3.2. Ausweisung	65
5.3.2.1. Kriterien	65
5.3.2.2. Einzelfallprüfung	67
5.3.2.3. Zuständigkeit	67
5.3.3. Rechtsfolge	68
5.3.3.1. Herdenschutzmaßnahmen	68
5.3.3.2. Artenschutzausnahmen	68
5.3.4. Rechtsvergleich	72
5.3.4.1. Bayern	72
5.3.4.2. Frankreich	72
III. Ergebnisse	74
Literatur und Materialien	76
Zusammenfassung	83

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.M.	anderer Meinung
Art.	Artikel
AZ	Ausgleichszulage
BAFU	Bundesamt für Umwelt (CH)
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BbgWolfV	Brandenburgische Wolfsverordnung
Bd.	Band
BG	Bundesgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgld.	Burgenland
BH	Bezirkshauptmannschaft
Biodivers Conserv	Biodiversity and Conservation
BLW	Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (D)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz (D)
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EC	European Commission
EEA	Europäische Umweltagentur
EEELR	European Energy and Environmental Law Review
EG	Europäische Gemeinschaften
EK	Europäische Kommission
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	Europäisches Parlament
et al.	und weitere
ETC/BD	European Topic Centre on Biological Diversity
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f., ff.	folgende, fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
Fn.	Fußnote
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD	Generaldirektion
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
INVEKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i.S.	im Sinne
IUCN	Internationale Naturschutzunion
i.V.m.	in Verbindung mit
JEL	Journal of Environmental Law

JG	Jagdgesetz
JSG	Jagdgesetz (CH)
JSV	Jagdverordnung (CH)
JVO	Jagdverordnung
KOST	Koordinierungsstelle für den Braunbären, Luchs und Wolf
Krnt.	Kärnten
LCIE	Large Carnivore Initiative for Europe
LfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
LG	Landesgesetz
LGBL	Landesgesetzblatt
lit.	litera
LWG	Landwirtschaftsgesetz
m	Meter
Mio.	Millionen
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
No.	number
NÖ	Niederösterreich
NSchG	Naturschutzgesetz
NWolfVO	Niedersächsische Wolfsverordnung
OÖ	Oberösterreich
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
Pkt.	Punkt
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
SAC	species areas of conservation
SächsWolfMVO	Sächsische Wolfsmanagementverordnung
Sbg.	Salzburg
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes (CH)
Stmk.	Steiermark
StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Tir.	Tirol
UAbs.	Unterabsatz
vgl.	vergleiche
Vlbg.	Vorarlberg
VO	Verordnung
W	Wien
WÖRP	Wildökologische Raumplanung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
zit.	Zitiert
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Vorbemerkung

Dieses Rechtsgutachten wurde im Auftrag des Vereins Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs vom 26. November 2020 verfasst, der die Erstellung einer gutachterlichen Stellungnahme zum Thema «Wolfsmanagement in Österreich: Rechtliche und faktische Möglichkeiten» beinhaltet. Darin werden verschiedene Bereiche aufgeworfen und teilweise mit konkreten Fragen versehen. Das hier vorliegende Gutachten versucht – in etwas freierer Form – unter Setzung sachgerechter Schwerpunkte diese Punkte umfassend zu behandeln.

Der hohe Schutzstatus des Wolfs gründet im internationalen und supranationalen Recht und ist hinlänglich bekannt. Mit der Rückkehr der Wölfe in den heimischen alpinen Raum, in dem mit wenigen Ausnahmen seit nunmehr ca. 130 Jahren¹ frei von großen Beutegreifern gewirtschaftet wurde, werden neue Fragestellungen aufgeworfen. Dabei ergibt sich die Notwendigkeit einer **Koexistenz** gezwungenermaßen aus der enormen Größenordnung, die das Verbreitungsgebiet des Wolfs beansprucht und das über administrative Grenzen, Schutzzonen, Kommunen, Regionen, Teilstaaten, Länder und übernationale Einheiten hinausgeht. Folglich muss die Erhaltung dieser Art in einer von Menschen dominierten Landschaft in die menschlichen Aktivitäten integriert werden.² Koexistenz schließt fast immer ein aktives Management der Großraubtierpopulationen und eine koordinierte Planung bei Konflikten kollidierender Landnutzung und Aktivitäten ein.³ Dabei wird als Hauptfaktor insbesondere die gesellschaftliche Tragfähigkeit betont.⁴

In diesem Sinne bietet der Rechtsrahmen gewisse **Gestaltungsmöglichkeiten** für die nationalen Umsetzungen, gerade um ein Miteinander der verschiedenen Interessengruppen durch rechtskonforme Maßnahmen im Rahmen eines Wolfsmanagements unterstützen zu können.

So sind die EU-Mitgliedstaaten auf Basis der FFH-Richtlinie ausdrücklich dazu angehalten, zu ihrer Umsetzung verhältnismäßige und angemessene Maßnahmen zu treffen. Dieses Konzept liegt ausdrücklich allen Bestimmungen der Richtlinie zugrunde, einschließlich der Art. 12 und 16.⁵ Bei Artenschutzmaßnahmen ist dabei jedenfalls der Wahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands Rechnung zu tragen, weshalb im Hinblick auf dieses Ziel die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen

¹ Der «letzte Wolf Österreichs» wurde 1882 im Wechselgebiet geschossen.

² LCIE, Leitlinien, 4 f.

³ LCIE, Leitlinien, 5. Unter aktivem Management werden beispielhaft Wiedereinführung, Umsiedlung, Jagd und Kontrolle durch Tötung angeführt. Ausdrücklich wird die Notwendigkeit einer flexiblen und pragmatischen Herangehensweise bezüglich der Mechanismen, die zur Erreichung des Ziels der Erhaltung großer Raubtiere eingesetzt werden, betont, 11.

⁴ Bezogen «auf die Bereitschaft der lokalen Gemeinden, die Anwesenheit großer Raubtiere zu akzeptieren und die ökonomischen und sozialen Kosten dieser Präsenz zu tragen (z.B. Schäden am Viehbestand, Kompensation für verringerte Jagdausbeute, Angst). Alle unsere Untersuchungen weisen darauf hin, dass dies das alles entscheidende Element für die Erhaltung der großen Raubtiere in Europa ist und es ist in der Praxis wahrscheinlich der übergreifende limitierende Faktor, der die potenzielle Verteilung und Dichte der Arten in Zukunft bestimmt. ... Da zu erwarten ist, dass die gesellschaftliche Tragfähigkeit eng mit dem Konfliktniveau verbunden ist, wird es große Unterschiede in Europa geben, die von den lokalen Traditionen, der sozioökonomischen Situation, den Erfahrungen, die die lokale Bevölkerung im Zusammenleben mit Raubtieren hat, und der Art und Weise wie die großen Raubtiere gemanagt werden, abhängen. ... Die gesellschaftliche Tragfähigkeit wird wahrscheinlich unter der ökologischen Tragfähigkeit liegen. Die Maximierung der lokalen Dichte sollte deshalb nicht automatisch als Ziel an sich betrachtet werden, da eine hohe Populationsdichte oft mehr Konflikte mit den ländlichen Kommunen mit sich bringt. Im Gegensatz dazu, könnte eine Reduzierung der Population auf ein Niveau, das niedriger ist als das, das potenziell erreicht werden könnte, auch die Intensität der lokalen Konflikte senken.» «Die genaue Art des Konflikts und der Stellenwert, der den verschiedenen Konflikten beigemessen wird, wird die optimale Strategie für eine bestimmte Region beeinflussen.»; LCIE, Leitlinien, 20 f.

⁵ EK, Leitfaden Artenschutz, 21.

angemessen sein und gleichzeitig den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen sollen.⁶ Überdies *verhältnismäßig* sind solche Maßnahmen dann, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind, hierzu unbedingt erforderlich und in Bezug auf die eingesetzten Mittel angemessen sind.⁷ Schließlich betont die Europäische Kommission das Erfordernis eines artenspezifischen Ansatzes, weshalb die Verhältnismäßigkeit auch kein statisches Konzept sei und stets Ziel, betroffene Art und die jeweiligen Umstände vor Augen stehen müssten.⁸

In Beantwortung einer Anfrage einer Gruppe von Europaparlamentariern⁹ betont der EU-Umweltkommissar, dass die Kommission im Rahmen ihrer Agrar- und Umweltpolitik die Mitgliedstaaten aktiv bei der Verringerung von Konflikten und der Verbesserung der Koexistenz mit Großraubtieren unterstützt.¹⁰ Das Europäische Parlament (Petitionsausschuss) erklärt zu zwei österreichischen Petitionen, es sei Aufgabe der zuständigen nationalen Behörden, über spezifische Maßnahmen oder Ansätze zu entscheiden, die am ehesten für den jeweiligen regionalen und nationalen Kontext geeignet sind.¹¹ In dieser Hinsicht könnten die Mitgliedstaaten von der Flexibilität der Habitat-Richtlinie Gebrauch machen, gleichzeitig aber müssten alle Maßnahmen wissenschaftlich fundiert sein und im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften stehen. Das Europäische Parlament ist weiters der Ansicht, dass die Erholung der Wolfspopulation auch in Österreich machbar sein sollte, ohne Anpassung des aktuellen Rechtsrahmens und so, dass den Bedürfnissen und Wünschen der ländlichen Gemeinden in vollem Umfang Rechnung getragen wird. In diesem Sinne untersucht das Gutachten sowohl mögliche Änderungen der (übergeordneten) Rechtslage und deren Voraussetzungen als auch – und vorrangig – die Gestaltungsmöglichkeiten, die das geltende Recht bereits heute bietet.

Nicht berücksichtigt können die von der Kommission derzeit erarbeiteten und noch nicht veröffentlichten Leitlinien, um die Anwendung der Bestimmungen der FFH-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zu erleichtern, werden.¹²

⁶ Art. 2 Abs. 3 FFH-RL.

⁷ EK, Leitfaden Artenschutz, 21.

⁸ Flexibilität und Verhältnismäßigkeit böten den Behörden die Möglichkeit, ihre Umsetzungsmethode an die jeweiligen besonderen Umstände (bezogen auf den Erhaltungszustand, aber auch in sozioökonomischer und kultureller Hinsicht) anzupassen; EK, Leitfaden Artenschutz, 22; zur Erläuterung des Zusammenhangs zwischen Erhaltungszustand, Einsatz verschiedener Instrumente und ihrer Angemessenheit 22 ff., insbesondere das Schema zu Angemessenheit und Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen, 24.

⁹ EP, Anfrage.

¹⁰ EP, Antwort, Pkt. 3.

¹¹ EP, Petitionen, 3.

¹² Dabei gehe es nicht um eine Überarbeitung der Anhänge, sondern um eine klarere und kohärentere Auslegung der bestehenden Bestimmungen der Richtlinie, einschließlich der Anwendung von Ausnahmeregelungen, wobei der Rechtsprechung des EuGH uneingeschränkt Rechnung getragen werde; EP, Antwort, Pkt. 3.

Aufbau des Gutachtens

Im ersten Abschnitt «Ausgangslage» wird der Schutzstatus des Wolfs (1.) im internationalen (1.1.), europäischen (1.2.) und nationalen Recht (1.3.) dargestellt. Dem folgt die Klärung zentraler Begriffe (2.) der Berner Konvention (2.1.) und der FFH-Richtlinie (2.2.) mit dem «günstigen Erhaltungszustand» im Mittelpunkt.

Im zweiten Abschnitt «Gestaltungsmöglichkeiten» wird zunächst untersucht, inwiefern der Schutzstatus (3.) sowohl im Rahmen der Berner Konvention (3.1.) als auch der FFH-Richtlinie (3.2.) angepasst werden könnte. Eine zweite Handlungsoption stellen Vergrä-mung und Entnahmen (4.) dar. Nach der Analyse der einschlägigen rechtlichen Voraussetzungen (4.1.), insbesondere des Art. 16 FFH-Richtlinie (4.2.), wird zwischen Vergrä-mung (4.3.) sowie Einzelentnahmen (4.4.) und Bestandsregulierung (4.5.) unterschieden und ein Rechtsvergleich (4.6.) angestellt. Eine dritte Gestaltungsmöglichkeit wird in Zonierungen (5.) gesehen, wobei Wolfsschutzgebiete (5.1.), wolfsfreie Zonen (5.2.) und zentral Weideschutzgebiete (5.3.) untersucht werden.

Im dritten Abschnitt «Ergebnisse» werden die einzelnen Punkte zusammengefasst und Empfehlungen ausgesprochen. Ein Literatur- und Materialverzeichnis sowie eine kurze Zusammenfassung runden die Darstellung ab.

I. Ausgangslage

Die einschlägigen Rechtsgrundlagen finden sich verstreut auf internationaler, europäischer und nationaler (Bund und Länder) Ebene. Hier sollen die wichtigsten Normen in Hinblick auf den Schutzstatus des Wolfs (1.) untersucht und der sich so ergebende begriffliche Rahmen (2.) geschärft werden.

1. Schutzstatus

Wölfe haben unbestrittenermaßen wie alle anderen wildlebenden Tiere das Recht auf lebensfähige Populationen und auf Koexistenz mit den Menschen als Teil des natürlichen Ökosystems.¹³ In diesem Sinne finden sich in der aktuellen Rechtsordnung zahlreiche einschlägige artenschutzrechtliche Bestimmungen. Der Schutzstatus des Wolfs ergibt sich dabei aus den drei Rechtsetzungsebenen internationales Recht, Europarecht und nationales Recht.

1.1. Internationales Recht

Im internationalen Recht finden sich die Grundlagen in internationalen Verträgen, den sog. MEA (multilateral environmental agreements), die in dieser Frage allerdings bisher kaum eine praktische Rolle gespielt haben.¹⁴ Zu nennen wären etwa das **Washingtoner Übereinkommen (CITES)**¹⁵, das **Bonner Übereinkommen (CMS)**¹⁶, die **Alpenkonvention**¹⁷ und die **Biodiversitätskonvention (CBD)**¹⁸.

Zentral ist jedoch die **Berner Konvention**¹⁹ von 1979. Diesen völkerrechtlichen Vertrag des Europarates haben aktuell 51 Staaten ratifiziert (Österreich 1983). Als wichtigstes Element für den Schutz europäischer wildlebender Tiere und Pflanzen verbinden sich

¹³ Pkt. 1 Manifesto.

¹⁴ Siehe die Übersicht bei *Norer/Preisig*, 12 ff.; *Trouwborst*, JEL, 351 ff.; *Shine*, 7 ff.; im Detail *Siebenhandl*, 11 ff., generell für große Beutegreifer *Trouwborst*, *Biodivers Conserv*, 1571 ff.

¹⁵ Washingtoner Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES = Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). In den Anhängen I und II findet sich auch der Wolf (*Canis lupus*). Vgl. www.cites.org; Österreich: BGBl. 1982/188; EU: ABl. 2015 L 75/4.

¹⁶ Bonner Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (CMS = Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals). Der Wolf ist dort im Anhang nicht ausdrücklich angeführt, ist aber als wandernde Art erfasst und zu erhalten; *Sollberger*, S. 40; *Trouwborst*, JEL, 352. Vgl. www.cms.int; Österreich: BGBl. III 2005/149; EU: ABl. 1982 L 210/10.

¹⁷ Vgl. www.alpconv.org; Österreich: BGBl. 1995/477; EU: ABl. 1996 L 061/31; sowie das Protokoll «Naturschutz und Landschaftspflege» (Art. 14 Artenschutz, Art.15 Entnahme- und Handelsverbote mit Ausnahmen nach Abs. 4). Vgl. auch die «Arbeitsgruppe große Beutegreifer, wildlebende Huftiere und Gesellschaft WISO»; <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/thematische-arbeitsgremien/detail/arbeitsgruppe-grosse-beutegreifer-wildlebende-huftiere-und-gesellschaft-wiso/>.

¹⁸ Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (CBD = Convention on Biological Diversity). Vgl. www.cbd.int; Österreich: BGBl. 1995/213; EU: ABl. 1993 L 309/1).

¹⁹ Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume. Vgl. www.coe.int/en/web/bern-conventioncms.int; Österreich: BGBl. 1983/372; EU: ABl. 1982 L 038/1.

darunter das Natura 2000-Netzwerk der EU-Mitgliedstaaten mit den Schutzgebieten der Nicht-EU-Mitglieder zum *Smaragd-Netzwerk* der Berner Konvention.²⁰

Ziel des Übereinkommens ist es insbesondere, wildlebende Tiere sowie ihre natürlichen Lebensräume zu erhalten (Art. 1 Abs. 1). Dazu haben die Vertragsparteien Maßnahmen zu ergreifen, um die Population auf einem Stand zu erhalten, der den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und erholungsbezogenen Erfordernissen Rechnung getragen wird (Art. 2).²¹

Im Bereich Artenschutz²² (Art. 5 ff.) verpflichten sich die Vertragsstaaten auf Schutzmaßnahmen je nach Schutzkategorie. Dabei wird zwischen den streng geschützten Tierarten im Anhang II (bspw. Wolf und Bär) und den geschützten Tierarten im Anhang III (bspw. Luchs) unterschieden. Für Anhang II-Tiere wird insbesondere ein Fang- und Tötungsverbot sowie ein Verbot mutwilligen Beunruhigens normiert (Art. 6). Für Anhang III-Tiere ist die Nutzung so zu regeln, dass der Bestand nicht gefährdet wird, u.a. durch Schonzeiten sowie zeitweilige oder örtlich begrenzte Nutzungsverbote (Art. 7).

Gemäß Art. 9 Abs. 1 sind *artenschutzrechtliche Ausnahmen* unter der Voraussetzung, dass es keine andere befriedigende Lösung gibt und die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet, insbesondere

- zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt,
- zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischgründen, Gewässern und anderem Eigentum,
- im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit oder anderer vorrangiger öffentlicher Belange sowie
- um unter streng überwachten Bedingungen selektiv und in begrenztem Umfang das Fangen bestimmter wildlebender Tiere in geringen Mengen zu gestatten,

als ultima ratio möglich. Die Vertragsparteien haben dabei dem Ständigen Ausschuss alle zwei Jahre Bericht über die zugelassenen Ausnahmen zu erstatten (Art. 9 Abs. 2).²³

Gemäß Art. 22 kann jeder Staat bei Unterzeichnung oder Hinterlegung der Ratifikationsurkunde einen oder mehrere *Vorbehalte* in Bezug auf bestimmte in den Anhängen I bis III aufgeführte Arten machen. Aktuell haben in Bezug auf den Wolf 14 Vertragsparteien solche, inhaltlich unterschiedlich ausgestaltete Vorbehalte angemeldet, nämlich Weißrussland, Bulgarien, Tschechien, Finnland, Georgien, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien, Mazedonien, Türkei und Ukraine (siehe Pkt. 3.1.2.).²⁴

²⁰ Das Netzwerk in der Schweiz umfasst derzeit 140 Smaragd-Arten in 43 Smaragd-Lebensräumen. Allgemein vgl. *Epiney/Kern/Diezig*, 10 ff.

²¹ So betont das Standing Committee wiederholt, das Bestreben, das Zusammenleben lebensfähiger Populationen großer Beutegreifer mit einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete in geeigneten Regionen zu fördern; siehe bspw. 8. Erwägungsgrund der Recommendation No. 74 (1999) sowie weitere Nachweise bei *Trouwborst*, RECIEL, 311 Fn. 49. Zu den kulturellen Erfordernissen siehe *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 140 f.

²² In Bezug auf den Wolf siehe vertieft *Sollberger*, 42 ff.

²³ *Schumacher/Schumacher/Fischer-Hüftle*, insbesondere 19 ff.

²⁴ Reservations and Declarations for Treaty No. 104 – Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats; siehe www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/declarations?p_auth=4wC6LI5i.

Dazu kommen noch verschiedene Empfehlungen und Resolutionen des Ständigen Ausschusses²⁵, so z.B. die 1993 erlassene und 2011 revidierte Resolution zur Auslegung der Art. 8 und 9²⁶, die etwa die konkrete Prüfung milderer Maßnahmen sowie die örtlich und zeitlich angemessene Beschränkung der Ausnahmen verlangt. Diese Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend, können aber die Interpretation von Konventionsvorschriften beeinflussen.²⁷ Überdies wurden artspezifische Aktionspläne erlassen, darunter einer den Wolf betreffend.²⁸

1.2. Europarecht

Auf Ebene des EU-Rechts finden sich einschlägige Rechtsquellen im Rahmen von Natura 2000. Damit wird das Ziel verfolgt, ein gemeinsames kohärentes Schutzgebietenetzwerk für bedrohte Gebiete, Tier- und Pflanzenarten aufzubauen und einem einheitlichen Schutzsystem zu unterwerfen. Dieses europäische Naturschutznetzwerk wird von der Vogelschutzrichtlinie²⁹ und der **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie**³⁰ gebildet.

Ziel der FFH-Richtlinie ist ein günstiger Erhaltungszustand der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse (Art. 2 Abs. 2). Dazu haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen (Art. 2 Abs. 3, siehe auch 3. Erwägungsgrund).³¹

Was die Anhänge betrifft, findet sich der Wolf (*Canis lupus*) in dreien davon.³² Im Anhang II werden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen, aufgelistet. Anhang IV umfasst demgegenüber streng zu schützende Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse. Im Abschnitt über den Artenschutz wird vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten ein strenges Schutzsystem³³ für bestimmte Anhang IV-Tiere in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen haben, das u.a. alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung sowie jede absichtliche Störung verbietet (Art. 12 Abs. 1 lit. a und b). Der Schutz ist individuenbezogen (Art. 1 lit. m).³⁴ Anhang V schließlich enthält Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein

²⁵ Recommendation No. 17 (1989) on the protection of the wolf (*Canis lupus*) in Europe; Recommendation No. 43 (1995) on the conservation of threatened mammals in Europe; Recommendation No. 74 (1999) on the conservation of large carnivores; Recommendation No. 82 (2000) on urgent measures concerning the implementation of action plans for large carnivores in Europe; Recommendation No. 115 (2005) on the conservation and management of transboundary populations of large carnivores; Recommendation No. 137 (2008) on population level management of large carnivore populations; Recommendation No. 162 (2012) on the conservation of large carnivores populations in Europe requesting special conservation action; Recommendation No. 163 (2012) on the management of expanding populations of large carnivores in Europe; Recommendation No. 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (*Canis lupus*) and domestic dogs (*Canis lupus familiaris*). Siehe *Sollberger*, 44 ff.; *Trouwborst*, JEL, 353 Fn. 28.

²⁶ Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention, adopted on 2 December 2011; Ref. T-PVS (2011) 2, www.coe.int/en/web/bern-convention/resolutions.

²⁷ *Trouwborst*, RECIEL, 314.

²⁸ *Boitani*, Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe.

²⁹ RL 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2010 L 20/7.

³⁰ RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206/7.

³¹ Vgl. EK, Leitfaden Artenschutz, 9 f. Demnach stellt Art. 2 Abs. 3 zwar keine eigenständige Abweichung dar, zeigt jedoch, dass die Richtlinie selbst der Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes einerseits und den genannten Erfordernissen andererseits Rechnung trägt; so EuGH Rs. C-247/85, Rn. 8, zur VogelschutzRL. Zur Rechtsnatur von Art. 2 Abs. 3 FFH-RL sowie Art. 2 Berner Konvention siehe *Trouwborst*, RECIEL, 311.

³² Insofern ist für die in Anhang II und IV aufgelisteten Tierarten eine Doppelregelung anzuwenden; EK, Leitfaden Artenschutz, 16 ff.

³³ Dazu EK, Leitfaden Artenschutz, 29 f., unter Bezugnahme auf die EuGH-Rechtsprechung.

³⁴ *Wolf*, ZUR, 334.

können. Diese Entnahme und Nutzung muss mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sein und kann insbesondere die Regelung der Entnahmepersonen und/oder -formen, waidmännisch gerechte Entnahmen oder Genehmigungs- oder Quotensysteme für die Entnahme umfassen (Art. 14).

Auch die FFH-Richtlinie eröffnet mehrere mitgliedstaatliche Handlungsmöglichkeiten. Zentral sind hier die *artenschutzrechtlichen Ausnahmen*, in Art. 16 Abs. 1, die eine Abweichung von den Art. 12, 13 und 14 sowie Art. 15 lit. a und b erlauben. Sofern es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und unter der Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, können die Mitgliedstaaten Ausnahmen insbesondere

- zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume (lit. a),
- zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum (lit. b),
- 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 (lit. c),
- 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 (lit. e)

vorsehen. Die Mitgliedstaaten legen hierzu der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht vor (Art. 16 Abs. 2).³⁵

Die oben beschriebenen *Vorbehalte* der Berner Konvention (Pkt. 1.1.) finden sich für die EU-Mitgliedstaaten eins zu eins in den Anhängen II, IV und V wieder. In diesen Regeln wird der Zusammenhang des FFH-Artenschutzes zur Berner Konvention mehr als deutlich. Ihre Bedeutung für nationale Regulierungen ist aufgrund der unterschiedlichen Reichweite schwer einzuschätzen.³⁶

Dazu kommen mehrere Leitfäden, insbesondere jener für Managementpläne auf Populationsniveau.³⁷

Insgesamt kann die rechtliche Herausforderung insbesondere in Bezug auf Wölfe darin gesehen werden, die in wesentlichen Punkten bestehenden Diskrepanzen zwischen den aktuellen Schutz- und Managementanforderungen und der Formulierung oder Interpretation der relevanten FFH-Richtlinien-Bestimmungen am Stand 1992 aufzulösen.³⁸

³⁵ Siehe Pkt. 4.1.2.

³⁶ Für eine Aufstellung nach den Populationen in Europa und der EU siehe EP, Large Carnivore Management Plans, 36 f.

³⁷ EK, Leitfaden Artenschutz; LCIE, Leitfaden.

³⁸ So *Trouwborst*, EEELR, 89 ff.: «These problems can be traced back, at least in part, to the fact that the current wolf comeback was unforeseen at the time the Directive was drawn up.»

Zu nennen sind schließlich auch die europäischen **Artenschutzverordnungen**³⁹, die in Umsetzung des Washingtoner Artenschutzabkommens den Schutz wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels regulieren und in Anhang A und B der Ratsverordnung (samt diversen Vorbehalten) auch den Wolf enthalten.⁴⁰

1.3. Nationales Recht

Typischerweise werden diese internationalen bzw. supranationalen Verpflichtungen zum Wolfsschutz in den nationalen Rechten im Jagdrecht (z.B. Schweiz) oder im Naturschutzrecht (z.B. Deutschland⁴¹) umgesetzt. In Österreich erfolgt die Umsetzung aufgrund der Kompetenz der Länder gemäß Art. 15 BV-G im Bereich Jagdrecht und Naturschutz auf Ebene der Landesgesetzgebung.⁴²

In den **Landes-Jagdgesetzen** (mit Ausnahme Wien) gilt der Wolf als (jagdbares) Wild/Tier, wobei jedoch eine ganzjährige Schonzeit gilt.⁴³

In den **Landes-Naturschutzgesetzen** wird der Wolf als dem Jagdrecht unterstehend ausgenommen, mit Ausnahme Steiermark, Tirol und Vorarlberg, wo er zusätzlich,⁴⁴ bzw. Wien, wo er ausschließlich, nach Naturschutzrecht geschützt wird.

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild:⁴⁵

	Jagdrecht	Naturschutzrecht
Burgenland	jagdbares Wild § 3 Abs. 1 Z 1 JG, ganzjährig geschont § 2 Abs. 1 Z 1 lit. b/cc WildstandsregulierungsVO	nicht anwendbar § 16 Abs. 1 NSchG

³⁹ VO (EG) Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. 1997 L 61/1; VO (EG) Nr. 865/2006 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EG) 338/97, ABl. 2006 L 166/1.

⁴⁰ Im Detail *Siebenhandl*, 29 ff.

⁴¹ Exemplarisch für die damit verbundenen komplexen kompetenzrechtlichen Abgrenzungen zwischen Bund (BNatSchG) und Bundesländern (jagdrechtlicher Artenschutz) *Köck*, insbesondere 595 ff.

⁴² Siehe den Überblick bei KOST, Wolfsmanagementplan, 8; *Hackländer et al.*, 96; *Siebenhandl*, 50 ff.

⁴³ Die Unterstellung von in Anhang IV lit. a FFH-RL aufgezählten Arten dem Jagdrecht steht dem Unionsrecht nicht entgegen, solange die Art lediglich in den Katalog der dem Jagdrecht unterliegenden Tiere aufgenommen wird, ohne damit die Jagd auf sie zu eröffnen; *Wolf*, ZUR, 334; *Czybulka*, 11.

⁴⁴ *Wolf*, ZUR, 332, spricht in diesem Fall für das deutsche Recht von einem komplexen Doppelregime naturschutz- und jagdrechtlicher Bestimmungen. *Büttler*, 86, bezeichnet diese Konstruktion am Beispiel Tirols als «merkwürdig».

⁴⁵ **Bgld.:** Bgld. Jagdgesetz 2017 (Bgld. JagdG 2017), LGBl. 24/2017; Bgld. Wildstandsregulierungsverordnung, LGBl. 26/2017; Bgld. Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz, LGBl. 27/1991. **Krnt.:** Krnt. Jagdgesetz 2000 (K-JG), LGBl. 21/2000 (WV); Krnt. VO zur Durchführung des Krnt. Jagdgesetzes 2000, LGBl. 32/2006; Krnt. Naturschutzgesetz 2002 (K-NSG 2002), LGBl. 79/2002 (WV). **NÖ:** NÖ Jagdgesetz 1974 (NÖ JG), LGBl. 6500-0 (WV); NÖ Naturschutzgesetz 2000 (NÖ NSchG 2000), LGBl. 5500-0. **OÖ:** OÖ Jagdgesetz, LGBl. 32/1964; OÖ Schonzeitenverordnung 2007, LGBl. 72/2007; OÖ Artenschutzverordnung, LGBl. 73/2003; OÖ Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 (Oö. NSchG 2001), LGBl. 129/2001. **Sbg.:** Sbg. Jagdgesetz 1993 (JG), LGBl. 100/1993; Sbg. Naturschutzgesetz 1999 (NSchG), LGBl. 73/1999 (WV). **Stmk.:** Stmk. Jagdgesetz 1986, LGBl. 23/1986 (WV); Stmk. VO über die Festsetzung der Jagdzeiten, LGBl. 16/1987; Stmk. Artenschutzverordnung, LGBl. 40/2007; Stmk. Naturschutzgesetz 2017 (StNSchG 2017), LGBl. 71/2017. **Tir.:** Tir. Jagdgesetz 2004 (TJG 2004), LGBl. 41/2004; Tir. Zweite Durchführungsverordnung zum Tiroler Jagdgesetz 2004, LGBl. 43/2004; Tir. Naturschutzgesetz 2005 (TNSchG 2005), LGBl. 26/2005; Tir. Naturschutzverordnung 2006, LGBl. 39/2006. **Vlbg.:** Vlbg. Gesetz über das Jagdwesen, LGBl. 32/1988; Vlbg. Verordnung über das Jagdwesen, LGBl. 24/1995; Vlbg. Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl. 22/1997; Vlbg. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Naturschutz- und Landschaftsentwicklung, LGBl. 8/1998. **Wien:** Wr. Jagdgesetz, LGBl. 6/1948; Wr. Naturschutzgesetz, LGBl. 45/1998; Wr. Naturschutzverordnung (Wr. NschVO), LGBl. 13/2000.

Kärnten	jagdbares Wild § 4 lit. a JG ganzjährig geschont § 51 Abs. 1 JG und § 6 Abs. 1 JVO	nicht anwendbar § 19 Abs. 1 NSchG
Niederösterreich	nicht jagdbares Wild § 3 Abs. 1 Z 1, Abs. 2 und Abs. 4 JG	nicht anwendbar § 18 Abs. 2 NSchG
Oberösterreich	jagdbares Wild § 3 Abs. 1 i.V.m. Anlage lit. a JG ganzjährig geschont § 1 Schon- zeitenVO	nicht anwendbar § 5 Arten- schutzVO und § 26 Abs. 2 NSchG
Salzburg	Wild § 4 Z 1 lit. b JG ganzjährig geschont § 103 Abs. 1 lit. a JG ⁴⁶	nicht anwendbar § 31 Abs. 1 NSchG
Steiermark	Wild § 2 Abs. 1 lit. d JG, ganzjährig geschont § 49 Abs. 1 Satz 2 JG i.V.m. § 2 Jagdzeiten- VO ⁴⁷	geschützt § 3 Abs. 1 Arten- schutzVO ⁴⁸
Tirol	jagdbares Tier § 2 Abs. 1 i.V.m. Anlage Z 1 lit. b JG, ganzjährig geschont § 1 Abs. 3 Zweite DurchführungsVO	geschützt § 24 Abs. 1 lit. a NSchG i.V.m. § 4 Abs. 1-2 und Anlage 5 NSchVO
Vorarlberg	Wild § 4 Abs. 1 lit. a JG i.V.m. § 1 lit. a JVO, ganzjährig geschont § 26 Abs. 1 lit. b JVO (auch keine normaler- weise trotzdem möglichen Hege- abschüsse ⁴⁹ und Abschussaufträ- ge ⁵⁰ § 23a JVO)	geschützt § 15 Abs. 2 NSchG i.V.m. § 6 Abs. 1 NSchVO
Wien	kein jagdbares Tier (Wild) § 3 Abs. 1 lit. a JG, ganzjährig geschont § 1 Schon- zeitenVO	geschützt § 9 Abs. 1 NSchG i.V.m. § 4 Abs. 1 NSchVO und Anlage 1. Abschnitt Z 1.2.

In den Landes-Jagdgesetzen finden sich auch die Grundlagen der *Schadensregelungen*.⁵¹ So werden etwa in Salzburg auf Basis von § 91 Abs. 5 Sbg. JG Schäden, die ganzjährig geschonte Beutegreifer an Nutztieren verursachen, vom Land nach der «Richtlinie Wolf»

⁴⁶ Durch die Verankerung bereits auf Stufe Sbg. JG ist der Wolf nicht mehr Gegenstand der Sbg. Schonzeiten-Verordnung, LGBl. 53/1996.

⁴⁷ Gemäß § 49 Abs. 1a JG darf der Wolf, wenn er nach ArtenschutzVO geschützt ist, nach den Ausnahmebestimmungen des NSchG auch ohne Festsetzung von Jagdzeiten bejagt werden.

⁴⁸ Gemäß § 3 Abs. 1 ArtenschutzVO sind von Natur aus wild lebende Tiere nach der FFH-Richtlinie Anhang IV lit. a, mit einem (°) in der Anlage 3 gekennzeichnet, i.S. des § 13d Abs. 1 zweiter Satz NSchG 1976 [heute § 17 Abs. 1 zweiter Satz NSchG 2017] in allen Entwicklungsstadien geschützt.

⁴⁹ I.S. § 40 Abs. 1 VlbG. JG.

⁵⁰ I.S. § 4 Abs. 2 lit. a i.V.m. § 41 Abs. 3 VlbG. JG.

⁵¹ Vgl. den Überblick über die Schadensregelungen in KOST, Wolfsmanagementplan, 14 f. Allgemein *Schlager*, 339 f.

entschädigt. Die Anforderungen an den Nachweis variieren dabei. So wird in einigen Bundesländern ein DNA-Nachweis verlangt, während in anderen bspw. auch sog. indirekte Schäden – abgängige bzw. abgestürzte Weidetiere – entschädigt werden, wenn innerhalb eines festgelegten Umkreises bereits Wolfsrisse oder zumindest Wolfsanwesenheit bestätigt worden sind.⁵² So genügt es etwa in Salzburg, wenn ein direkter räumlicher und zeitlicher Zusammenhang mit dem Wolfsvorkommen als gesichert gilt.⁵³

Darüber hinaus ist auf untergesetzlicher Ebene auf die sog. **Wolfsmanagementpläne** hinzuweisen.⁵⁴ Auf Stufe Bund erarbeitete die frühere Koordinierungsstelle für Braunbär, Luchs und Wolf (KOST) 2012 einen solchen.⁵⁵ Auf Stufe Land besteht einzig in Salzburg ein eigener Wolfsmanagementplan, der jenen des Bundes teilweise vertieft ausführt. Beide verfolgen neben dem Schutz des Wolfes auch das Ziel der Gewährleistung eines möglichst konfliktfreien Zusammenlebens unter Berücksichtigung der Interessen der Landnutzer, allgemeinen Bevölkerung sowie des Naturschutzes.⁵⁶ Inhaltlich werden insbesondere institutionelle Fragen (Koordinationsgremium, Wolfsbeauftragter, Präventionsberater etc.), Schadensprävention und -kompensation, Vorgehen im Schadfalle, Umgang mit Wölfen in besonderen Situationen und Sonderfälle geregelt. Rechtlich sind solche Pläne unverbindlich.^{57, 58} Die NÖ Verordnung betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ Jagdgesetz 1974 beschränkt sich ausschließlich auf die Regelung von Vergrämung und Abschuss und kann deshalb nur sehr eingeschränkt mit einem Managementplan verglichen werden.

Fazit: Der Wolf ist auf Ebene des internationalen Rechts insbesondere in der Berner Konvention geschützt. Deren teilweise verschärfte Umsetzung ins EU-Recht erfolgt mit der FFH-Richtlinie. Die Implementierung dieses strengen europarechtlichen Schutzsystems in den Jagd- und Naturschutzgesetzen der Bundesländer muss sich an diesen Vorgaben messen lassen.

2. Begrifflicher Rahmen

Was den genauen Anwendungsbereich einzelner zentraler Bestimmungen betrifft, kursieren sowohl auf Ebene der Berner Konvention als auch der FFH-Richtlinie teilweise unterschiedliche Begriffe und Modelle, die hier einer Klärung zugeführt werden sollen. Darauf soll dann nachfolgend die Prüfung der Gestaltungsmöglichkeiten aufsetzen.

⁵² *Rauer*, 191.

⁵³ Pkt. 5.2 Sbg. Wolfsmanagementplan.

⁵⁴ Gemäß EuGH Rs. C-183/05, Rn. 14, können Artenaktionspläne ein wirksames Mittel zur konkreten Umsetzung der in Art. 12 Abs. 1 FFH-RL festgelegten Schutzanforderungen darstellen, sofern sie ordnungsgemäß erstellt und angewandt werden.

⁵⁵ Siehe *Scherling*, 163 ff.

⁵⁶ KOST, Wolfsmanagementplan, 4; Pkt. 2.1 Sbg. Wolfsmanagementplan.

⁵⁷ So für Deutschland *Köck/Kuchta*, 513. Für die Schweiz können die Vollzugsbehörden davon ausgehen, dass sie bei Berücksichtigung dieser Vollzugshilfe das Bundesrecht rechtskonform vollziehen, wobei andere Lösungen nicht ausgeschlossen seien, aber gemäß Gerichtspraxis nachgewiesen werden müsse, dass sie rechtskonform sind; BAFU, Konzept Wolf Schweiz, 5.

⁵⁸ Der Erarbeitung von Wolfsmanagementplänen liegt keine bindende (europa)rechtliche Verpflichtung zugrunde; sie sind auch keine Pläne i.S. von Art. 6 Abs. 1 FFH-RL, weil sie sich nicht auf den Raum des jeweiligen Schutzgebietes beziehen, sondern auf die streng geschützte Art Wolf im jeweiligen Landesgebiet; *Köck/Kuchta*, 510.

2.1. Berner Konvention

2.1.1. Natürlicher Lebensraum

Als Ziel des Übereinkommens wird insbesondere die Erhaltung der wildlebenden Pflanzen und Tiere sowie ihrer «natürlichen Lebensräume» («natural habitats») definiert (Art. 1 Abs. 1). In der Folge wird zwischen dem Schutz von Lebensräumen (Kap. II) und dem Artenschutz (Kap. III) unterschieden.

Beim Schutz von Lebensräumen ist die «Erhaltung der Lebensräume wildlebender Pflanzen- und Tierarten» sowie die «Erhaltung gefährdeter natürlicher Lebensräume» sicherzustellen (Art. 4 Abs. 1). Jedoch finden sich neben den Pflanzen- und Tierarten keine eigenen schutzwürdigen Lebensraumtypen aufgelistet, wie etwa in Anhang I FFH-RL, weshalb der Begriff der «natürlichen Lebensräume» eng an die Pflanzen und Tiere gebunden zu scheitern scheint.

2.1.2. Population

Was die Ausnahmebestimmungen des Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 betrifft wird für die Zulässigkeitsbeurteilung jeweils auf die Nicht-Schädigung des Bestands der betreffenden «Population» abgestellt. Dieser Begriff wird aber nirgends näher ausgeführt.

2.2. FFH-Richtlinie

2.2.1. Natürlicher Lebensraum

Als «natürlicher Lebensraum» («natural habitats») gelten gemäß Art. 1 lit. b FFH-RL durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terrestrische oder aquatische Gebiete. Die FFH-Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der wildlebenden Tiere und Pflanzen sowie der natürlichen Lebensräume beizutragen (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL). Damit handelt es sich bei den natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I um eigenständige Schutzgüter neben den Habitaten der Arten (Art. 3 Abs. 1 FFH-RL), deren günstiger Erhaltungszustand bewahrt oder wiederhergestellt werden soll (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL). Geht es hingegen um die Gebiete, in denen sich die Tiere und Pflanzen aufhalten, ist meist vom «natürlichen Verbreitungsgebiet» die Rede (vgl. bspw. Art 3 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 FFH-RL).

Damit wird den «natürlichen Lebensräumen» hier – im Unterschied zum gleichlautenden Begriff der Berner Konvention (siehe Pkt. 2.1.1.) – eine von den Arten unabhängige Bedeutung zugemessen.

2.2.2. Population

Der Begriff der «Population»⁵⁹ scheint – mit Ausnahme der Populationsdynamik bei Definition des günstigen Erhaltungszustands in Art. 1 lit. i FFH-RL⁶⁰ – nicht unter den Begriffsbestimmungen des Art. 1 auf, vielmehr findet er in Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 FFH-RL Erwähnung. In Art. 15 geht es um das Verbot aller nichtselektiven Geräte im Zusam-

⁵⁹ Zur Problematik des rechtlichen Begriffsverständnisses siehe Köpl, 141 f.

⁶⁰ Darunter versteht die Kommission eine Gruppe von Individuen derselben Art, die zur selben Zeit in einem geografischen Gebiet leben und sich miteinander fortpflanzen (können), d.h. sie verbindet ein gemeinsamer Genpool; EK, Leitfaden Artenschutz, 10 Fn. 17.

menhang mit dem örtlichen Verschwinden bzw. der schweren Störung von Populationen bestimmter Tierarten. In Art. 16 wird als Zulässigkeitsvoraussetzung für vom Schutz abweichende Maßnahmen normiert, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen können müssen.

Die Large Carnivore Initiative (LCIE), eine europäische Expertengruppe für große Beutegreifer der Internationalen Naturschutzunion (IUCN), hat sich des Populationsbegriffs 2008 vertieft angenommen und Leitlinien für Managementpläne für Großraubtiere auf Populationsebene erarbeitet.⁶¹ Demnach müssen für Erhaltungszwecke genetische und demographische Prozesse berücksichtigt werden.⁶² Während die Bewahrung der genetischen Diversität eine viel größere Zahl in Individuen erfordere, könne die (bloße) demographische Ausrottung bereits mit einer kleineren Zahl an Individuen verhindert werden. Zur Anwendung dieser Konzepte schlägt die LCIE die Betrachtung der Populationen als verschachtelte Hierarchie von Einheiten vor. Dabei wird zwischen **Metapopulationen** für die Verteilung von Individuen mit grundsätzlich sehr ähnlicher genetischer Struktur (deren Ausbreitung einen Genaustausch und eine demographische Stabilisierung sicherstellt) und innerhalb dieser **Subpopulationen**, die in einer einigermaßen konstanten Verteilung und viel höherer Frequenz interagieren, unterschieden.⁶³ Insofern wird der Begriff der «Population» der FFH-Richtlinie eigentlich als im Austausch stehende Subpopulation(en) verstanden werden müssen.⁶⁴ So bspw. jene Subpopulationen, die den Alpenraum besiedeln und dabei im genetischen Austausch stehen. Für Österreich wird davon ausgegangen, dass vermehrt Jungwölfe von den benachbarten Teil- bzw. Subpopulationen (Westalpenpopulation, Dinarische-Balkanpopulation, Karpatenpopulation, mitteleuropäische Tieflandpopulation) einwandern werden.⁶⁵ Diese Subpopulationen sind Teil einer gesamteuropäischen (eurasischen) Metapopulation.⁶⁶

Aus Sicht der LCIE umfassen die absoluten Minimalerfordernisse, die die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, kumulativ:⁶⁷

- Länder, die eine Population oder Segmente einer Population teilen, stellen sicher, dass die Population den günstigen Erhaltungszustand erreicht und erhält;
- sie erlauben die Verbindung zwischen benachbarten Populationen und Segmenten innerhalb derselben Population;
- die Managementmaßnahmen dürfen nicht zu einem Absinken führen, welches den günstigen Erhaltungszustand der Population oder ihrer Segmente beeinflusst; und
- kein Absinken von Populationen unter das Niveau beim Inkrafttreten der FFH-RL auf ihrem Gebiet.

Die LCIE fordert aufgrund der hierarchischen Natur des Populationskonzepts differenzierte Managemententscheidungen nach räumlichen und zeitlichen Maßstäben zu treffen. So

⁶¹ LCIE, Leitlinien. Diese repräsentieren bewährte Vorgehensweisen für das Management der Großraubtierpopulationen und werden von der GD Umwelt den Behörden der Mitgliedstaaten übereinstimmend empfohlen. Sie sind rechtlich nicht bindend, bilden aber einen Referenzpunkt, von dem aus die GD Umwelt die von den Mitgliedstaaten in Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der FFH-RL unternommenen Maßnahmen überwacht; EC, Note, 1 f. Zum Populationsbegriff anschaulich BMU, Bericht, 17 f.; *Epstein*, JEL, 241.

⁶² LCIE, Leitlinien, 6.

⁶³ LCIE, Leitlinien, 6 f. Weiters wird zwischen «Populationssegmenten», «Vaganten» und «Einzelvorkommen» differenziert.

⁶⁴ Gemäß LCIE, Leitlinien, 10 Fn. 6, entspricht der vom LCIE verwendete Populationsbegriff den lokalen Populationen in EK, Leitfaden Artenschutz.

⁶⁵ *Hackländer et al.*, 15 und 73 ff.

⁶⁶ Vgl. LCIE-Leitlinien, 48.

⁶⁷ LCIE, Leitlinien, 24.

könnten Entscheidungen über übergeordnete politische Ziele auf der größten räumlichen Ebene getroffen werden (dies auch für Gebiete, die größer als jede Population sind, wie z.B. Europa, Alpen oder Karpaten). Jedoch werden sich die erforderlichen Maßnahmen, um diese übergeordneten Ziele zu erreichen, zwischen den verschiedenen Regionen (z.B. Ländern oder Staaten) oder Teilpopulationen, die eine Population bilden, unterscheiden.⁶⁸ Ganz i.S. des europarechtlichen Subsidiaritätsprinzips bzw. der Malawi-Prinzipien der Biodiversitätskonvention.⁶⁹

2.2.3. Natürliches Verbreitungsgebiet

Auf das «natürliche Verbreitungsgebiet» («natural range») wird im Zusammenhang mit Arten abgestellt (vgl. Art. 4 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 FFH-RL).

Die Kommission begreift den Begriff als dynamische Größe, der grob die räumlichen Grenzen umreißt, innerhalb derer die Art vorkommt.⁷⁰ Er ist nicht identisch mit den genauen Lokalitäten oder Territorien mit permanentem Vorkommen einer Art sondern umfasst auch Gebiete, die nicht permanent genutzt werden.⁷¹ Wenn sich eine Art auf natürliche Weise in einem neuen Territorium etabliert, ist das entsprechende Gebiet als Teil des natürlichen Verbreitungsgebiets anzusehen.

Folglich umfasst das natürliche Verbreitungsgebiet in Bezug auf geschützte Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen, mehr als den geographischen Raum, der die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweist. Für den EuGH entspricht es vielmehr dem geographischen Raum, in dem sich die betreffende Tierart im Rahmen ihres natürlichen Verhaltens aufhält bzw. ausbreitet, auch wenn es sich wie beim Wolf dabei um menschliche Niederlassungen oder vom Menschen geschaffene Anlagen handelt bzw. außerhalb von allfälligen Schutzgebieten.⁷²

Damit geht das Europarecht mit dem Begriff des «natürlichen Verbreitungsgebiets» über die verpflichtenden Vorgaben der Berner Konvention mit den «natürlichen Lebensräumen» hinaus.⁷³ Deshalb wird der Vorschlag erhoben, das strenge Schutzsystem nach Art. 12 FFH-RL statt auf das natürliche Verbreitungsgebiet auf «natürliche Lebensräume» zu beschränken, allenfalls limitiert auf bestimmte wildlebende Tierarten wie den Wolf.⁷⁴

2.2.4. Günstiger Erhaltungszustand

Der «günstige Erhaltungszustand» («favourable conservation status» FCS) gilt als Schlüsselbegriff der FFH-Richtlinie. Umso erstaunlicher sind die zahlreichen Unklarheiten, die mit diesem einhergehen.⁷⁵ Dabei erlaube der Terminus eine sensible Balance zwi-

⁶⁸ Bis hin zur Unterteilung großer Populationen in kleinere «Managementeinheiten»; LCIE, Leitlinien, 7.

⁶⁹ Damit soll es auch dem demokratischen Prozess innerhalb jedes Landes obliegen zu entscheiden, wie weit allenfalls über das Minimalerfordernis der Erreichung des günstigen Erhaltungszustands hinausgegangen werden soll; LCIE, Leitlinien, 24.

⁷⁰ EK, Leitfaden Artenschutz, 11 f.

⁷¹ Das natürliche Verbreitungsgebiet kann sich auch in einem ungünstigen Zustand befinden, wenn es den langfristigen Fortbestand der Art nicht gewährleistet. Reicht die Größe nicht aus, sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, einen Referenzwert für ein Verbreitungsgebiet festzulegen, das entsprechend günstige Bedingungen bieten würde; EK, Leitfaden Artenschutz, 12.

⁷² EuGH Rs. C-88/19, Rn. 38 f., auch unter Hinweis auf das Bonner Übereinkommen (CMS), Rn. 41.

⁷³ So aber *Obwexer*, 2.

⁷⁴ *Obwexer*, 3; dann müsste die Festlegung entsprechender natürlicher Lebensräume eigens geregelt werden.

⁷⁵ Vgl. im Detail *Trouwborst et al.*, 41 f.

schen Einheitlichkeit und Flexibilität und seine Auslegung sei – wiewohl oft ignoriert – eine Rechtsfrage.⁷⁶

Der Rechtstext unterscheidet zwischen dem «Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums» (Art. 1 lit. e FFH-RL) und dem «**Erhaltungszustand einer Art**» (Art. 1 lit. i FFH-RL). Letzterer, hier einschlägiger Begriff wird umschrieben als die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen⁷⁷ der betreffenden Arten in dem in Art. 2 bezeichneten Gebiet – das «europäische Gebiet der Mitgliedstaaten» – auswirken können.⁷⁸

Als «**günstig**» wird der Erhaltungszustand gemäß Art. 1 lit. i FFH-RL betrachtet, wenn

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

Aufgrund der Anpassungsfähigkeit des Wolfs erscheinen die zweite und dritte Voraussetzung unproblematisch. Das natürliche Verbreitungsgebiet ist praktisch unbegrenzt (Pkt. 2.2.3.) und ein genügend großer Lebensraum (Pkt. 2.2.1.) dürfte jetzt und künftig vorhanden sein. Entscheidend scheint vielmehr die Bewertung der Populationsdynamikdaten der ersten Voraussetzung zu sein.

Für die Berichtspflicht nach Art. 17 FFH-RL werden drei *Klassifizierungen* von Erhaltungszuständen vorgesehen: Favourable (FV; grün), Unfavourable-Inadequate (U1, gelb) und Unfavourable-Bad (U2, rot), überdies die Kategorie «Unknown» (grau) sowie ein Plus (improving), Strich (stable), Minus (declining) bzw. X (unknown) den Trend aufzeigend.⁷⁹

Aktuelle Einstufung: Die Kommission stuft den Erhaltungszustand des Wolfs aktuell (für den Zeitraum 2013-2018) für die alpine biogeographische Region als «günstig» («FV Favourable»), für die kontinentale biogeographische Region als «ungünstig» («U1 Unfavourable-Inadequate») ein.⁸⁰ Was die hier primär interessierende alpine Region betrifft, so zählen Wolfsvorkommen aus 12 EU-Mitgliedstaaten zur alpinen Region, darunter auch Österreich. In den einzelnen nationalen Berichten nach Art. 17 FFH-RL haben drei Staaten den Zustand als «ungünstig» (U1), sieben Staaten als «günstig» (FV) und zwei Staa-

⁷⁶ «The meaning of FCS: a legal question with a legal answer», *Trouwborst et al.*, 42. Für *Epstein*, JEL, 221, handelt es sich dabei um ein «legal concept».

⁷⁷ Und nicht auf die besondere Situation eines Individuums oder eines Exemplars dieser Art; EuGH Rs. C-473/19 und 474/19, Rn. 54 f.

⁷⁸ Zum Begriff im Detail ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011, 8 ff.; EC, Article 17 Guidelines 2006, 15; *Epstein*, JEL, 229 ff.

Der Ausdruck «Verweilen in einem günstigen Erhaltungszustand» bezieht sich auf eine Situation, die in Art. 1 lit. i definiert ist und die durch allgemeine Kriterien im ersten Absatz von lit. i sowie durch einige kumulative Kriterien gekennzeichnet ist; EuGH Rs. C- 508/04, Rn. 126.

⁷⁹ ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011, 8 und 10. «Favourable Conservation Status» beschreibt eine Situation, in der erwartet werden kann, dass diese ohne Änderung bestehenden Managements oder Politik für den Lebensraum oder die Art geeignet ist. «Unfavourable-Inadequate Conservation Status» beschreibt Situationen, in denen eine Änderung des Managements oder der Politik erforderlich ist, um den Lebensraumtyp oder die Art wieder in einen günstigen Zustand zu bringen, wobei aber in absehbarer Zukunft keine Gefahr des Aussterbens besteht. «Unfavourable-Bad Conservation Status» beschreibt Lebensräume oder Arten, die (zumindest regional) ernsthaft vom Aussterben bedroht sind.

⁸⁰ Siehe <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/progress/?period=5&group=Mammals&conclusion=overall+assessment>.

ten (inklusive Österreich) als «unbekannt» («unknown»)⁸¹ gemeldet. Auf dieser Grundlage nahm das European Topic Centre on Biological Diversity (ETC/BD) für die Europäische Umweltagentur (EEA) eine Aggregation der nationalen Bewertungen auf Basis einer festgelegten Methodik vor und stufte so den Erhaltungszustand des Wolfs auf Ebene der alpinen Region der EU als «günstig» ein.

2.2.4.1. Faktoren

Speziell für Großraubtiere schlägt die Large Carnivore Initiative for Europe konkrete Empfehlungen für eine mess- und anwendbare Definition des günstigen Erhaltungszustandes vor, basierend auf wissenschaftlich präzisen, realistischen Erwartungen und dem Rechtsrahmen der EU.⁸² Der günstige Erhaltungszustand soll dabei auf zwei günstigen Hauptreferenzwerten beruhen, nämlich dem der günstigen Referenzpopulation (FRP) und dem des günstigen natürlichen Verbreitungsgebiets (FRR).⁸³ Demnach kann das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustands für eine Population angenommen werden, wenn alle der folgenden Kriterien erfüllt sind:⁸⁴

- stabiler oder steigender Populationsstand (siehe oben Art. 1 lit. i UAbs. 1 FFH-RL);
- stabile oder steigende Gesamtverbreitung der Population (siehe oben Art. 1 lit. i UAbs. 2 FFH-RL);
- ausreichende Qualität und Kontinuität sowie stabiler oder steigender Trend des Habitats (siehe oben Art. 1 lit. i UAbs. 3 FFH-RL);
- gleiche oder gestiegene Größe und Verbreitung der Population wie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der FFH-Richtlinie;
- Erreichung der günstigen Referenzpopulation;
- Besetzung des günstigen Referenzverbreitungsgebiets;
- Erhaltung oder Vergrößerung der Verbundenheit zwischen den Populationen;
- robustes Monitoringprogramm.

Für die Berichtspflicht nach Art. 17 FFH-RL hat die Bewertung des Erhaltungszustands von Arten auf die Parameter Verbreitungsgebiet, Population, Habitat und zukünftige Perspektiven abzustellen.⁸⁵

Im Gegensatz zu den *Roten Listen*⁸⁶, die ebenfalls Einstufungen von Arten vornehmen, wird hier jedoch nicht das Aussterberisiko bewertet, sondern die dauerhafte Sicherung eines günstigen Erhaltungszustands.⁸⁷

⁸¹ Vgl. für den Art. 17-Bericht 2019 Umweltbundesamt, Erhaltungszustände der Arten Anhänge II, IV und V (2007/2013/2019), <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/naturschutz/schutzgebiete/natura2000>; Umweltbundesamt, Erhebung und Bewertung von Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung in Österreich, Berichtszeitraum 2013-2018, Endbericht – Kurzfassung, Wien 2020, https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/naturschutz/downloads/natura_2000/Bericht_Art_17_FFH_2019.pdf; dort wird der Wolf in allen Kategorien der alpinen und kontinentalen biogeographischen Region inklusive Erhaltungszustand mit «unknown (unbekannt)» gekennzeichnet.

⁸² LCIE, Leitlinien, 21 ff.

⁸³ LCIE, Leitlinien, 16 m.w.N. sowie 17 ff. und 20 f.

⁸⁴ LCIE, Leitlinien, 22.

⁸⁵ Im Detail zu diesen «Favourable Reference Values FRV» siehe ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011, 15 ff.

⁸⁶ Die Roten Listen werden auf nationaler Ebene nach den wissenschaftlichen Kriterien der IUCN erarbeitet und in regelmäßigen Abständen aktualisiert. Die Kriterien zur Einstufung der Arten in Gefährdungskategorien basieren auf einer Kombination von Faktoren, welche die Aussterbewahrscheinlichkeit maßgeblich bestimmen. Es sind dies v.a. die effektiv besiedelte Fläche, die Größe und der Isolationsgrad der Populationen sowie Bestands-

2.2.4.2. Betrachtungsebene

Die entscheidende Frage ist freilich, welche Ebene für die Beurteilung des günstigen Erhaltungszustands zu wählen ist.⁸⁸ Theoretisch kommen dabei in der Reihenfolge ihrer Ausdehnung⁸⁹ die mitgliedstaatliche, populationstechnische, biogeographische oder europäische Betrachtungsebene bzw. eine Kombination derselben in Frage. Zu beobachten ist, dass die Antworten variieren, nicht nur nach Spezies sondern auch nach dem einzelnen Kontext (Berichtswesen, Habitatschutz, Artenschutz).⁹⁰

Mitgliedstaat: Für die Kommission muss der Erhaltungszustand von Populationen einer Art «in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet in dem betreffenden Mitgliedstaat» ermittelt werden, wenn sich die Populationen jedoch auf Nachbarländer erstrecken auch «möglichst» über die nationalen Grenzen hinaus.⁹¹ Angesichts der Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten in den Anhängen der FFH-Richtlinie (siehe Pkt. 1.2.) zeigt sich jedoch, dass sich das EU-Artenschutzrecht auf eine territorial-geographische Zuordnung und nicht eine genetische Zuordnung bezieht.⁹² Insofern sei ein Mitgliedstaat zum strengen Schutz der auf seinem Territorium lebenden Wölfe verpflichtet, unabhängig davon, ob sich diese jenseits seines Verantwortungsbereichs in einem günstigen Erhaltungszustand befinden und deshalb dort aus dem strengen Schutzsystem genommen sind.⁹³ Zu diesem Ergebnis kommt auch ein Legal Report im Rahmen der Berner Konvention.⁹⁴

Population: Andererseits sieht die Kommission auch die Möglichkeit, für Maßnahmenfestlegung und Management «gegebenenfalls» den Erhaltungszustand der Arten auf Populationsebene⁹⁵ zu ermitteln. Zusätzlich wird festgehalten, dass bei «grenzüberschreitenden Populationen und Arten, die bei ihren Wanderungen die Grenzen der EU überschreiten, ... soweit möglich ihr gesamtes natürliches Verbreitungsgebiet, einschließlich der Wanderungsgebiete außerhalb der EU» zu berücksichtigen ist.⁹⁶

In dieselbe Richtung geht auch die LCIE. Sie weist zunächst darauf hin, dass in der FFH-Richtlinie nicht explizit aufgeführt wird, dass der günstige Erhaltungszustand auf Populationsebene erreicht werden soll. Die Verfahrensweisen zur Berichterstattung erforderten jedoch, dass der Zustand «innerhalb jedes Landes (oder innerhalb jeder biogeographischen Region, die im Land vorkommt)» ermittelt werde.⁹⁷ Die LCIE beurteilt diesen Betrachtungsmaßstab als für viele kleine Arten passend, aber nicht für die Großraubtiere, bei denen viele (wenn nicht die meisten) Länder niemals in der Lage sein werden, genügend

veränderungen. Siehe <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/naturschutz/rotelisten>. Zum Zusammenhang siehe *Trouwborst*, EEELR, 96.

⁸⁷ Zum Verhältnis ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011, 9.

⁸⁸ *Trouwborst et al.*, 47, sprechen von einer «million euro question». *Trouwborst*, JEL, 371 f., sieht darin eine ungelöste Frage, siehe 355: «The conservation status of a species may be determined at a variety of population levels (from global to local) and geographic scales (EU; biogeographical region; Member State; individual Special Area of Conservation).»

⁸⁹ Nach *Trouwborst*, EEELR, 96.

⁹⁰ *Trouwborst et al.*, 47.

⁹¹ EK, Leitfaden Artenschutz, 67.

⁹² So enden die Ausnahmen vom strengen Schutzregime an den geographisch-politischen Grenzen, naturräumlich-genetische Zusammenhänge bleiben unberücksichtigt; *Wolf*, ZUR, 333; *Wolf*, NuR, 465.

⁹³ *Wolf*, NuR, 466.

⁹⁴ *Shine*, 11: The national responsibilities «cannot be delegated because a species or habitat is thriving beyond national boundaries (where the Party concerned has no legal or management powers). For wolves, this means that even if the portion of a population found across an international boundary is secure, this does not justify a derogation if the population on national territory is not viable or where other satisfactory solutions can be found.»

⁹⁵ Die Definition von «Population» betreffend könne eine Gruppe von räumlich getrennten Populationen einer Art, zwischen denen auf gewisser Ebene ein Austausch stattfindet (Metapopulation), als biologisch sinnvolle Referenzeinheit dienen. Dieses Konzept sei an die betreffende Art unter Berücksichtigung ihrer Biologie/Ökologie anzupassen; EK, Leitfaden Artenschutz, 20.

⁹⁶ EK, Leitfaden Artenschutz, 20 sowie 67.

⁹⁷ LCIE, Leitlinien, 26.

Individuen zu beherbergen, um eine Population zu haben, die einen günstigen Erhaltungszustand erreichen kann.

- *Management*: Die LCIE tritt daher dafür ein, dass besser räumliche Größenordnungen berücksichtigt werden, die über Grenzen hinausreichen, und spricht sich für Managementpläne auf Populationsniveau aus.⁹⁸
- *Berichtspflicht*: Aber auch die Bewertung des günstigen Erhaltungszustands (Art. 11 und 17 FFH-RL)⁹⁹ solle auf Ebene der Populationen durchgeführt werden.¹⁰⁰ Dabei weist die LCIE zwar darauf hin, dass die EU-Leitlinien¹⁰¹ die Bewertung auf Ebene der biogeographischen Region innerhalb eines Landes fordern, wenn ein Land mehr als eine Region umfasst, dass sie aber auch offen seien für die Berücksichtigung «ergänzender Informationen» und explizit das Problem der grenzüberschreitenden Populationen von Großraubtieren erwähnen, wo dies in Betracht gezogen werden sollte.

Auf dieser Grundlage schlägt die LCIE vor, den Populationsansatz in die bestehenden Protokolle zu integrieren¹⁰², da «die Ebene der Population am besten geeignet [sei], um darauf Bewertungen über den Erhaltungszustand zu konzentrieren.»¹⁰³ Bei Ausrichtung des günstigen Erhaltungszustands auf Populationsebene und damit auf grenzüberschreitenden räumlichen Maßstabebenen, müssten einzelne Mitgliedstaaten nicht genügend Individuen für eine den günstigen Erhaltungszustand erreichende Population aufweisen. Ebenso spricht sich die Kommission dafür aus, dass ein effektives Management von Mitgliedstaaten überschreitenden Populationen nur durch gemeinsame und koordinierte Managementpläne wie in den LCIE-Leitlinien beschrieben, erreicht werden kann.¹⁰⁴ Schließlich äußert sich auch der Ständige Ausschuss der Berner Konvention in diese Richtung unter ausdrücklichem Hinweis auf die LCIE-Leitlinien¹⁰⁵, die Resolution No. 2 verlangt eine Berücksichtigung der gesamten Habitate und Subpopulationen¹⁰⁶.

Den Populationsansatz legt im Übrigen auch eine grammatikalische Interpretation von Art. 16 FFH-RL nahe. So stellt für das Verweilen im günstigen Erhaltungszustand Art. 16 Abs. 1 auf «die Populationen der betroffenen Art» («populations of the species») ab, während sich Art. 12 auf die «Tierarten» («animal species») bezieht; dies jeweils in deren natürlichem Verbreitungsgebiet, was ebenfalls für eine übernationale Betrachtung spricht. Ähnliches gilt auch für die Berner Konvention, wenn Art. 9 Abs. 1 für die Ausnahmegewilligung fordert, dass diese «dem Bestand der betreffenden Population» nicht schadet.

Biogeographische Region: Für die Zwecke der Berichterstattung gemäß Art. 17 FFH-RL vereinbaren die Mitgliedstaaten bereits 2005, den Erhaltungszustand in jeder der biogeographischen Regionen ihres jeweiligen Hoheitsgebietes anhand eines gemeinsamen drei-

⁹⁸ Dies unter Verweis auf den 4. Erwägungsgrund der FFH-RL, wonach aufgrund der oft grenzübergreifenden Bedrohung Erhaltungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich sind, und die Berner und Bonner Konvention; im Detail LCIE, Leitlinien, 26 f.; ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011, 38. Zur Entwicklung solcher Managementpläne auf Populationsniveau in internationalen Fällen siehe LCIE, Leitlinien, 32 ff.; eingehend *Trouwborst*, EEELR, 99 f. Vgl. etwa *Molinari-Jobin Anja et al.*, Pan-Alpine Conservation Strategy for the Lynx (PACS), Nature and Environment No. 130, Council of Europe, Strasbourg 2003.

⁹⁹ Allgemein zum Wolfsmonitoring nach FFH-RL siehe BMU, Bericht, 39 ff.

¹⁰⁰ LCIE, Leitlinien, 22.

¹⁰¹ EC, Article 17 Guidelines 2006.

¹⁰² LCIE, Leitlinien, 22. Auch in der Fachliteratur wird die Betrachtung des günstigen Erhaltungszustands wandernder Arten ausschließlich auf Populationsebene vorgeschlagen; vgl. etwa *Herzog*, 7 f. Insgesamt auch BMU-Bericht, 20.

¹⁰³ LCIE, Leitlinien, 10, unter ausdrücklichem Verweis auf die Übereinstimmung mit den Empfehlungen der EK, Leitfaden Artenschutz, 20.

¹⁰⁴ EC, Note, 1.

¹⁰⁵ Pkt. 1 Recommendation No. 137 (Fn. 25).

¹⁰⁶ Pkt. 7 Resolution No. 2 (Fn. 26). Siehe auch Recommendation No. 137 (Fn. 25).

stufigen Bewertungsschemas zu beurteilen.¹⁰⁷ In der Folge hält die Kommission 2007 bestätigend fest, dass der Erhaltungszustand der Arten «auf biogeografischer Ebene innerhalb der Mitgliedstaaten¹⁰⁸ (für die Ausarbeitung von Übersichten, nationalen/regionalen Strategien, Zielvorgaben und für Berichterstattungszwecke) sowie gegebenenfalls auf Populationsebene (für die Festlegung von notwendigen Maßnahmen, Management und Ausnahmen) zu ermitteln» ist.¹⁰⁹

2020 enthält die Anfrage einer Gruppe von Europaparlamentariern betreffend Erklärung des Alpenraums bzw. Regionen, in denen alternativer Herdenschutz unmöglich ist, zu «wolfsfreien Zonen»¹¹⁰ auch den Punkt, weshalb sich die Definition des «günstigen Erhaltungszustandes» auf die einzelnen Nationalstaaten bezieht, wenn es sich doch um eine gesamteuropäische Wolfspopulation handelt. In seiner Antwort betont der EU-Umweltkommissar ausdrücklich, dass der Erhaltungszustand jeder unter die FFH-Richtlinie fallenden Art «auf Ebene der einzelnen biogeografischen Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats sowie auf biogeografischer Ebene innerhalb der EU» bewertet wird.¹¹¹

Europäische Union: Für grenzüberschreitende Populationen hält die Kommission – wie oben bereits auf mitgliedstaatlicher Ebene gezeigt – jedoch fest, dass diese für das Management möglichst in ihrem gesamten natürlichen Verbreitungsgebiet, also über mitgliedstaatliche Grenzen hinaus und sogar einschließlich der Wanderungsgebiete außerhalb der EU, berücksichtigt werden sollen.¹¹²

*Hackländer*¹¹³ plädiert für eine klarere Definition, wann von einem günstigen Erhaltungszustand auf europäischer Ebene auszugehen ist, und schlägt dafür eine Klarstellung vor, dass dieser nicht in Bezug auf die nationale, sondern die europäische Ebene zu betrachten ist. Die bisherige Definition lasse eine solche Auslegung bereits zu bzw. werde sie von der Europäischen Kommission akzeptiert. Eine solche Ergänzung des Wortlauts wird als politisch einfacher als bspw. Änderungen des Schutzstatus (Pkt. 3.2.) beurteilt.¹¹⁴

Kombination: Neben den bereits beschriebenen gemischten Ansätzen spricht sich auch der EuGH für eine Mehrebenenbetrachtung¹¹⁵ aus. Demnach habe die Ermittlung des Erhaltungszustands «u.a. bezogen auf das Gebiet des Mitgliedstaats oder gegebenenfalls, wenn sich die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats mit mehreren biogeographischen Regionen überschneiden, bezogen auf die betreffende biogeographische Region, oder aber, wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art es erfordert und soweit möglich grenzüberschreitend» zu erfolgen.¹¹⁶ Dies gilt ausdrücklich auch beim Erlass von Ausnahmeregelungen.¹¹⁷

¹⁰⁷ EC, Article 17 Guidelines 2006, 15. Auch für BMU, Bericht, 15, ist die räumliche Ebene für die Einschätzung des Erhaltungszustandes die biogeographische Region innerhalb eines Mitgliedstaates, weshalb der deutsche FFH-Bericht getrennte Darstellungen für die atlantische, kontinentale und alpine Region vornimmt.

¹⁰⁸ Ebenso *Wolf*, NuR, 465; *Steeck*, 7.

¹⁰⁹ EK, Leitfaden Artenschutz, 20, und für die Ausnahmegenehmigungen nach Art. 16 FFH-RL, 60.

¹¹⁰ EP, Anfrage.

¹¹¹ EP, Antwort, Pkt. 2.

¹¹² EK, Leitfaden Artenschutz, 20 und 67.

Auch die ARGE ALP, Resolution, Pkt. b., fordert mit einer wildökologischen Raumplanung (siehe Pkt. 5) eine Anknüpfung an einer gesamteuropäischen Beurteilung des günstigen Erhaltungszustands.

¹¹³ *Hackländer*, 205; *Hackländer et al.*, 17 f. und 103 f. Der Ansicht, dass sich die FFH-Richtlinie in Art. 12 auf den günstigen Erhaltungszustand in den Mitgliedstaaten beziehe, während der Wortlaut des Art. 16 keine strenge Bindung an die nationalen Grenzen vorsehe, kann nicht gefolgt werden; *Hackländer et al.*, 17.

¹¹⁴ Vgl. die Nachweise bei *Hackländer et al.*, 104. In diese Richtung geht auch der Vorstoß von *Obwexer*, 3, der den günstigen Erhaltungszustand auf das «europäische Gebiet der Mitgliedstaaten» abstellen will (siehe Pkt. 2.2.5.).

¹¹⁵ Zu solchen «multiple scales» siehe *Epstein*, JEL, 240.

¹¹⁶ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 58.

¹¹⁷ In EuGH Rs. C-674/17, Rn. 61 wird dazu wörtlich festgehalten: «Somit kann eine solche Ausnahmeregelung nicht erlassen 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 biogeogra-

Diskussion: Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die Ermittlung des tatsächlichen Erhaltungszustands der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet sowohl die biogeographische Ebene als auch die Ebene der (lokalen) Population berücksichtigt werden muss. Die Kommission betont, dass der Erhaltungszustand der Population einer Art in einem bestimmten geographischen Gebiet vom Gesamterhaltungszustand der Population in der biogeographischen Region eines Mitgliedstaates (oder sogar im Verbreitungsgebiet) stark abweichen kann, weshalb daher beide Situationen zu untersuchen und bei etwaigen Entscheidungen zu berücksichtigen sind.¹¹⁸ Allerdings scheinen die Aussagen so zu verstehen sein, dass bei große Lebensräume beanspruchenden Großraubtieren die Bewertung auf Populationsebene (gegebenenfalls grenzübergreifend) stattzufinden hat. Insgesamt lässt sich jedenfalls kein konsistenter Kurs der Kommission beobachten.¹¹⁹

Eine vertiefte juristische Prüfung dieser zentralen Frage nehmen – in der Diskussion bisher weitgehend unbeachtet – *Trouwborst et al.*¹²⁰ vor und kommen zu folgenden differenzierten Ergebnissen:

1. Im Zusammenhang mit der Berichtspflicht: Der Bericht nach Art. 17 FFH-RL werde pro biogeographische Region innerhalb eines Mitgliedstaates verfasst. Bei grenzüberschreitenden Populationen bestehe die Option einer gemeinsamen Beurteilung der betroffenen Mitgliedstaaten auf Ebene der Population, wobei bis heute kein Mitgliedstaat davon Gebrauch gemacht habe.¹²¹
2. Im Zusammenhang mit dem Gebietschutz: Hier könne nicht erwartet werden, dass der EuGH den günstigen Erhaltungszustand für solch weit umherstreifende Arten auf Gebietsebene verlangt, da kein Schutzgebiet in Europa groß genug für lebensfähige starke Populationen von Beutegreifern sei.¹²²
3. Im Zusammenhang mit dem Artenschutz: Nach Art. 16 FFH-RL stelle sich die «chief question», ob der günstige Erhaltungszustand auf der (sub)nationalen Ebene oder grenzüberschreitenden Population oder beidem bewertet werden soll. Die spärliche EuGH-Rechtsprechung spreche zunächst für den (sub)nationalen Ansatz (EuGH Rs. C-342/05¹²³; C-383/09), wobei aber der EuGH-Entscheid C-342/05 vor der Publikation der LCIE-Leitlinien in 2008 ergangen sei. Seit damals sei jedoch der grenzüberschreitende Populationsansatz zum führenden Paradigma geworden,¹²⁴ und werde ausdrücklich als korrekte Interpretation des Art. 16 FFH-RL angesehen¹²⁵.

In der Folge werden die Nachteile beider Ansätze analysiert: Beim Abstellen auf die grenzüberschreitende Population liegen sie darin, dass gemäß Konzept der FFH-Richtlinie rechtlich jeder Mitgliedstaat verantwortlich ist, der sich so unter Hinweis auf Bemühungen anderer Mitgliedstaaten aus der Verantwortung stellen

phische Region, wenn sich die Grenzen dieses Mitgliedstaats mit mehreren biogeographischen Regionen überschneiden oder wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert, und soweit möglich grenzüberschreitend beurteilt worden sind.» Während der EuGH diese Frage zuletzt ausdrücklich nicht beantwortet hat; EuGH Rs. C-473/19 und 474/19, Rn. 87 (Rn. 29 dritte Vorlagefrage).

¹¹⁸ EK, Leitfaden Artenschutz, 69.

¹¹⁹ Siehe *Trouwborst*, EEELR, 97 m.w.H.

¹²⁰ *Trouwborst et al.*, 47 ff., und bereits davor *Trouwborst*, JEL, 355 ff. und *Trouwborst*, EEELR, 96. Zur vergleichbaren Diskussion der «scale of assessment» im Rahmen von Art. 9 Berner Konvention siehe *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 143 f. m.w.H.

¹²¹ *Trouwborst et al.*, 47 f.; *Trouwborst*, EEELR, 96.

¹²² *Trouwborst et al.*, 48.

¹²³ Beide Parteien, Finnland und die Kommission, bewerteten den Erhaltungszustand auf Ebene Finnlands als Mitgliedstaat; vgl. insbesondere Rn. 27: «Somit war der Erhaltungszustand des Wolfs in Finnland ... nicht günstig.»

¹²⁴ *Trouwborst et al.*, 48 f., nähere Belege 49.

¹²⁵ *Trouwborst*, EEELR, 97.

könnte.¹²⁶ Beim Abstellen auf die nationale Population hingegen könnten kleinere Mitgliedstaaten mit geringer Flächenausstattung (im Gegensatz etwa zu Finnland und Schweden) gar nicht genug Individuen beherbergen, um einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen.¹²⁷

Folglich müsse die angemessene Betrachtungsebene durch vorsichtiges Ausbalancieren der unterschiedlichen Vor- und Nachteile festgelegt werden. *Trouwborst et al.*¹²⁸ sprechen sich ausdrücklich dafür aus, bei grenzüberschreitenden Populationen für die Art. 16-Ausnahmen von der Populationsebene auszugehen¹²⁹, solange jedoch ein solch grenzüberschreitender Plan nicht existiert¹³⁰ wird die nationale Ebene die geforderte Betrachtungsebene darstellen.¹³¹

Ergebnis: Fasst man all diese Meinungen zusammen, zeigt sich ein zumindest teilweise widersprüchliches Bild, das schwer in eine klare gutachterliche Stellungnahme gefasst werden kann.¹³² Insgesamt jedoch erscheint folgende Position am sachgerechtesten:

- Für die Berichtspflicht nach Art. 17 FFH-RL ist der «Erhaltungszustand der Arten des Anhangs II»¹³³ *auf Ebene der biogeographischen Regionen innerhalb eines Mitgliedstaates* sowie bei grenzüberschreitenden Populationen innerhalb der betroffenen EU-Mitgliedstaaten zu ermitteln. Diese werden zu gemeinsamen Bewertungen ermutigt, haben aber getrennt zu berichten.¹³⁴ Wie gezeigt (Pkt. 2.2.4.) ist es erst die EEA-ETC/BD, die dann eine Aggregation der diversen nationalen Einstufungen vornimmt und eine grenzüberschreitende Bewertung für die gesamte biogeographische Region in der EU festlegt.
- Für die Zulässigkeit von Ausnahmen nach Art. 16 FFH-RL ist der «günstige Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Art»¹³⁵ *beim Wolf auf Populations-ebene und damit grenzüberschreitend* zu ermitteln. Bestehende grenzüberschreitende Managementpläne bzw. zumindest einschlägige Abstimmungen würden diese Position noch stärken. In Abwägung der Gefahren, dass sich Mitgliedstaaten so einerseits ihrer Verantwortung entledigen und andererseits nie einen günstigen Erhaltungszustand erreichen könnten, spricht der hier vertretene Ansatz gerade für erst jüngst wieder besiedelte Länder wie Österreich.¹³⁶

¹²⁶ *Trouwborst et al.*, 49 f., weisen in diesem Zusammenhang auf das laufende Vertragsverletzungsverfahren zur Wolfspolitik in Schweden hin, in dem die Kommission nur auf die schwedische, nicht aber die skandinavische Population abstellt; LCIE, Leitlinien, 26; *Trouwborst*, EEELR, 97. So auch *Shine*, 11.

¹²⁷ *Trouwborst et al.*, 50.

¹²⁸ *Trouwborst et al.*, 51 f.

¹²⁹ «This would give each individual member state more flexibility to allow derogations from strict protection where deemed desirable, than would have been the case under the application of a national approach to determining FCS. Indeed, this can be seen as an important 'carrot' to coax member states into developing joint population level management.»; *Trouwborst et al.*, 51.

¹³⁰ Fraglich ist, ob bereits eine Abstimmung von Managementmaßnahmen mit den Nachbarländern, wie es in KOST, Wolfsmanagementplan, 24, empfohlen wird, ausreicht.

¹³¹ In *Trouwborst*, EEELR, 97, wird den Mitgliedstaaten angesichts der Rechtsunsicherheit eine zweigleisige Strategie empfohlen. Ebenso mit anderer Begründung *Epstein*, JEL, 242 f.

¹³² *Trouwborst*, EEELR, 97, fasst die Situation treffend zusammen: «Thus, it presently remains less than clear what the correct interpretation of Article 16 is with regard to the level at which the conservation status of wolves is to be assessed. Until the EU Court takes an unambiguous position on the matter, the confusion surrounding this issue is likely to persist.»

¹³³ Wortlaut des Art. 17 Abs. 1 FFH-RL.

¹³⁴ ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011, 38; deutlich auch in EC, Article 17 Guidelines 2006, 27: «Member States are encouraged to undertake a common assessment but to report separately».

¹³⁵ Wortlaut des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL.

¹³⁶ Der ersteren Gefahr kann mit einer grenzüberschreitenden Abstimmung begegnet werden, der letzteren erst langfristig, wenn sich überhaupt eine Besiedlung notwendigen Ausmaßes entwickelt. *Trouwborst*, EEELR, 96, spricht bei Festlegung auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten von einem «genuine bottleneck» für erst jüngst besiedelte Länder, insbesondere in frühen Stadien mit einer bloß Handvoll Wölfen in einem ganzen Land, wo bereits die Eliminierung eines einzigen Tiers eine Verschlechterung des Erhaltungszustands bedeuten würde.

Dass es, zumindest solange beide Bereiche nicht grenzüberschreitend ausgerichtet sind, zu divergierenden Bewertungen kommen kann, erklärt sich dadurch, dass damit unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Art. 17 FFH-RL verlangt einen regelmäßig, in fixen Zeiträumen zu erstattenden administrativen Bericht, der Auskunft über den Zustand der Art auf dem Territorium des Mitgliedstaats gibt und allenfalls die Notwendigkeit weiterer nationaler artenschutzrechtlicher Bemühungen aufzeigt. Art. 16 FFH-RL hingegen verlangt eine Prüfung, ob ein ausnahmsweise geplanter konkreter Eingriff geeignet ist, den bestehenden günstigen Erhaltungszustand zu beeinträchtigen. Diese Lösung entspricht den zentralen behördlichen¹³⁷ und literarischen¹³⁸ Aussagen und ist kohärent zu den Roten Listen der IUCN.

2.2.5. Europäisches Gebiet der Mitgliedstaaten

Auf das «europäische Gebiet der Mitgliedstaaten» («European territory of the member States») wird im Zweckartikel Bezug genommen. Dort wird auf die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen «im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat», abgestellt (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL). Auch da der Begriff kein weiteres Mal Verwendung findet, wird damit wohl nur der territoriale Geltungsbereich der Richtlinie angesprochen, weitere – insbesondere artenschutzrechtliche – Anknüpfungspunkte können nicht gesehen werden.

Es wird jedoch vorgeschlagen, eine zu fordernde unionale Definition des «günstigen Erhaltungszustands» auf diesen Begriff abzustellen.¹³⁹

Fazit: Die Begriffsklärung auf Ebene der (Berner Konvention und) FFH-Richtlinie ergibt als Schlüsselbegriff für den weiteren Fortgang der Untersuchung jenen des «günstigen Erhaltungszustands». Während diese Bewertung in den verpflichtenden Landesberichten auf Ebene der biogeographischen Regionen innerhalb eines Mitgliedstaates erfolgt, drängt sich für artenschutzrechtliche Ausnahmen eine grenzüberschreitende Bewertung auf Ebene der Population auf.

¹³⁷ Vgl. EK, Leitfadens Artenschutz, 20 und 60 (oben Fn. 109); EP, Antwort, Pkt. 2 (oben Fn. 111); LCIE, Leitlinien, 26 (oben Fn. 97).

¹³⁸ Vgl. *Trouwborst et al.*, 47 f. (oben Fn. 121) und 51 (oben Fn. 129).

¹³⁹ So *Obwexer*, 3 (siehe Fn. 114). *Schachenhofer/Sieghartsleitner/Spinka/Walter*, 150, sehen den günstigen Erhaltungszustand auf der Ebene des europäischen Gebiets der Mitgliedstaaten als gegeben an.

II. Gestaltungsmöglichkeiten

Im Folgenden werden einige der diskutierten Handlungsoptionen des nationalen Gesetzgebers untersucht. Dabei handelt es sich um mögliche Änderungen im übergeordneten internationalen bzw. europäischen Recht (Pkt. 3.), auf die artenschutzrechtliche Ausnahmebestimmung des Art. 16 FFH-RL gestützte Maßnahmen (Pkt. 4.) sowie um diverse Varianten von Gebietsfestlegungen durch die Mitgliedstaaten (Pkt. 5.).

3. Schutzstatus

Mögliche Handlungs- und Abweichungsmöglichkeiten im Washingtoner Übereinkommen (CITES), Bonner Übereinkommen (CMS), der Alpenkonvention und Biodiversitätskonvention (CBD) werden aufgrund der hier nur geringen Bedeutung nicht weiterverfolgt.

3.1. Berner Konvention¹⁴⁰

3.1.1. Änderung

Im Rahmen möglicher Änderungen des Konventionstextes selbst wird immer wieder die Rückstufung des Wolfes von Anhang II («streng geschützt») in Anhang III («geschützt») gefordert. Die formalen Hürden, die der Rechtstext für Novellen formuliert, sind allerdings hoch.¹⁴¹ So bedarf es für eine Änderung der Artikel einer 3/4-Mehrheit im Ständigen Ausschuss und der Zustimmung aller Vertragsparteien (Art. 16). Eine Änderung der Anhänge benötigt eine 2/3-Mehrheit im Ständigen Ausschuss und keine Einwände von 1/3 der Parteien (Art. 17).

Der Versuch der Schweiz, eine solche Rückstufung des Wolfes durch Änderung der Anhänge zu erreichen, ist jedoch vom Ständigen Ausschuss bereits im Jahr 2006 abgelehnt worden.¹⁴² Dabei stützte sich der eidgenössische Antrag hauptsächlich auf drei Argumente: 1. Angesichts des uneinheitlichen Schutzstatus des Wolfs wegen der Vorbehalte würde eine Neuklassifizierung in Anhang III einen einheitlichen Schutz in ganz Europa herstellen. 2. Seit Erlass der Konvention hätten sich die europäischen Wolfspopulationen neu aufgebaut und neue Regionen und Länder besiedelt, die aufgrund der Klassifikation in Anhang II nicht über die notwendigen Instrumente für ein Wolfsmanagement verfügten. 3. Eine Änderung der Klassifikation sei mit dem Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe vereinbar.¹⁴³ Diese Positionen wurden jedoch allesamt verworfen.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Vgl. *Norer/Preisig*, 18 f.

¹⁴¹ Siehe *Sollberger*, 46; *Hackländer et al.*, 100. Wenig instruktiv Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments.

¹⁴² Siehe den Bericht des Gemischten Ausschusses, Ref. T-PVS (2006) 24, Z 3.1, zitiert nach *Sollberger*, 47; *Seitz*, 261; *Shine*, 3; überdies *Trouwborst*, JEL, 352 m.w.H.

¹⁴³ T-PVS (2004) 9, submitted to the 24th meeting of the Standing Committee, Strasbourg, 29 November - 3 December 2004.

¹⁴⁴ Siehe im Detail *Shine*, 14 ff.

Überdies würde für EU-Mitgliedstaaten eine solche Änderung per se nichts bewirken, wären doch die entsprechenden Inhalte der FFH-Richtlinie bis auf weiteres nicht davon betroffen.

Allgemein wirft die Problematik, dass in den letzten 40 Jahren angesichts deutlicher Verbesserungen bestimmter Erhaltungszustände nur wenige Änderungen vorgenommen wurden (und wenn, dann ausschließlich um neue Arten hinzuzufügen), ungelöste Fragen auf.¹⁴⁵

3.1.2. Vorbehalt

Gemäß Art. 22 kann jeder Staat bei Unterzeichnung oder Hinterlegung der insbesondere Ratifikationsurkunde einen oder mehrere Vorbehalte in Bezug auf bestimmte in den Anhängen I bis III aufgeführte Arten machen. Nur Vorbehalte allgemeiner Art sind nicht zulässig.

Tatsächlich haben aktuell nicht weniger als 14 Vertragsparteien (Pkt. 1.1.) Vorbehalte angemeldet, die auf der Homepage des Europarates nachzulesen sind¹⁴⁶ bzw. für die EU-Mitgliedstaaten auch in den Anhängen der FFH-Richtlinie aufscheinen. Demnach haben Weißrussland, Bulgarien, Tschechien, Finnland, Georgien, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien, Mazedonien, Türkei und Ukraine von solchen Vorbehalten in Bezug auf den Wolf Gebrauch gemacht.

Inhaltlich sind diese Vorbehalte unterschiedlich ausgestaltet. So behandelt bspw. Litauen den als streng geschützte Tierart in Anhang II eingetragenen Wolf nur als geschützte Tierart gemäß Anhang III. In Polen genießt der Wolf ein anderes, nicht näher ausgeführtes – offenbar nationales – Schutzregime als in der Konvention vorgesehen, während Finnland eine allgemeine Reservation gegenüber dem Wolf gemacht hat.

Damit liegt die Überlegung nahe, die Konvention durch einen österreichischen Vorbehalt zu ergänzen. Überdies wo Österreich – wie etwa auch Deutschland und die Schweiz – zum Zeitpunkt der Unterzeichnung und Ratifizierung schon deshalb keinen solchen abgegeben hat, weil damals noch keine Wolfspräsenz vorhanden war.

Diese Vorgangsweise ist aber deshalb zum Scheitern verurteilt, weil die Berner Konvention keine nachträglichen Vorbehalte zulässt.¹⁴⁷ Vorbehalte sind ausdrücklich einzig zum Zeitpunkt der Ratifikation zulässig (Art. 22 Abs. 1). In diesem Sinne hat auch der Ständige Ausschuss 2012 einen entsprechenden Schweizer Vorstoß abgelehnt.¹⁴⁸

Überdies würde für EU-Mitgliedstaaten ein solcher Vorbehalt per se nichts bewirken, da die Anhänge der FFH-Richtlinie erst entsprechend angepasst werden müssten.

Bleibe nur noch die (theoretische) Möglichkeit, die Konvention gemäß Art. 23 zu kündigen und dann mit einem Vorbehalt gemäß Art. 22 neu beizutreten (dazu Pkt. 3.1.3.).

¹⁴⁵ Siehe *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 148.

¹⁴⁶ Reservations and Declarations for Treaty No. 104 – Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats; siehe www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/declarations?p_auth=4wC6L15i.

¹⁴⁷ *Sollberger*, 44.

¹⁴⁸ In Folge der Motion Fournier («Revision von Artikel 22 der Berner Konvention»), 10.3264. Vgl. *Seitz*, 262.

3.1.3. Kündigung

Eine Kündigung des Übereinkommens ist im Rechtstext klar geregelt. Gemäß Art. 23 kann jede Vertragspartei das Übereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation kündigen, die dann sechs Monate später wirksam wird.

In der Schweiz wäre der Bundesrat (Bundesregierung), nachdem sein Antrag auf Revision von Art. 22 vom Ständigen Ausschuss abgelehnt worden ist (Pkt. 3.1.2.),¹⁴⁹ bereits seit 2012 parlamentarisch verpflichtet, eine solche Kündigung in die Wege zu leiten.¹⁵⁰ Diese ist jedoch bis heute nicht erfolgt und zeigt anschaulich das Dilemma auf. Der Bundesrat übt sich in politischer Zurückhaltung, da eine Kündigung als verheerendes, ja peinliches Signal für den Artenschutz in der Schweiz empfunden würde. Man würde zumindest formell hinter eine Vielzahl anderer Staaten zurückfallen, noch dazu, wo die Konvention seinerzeit in Bern unterzeichnet worden ist.

Überdies würde für EU-Mitgliedstaaten eine solche Kündigung per se nichts bewirken, da die FFH-Richtlinie weiterhin in Geltung bleiben würde.

3.2. FFH-Richtlinie

3.2.1. Änderung

Auch im Rahmen der FFH-Richtlinie werden diverse Änderungen diskutiert, zuvorderst der Anhänge. Eine Senkung des Schutzstatus des Wolfes wäre durch Streichung in Anhang IV denkbar, worauf er – abgesehen von Anhang II betreffend die Ausweisung von Schutzgebieten – nur mehr im Anhang V aufscheinen würde. Das dann aber vorbehaltlos, worauf eine Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein könnte. Die formalen Hürden für eine solche Herabstufung vom strengen Schutzsystem Art. 12 i.V.m. Anhang IV auf das weniger strenge Schutzsystem in Art. 14 i.V.m. Anhang V FFH-RL sind allerdings hoch. Gemäß Art. 19 FFH-RL bedarf es für Änderungen, die zur Anpassung der Anhänge I, II, III, V und VI an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt erforderlich sind,¹⁵¹ eines Beschlusses des Rates auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Für Änderungen, die wie hier zur Anpassung des Anhangs IV an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt erforderlich sind, wird sogar ein einstimmiger Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission verlangt.

Überdies würde für EU-Mitgliedstaaten eine solche Änderung zwar per se Wirkung entfalten, da das EU-Recht aber damit im Widerspruch zur höherrangigen¹⁵² Berner Konvention stünde, an die die EU gebunden ist (Art. 216 AEUV), wäre sie völkerrechtswidrig. Es bedürfte also noch einer entsprechenden Änderung auch der Berner Konvention. Abgesehen von dieser Doppelspurigkeit scheinen solche Änderungen der Anhänge aufgrund der formalen Vorgaben unrealistisch.¹⁵³

¹⁴⁹ Siehe den Bericht des Gemischten Ausschusses, Ref. T-PVS (2012) 22, 4-6, zitiert nach *Sollberger*, 47.

¹⁵⁰ Motion Fournier («Revision von Artikel 22 der Berner Konvention»), 10.3264. Die Motion fordert, dass der Bundesrat dem Ständigen Ausschuss einen Änderungsvorschlag zur Anpassung und Ergänzung von Art. 22 unterbreitet, wonach es jedem Unterzeichnerstaat möglich sein solle, auch nach der Unterzeichnung der Konvention Vorbehalte anzubringen. Der Bundesrat entschied sich jedoch für eine Revision der nationalen Jagdverordnung und des Wolfskonzepts, was heftig kritisiert wurde; siehe *Sollberger*, 47; *Zimmermann*, 150. Auch die Motion Freysinger («Kündigung der Berner Konvention»), 09.3790, und die Standesinitiative Wallis, 14.320, fordern eine Kündigung.

¹⁵¹ Vgl. 18. Erwägungsgrund FFH-RL.

¹⁵² Dadurch hat die Berner Konvention für die EU-Mitgliedstaaten einen eigenen rechtlichen Status zwischen Primärrecht und Sekundärrecht; *Obwexer*, 2; *Hackländer et al.*, 100 und 102; *Hackländer*, 203.

¹⁵³ *Hackländer et al.*, 102.

Im Grundsatz jedoch schlägt die Kommission selbst als mögliches Szenario die Änderung der Anhänge vor, und zwar in beide Richtungen. So können dadurch bestimmte Arten sowohl einen höheren Schutzstatus erhalten, als auch gestrichen werden, wenn die Überwachung gezeigt hat, dass sie wieder weit verbreitet ist.¹⁵⁴

Allgemein sieht die Kommission die Problematik der Veränderung des Erhaltungszustands vieler Arten seit dem Ende der 1980er/Anfang 1990er Jahre als die FFH-Richtlinie ausgearbeitet wurde.¹⁵⁵ Dennoch ist es nicht zu Änderungen der Anhänge gekommen. In der Praxis bleiben die Arten gelistet, selbst wenn das Richtlinienziel eines günstigen Erhaltungszustands erreicht wird.¹⁵⁶ Der von der Kommission 2014-2016 durchgeführte sog. Fitness Check der Natura 2000-Richtlinien, also die Überprüfung der Wirksamkeit beider Rechtstexte, ergab überdies keinen legislatorischen Änderungsbedarf.¹⁵⁷ Die Argumentation mit der beim Wolf aufgrund der jährlichen Zuwachsraten von durchschnittlich 35 % verminderten Schutzbedürftigkeit¹⁵⁸ führt allerdings auf die komplexe Diskussion des günstigen Erhaltungszustands zurück (Pkt. 2.2.4.).

3.2.2. Vorbehalt

Für das Anbringen von den Wolf betreffenden Vorbehalten, wie sie für bestimmte Länder bereits in Anhang II, IV und V FFH-RL bestehen, gelten dieselben Voraussetzungen wie für andere Änderungen der Anhänge (Pkt. 3.2.1.).

Die historischen Vorbehalte für einzelne Mitgliedstaaten, die seinerzeit bei Schaffung der FFH-Richtlinie aus der Berner Konvention *tel quel* übernommen worden sind, werfen allerdings die Frage der Rechtmäßigkeit solcher Differenzierungen auf. Insbesondere aus der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen (Art. 4 Abs. 2 EUV) leitet sich ab, dass auch bei der Schaffung von Sekundärrecht unsachliche Differenzierungen zwischen Mitgliedstaaten nicht erlaubt sind.¹⁵⁹ Wenn diese Vorbehalte als Ausdruck regionaler Besonderheiten i.S. des Art. 2 Abs. 3 FFH-RL verstanden werden können, müsste vergleichbaren Ausgangslagen in anderen Mitgliedstaaten – im Alpenraum bestehen insbesondere aufgrund der vorherrschenden Kleinstrukturiertheit der Land- und Almwirtschaft regionale Besonderheiten – ebenso entsprechend Rechnung getragen werden.¹⁶⁰ Diese Argumentation bedürfte einer vertieften europarechtlichen Abklärung.

Die Folgen dieser ungleichen Rechtslage werden besonders augenscheinlich, wenn ein Wolf, der sich bspw. im Grenzgebiet Deutschland – Polen bewegt, mit jedem Grenzübertritt seinen Schutzstatus zwischen Anhang IV und V ändert oder nur schon innerhalb Spaniens den Fluss Duero oder Griechenlands den 39. Breitengrad überquert. Ganz zu schweigen von nach Norwegen oder in die Schweiz einwandernden Wölfen, womit sie das FFH-Regime verlassen um ausschließlich der Berner Konvention zu unterliegen.¹⁶¹

¹⁵⁴ EK, Leitfaden Artenschutz, 23 und Fn. 38.

¹⁵⁵ Zu den möglichen Reaktionen bis hin zur Streichung einer Art aus einem/allen Anhängen siehe EK, Leitfaden Artenschutz, 16.

¹⁵⁶ *Epstein*, RECIEL, 25. So scheiterte Spanien mit dem Vorstoß, seinen Anhang V-Vorbehalt auch auf die wiedererstarkte Population südlich des Duero auszudehnen; Spain's Proposal for the modification of the status of the wolf in Directive 92/43/EEC for the population of Castilla y León, south of the Duero River, Council of the European Union, 7369/12 ENV 188, 7 March 2012.

¹⁵⁷ Sehr wohl aber Handlungsbedarf bei der Umsetzung; vgl. im Detail *Norer/Holzer*, 33 f.

¹⁵⁸ ARGE ALP, Resolution, Pkt. 2 f.

¹⁵⁹ *Franzius*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 22.

¹⁶⁰ Vgl. auch ARGE ALP, Resolution, Pkt. 8.

¹⁶¹ *Trouwborst*, JEL, 366, der sich schon deshalb für grenzüberschreitendes Management, insbesondere mittels grenzüberschreitender Managementpläne, ausspricht; *Trouwborst*, EEELR, 91, insbesondere zur besonders paradoxen Situation in Spanien 91 ff.

Fazit: Veränderungen im Schutzstatus des Wolfs sind über die Revision der Anhänge bzw. das Anbringen von Vorbehalten sowohl bei der Berner Konvention als auch der FFH-Richtlinie zwar rechtlich möglich, erscheinen aber aufgrund der rechtlichen Voraussetzungen und politischen Ausgangslage als nicht mehrheitsfähig.

4. Vergrämung und Entnahme

Aus fachlicher Sicht kann in bestimmten Fällen eine vorübergehende Reduzierung der Wolfspopulationen erforderlich werden, insbesondere wenn dies positive Auswirkungen auf die Population selbst und die Akzeptanz in der Bevölkerung hat.¹⁶² So können für die LCIE unter besonderen Umständen sowohl die selektive Entfernung bestimmter Individuen als auch die Begrenzung ihrer Zahl und/oder Verbreitung auf ein gewisses Niveau durch Managementmaßnahmen als mit ihrer Erhaltung vereinbar und als Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Akzeptanz betrachtet werden.¹⁶³

4.1. Rechtsgrundlage

4.1.1. Berner Konvention

Schutzsystem (Art. 6 Berner Konvention)

Art. 6 Abs. 1 sieht vor, dass die Vertragsparteien die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen ergreifen, um den besonderen Schutz u.a. des Wolfs als in Anhang II aufgeführte wildlebende Tierart sicherzustellen. Insbesondere ist zu verbieten

- jede Form des absichtlichen Fangens, des Haltens und des absichtlichen Tötens (lit. a);
- das mutwillige Beschädigen oder Zerstören von Brut- oder Raststätten (lit. b);
- das mutwillige Beunruhigen, v.a. während der Zeit der Aufzucht der Jungen und des Überwinterns, soweit dieses Beunruhigen in Bezug auf die Ziele des Überkommens von Bedeutung ist (lit. c).

Ausnahmen (Art. 9 Berner Konvention)¹⁶⁴

Für Ausnahmen auch von Art. 6 müssen gemäß Art. 9 Abs. 1 folgende drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- keine andere befriedigende Lösung (Einleitungssatz); und
- dass die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet (Einleitungssatz); und

¹⁶² Manifesto, Pkt. 6; EK, Leitfaden Artenschutz, 64 (am Beispiel Lettlands).

¹⁶³ LCIE, Leitlinien, 28. Ausgenommen von einigen besonderen Umständen, in denen die Umsiedlung oder das Verjagen potentiell gefährlicher Tiere eine Option ist, wird die Kontrolle durch Tötung als die einzige praktische Methode für diese Aufgabe erachtet. Siehe auch die LCIE Grundsatzklärung «Kontrolle durch Tötungen und die Jagd großer Raubtiere», LCIE, Leitlinien, 71 ff.

¹⁶⁴ Im Detail *Shine*, 8 ff. Die Berner Konvention zielt auf die Erhaltung von Populationen, nicht auf den Schutz einzelner Tiere vor Abschüssen; *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 138 f.

weitere kommen hier in Betracht:

- zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt; oder
- zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischgründen und anderem Eigentum; oder
- im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit oder anderer vorrangiger öffentlicher Belange; oder
- im Rahmen behördlicher Entnahmen.

Die Vertragsparteien haben dabei dem Ständigen Ausschuss alle zwei Jahre Bericht über die zugelassenen Ausnahmen zu erstatten (Art. 9 Abs. 2).¹⁶⁵ Dabei ergibt sich betreffend Wolfsentnahmen ein uneinheitliches Bild.¹⁶⁶

4.1.2. FFH-Richtlinie

Schutzsystem (Art. 12 FFH-RL)

Art. 12 Abs. 1 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ein strenges Schutzsystem u.a. für den Wolf als streng geschützte Art von gemeinschaftlichem Interesse des Anhangs IV Bst. a einführen. Dieses, präventiven Charakter aufweisende¹⁶⁷ System verbietet insbesondere

- alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten (lit. a);
- jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten (lit. b);
- jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten (lit. d)¹⁶⁸, wobei der Wolf über kein klar abgegrenztes Paarungsgebiet verfügt¹⁶⁹.

Dieses Schutzsystem ist für die Tierarten «in deren natürlichen Verbreitungsgebieten» einzuführen (Art. 12 Abs. 1 Satz 1). Beim Wolf als Tierart, die große Lebensräume i.S. des Art. 4 Abs. 1 Satz 2 beansprucht, besteht der Schutz also überall, wo sich diese Tiere aufhalten.

Was den Wolf betrifft ist darauf hinzuweisen, dass sich der Schutz nur bezieht auf «absichtliche» Tötungen (lit. a), d.h. wenn diese gewollt oder zumindest in Kauf genommen werden¹⁷⁰ (aber etwa nicht, wenn ein Tier dem Straßen- oder Zugverkehr zum Opfer fällt), und Störungen (lit. b), worunter nicht gelegentliche Störungen ohne voraussichtliche negative Auswirkungen auf die betreffende Art zu verstehen sind (wie z.B. das Vertreiben eines Wolfes vom Eingang zu einer Schafskoppel zur Vermeidung von Schäden)¹⁷¹.

Die Ausnahmebestimmung des Art. 16 nimmt in Abs. 1 auch ausdrücklich Bezug auf Abweichungen von Art. 12. Insofern sind bei Vorliegen der unten genannten Voraussetzungen Ausnahmen von den Artenschutzmassnahmen möglich, insbesondere auch Vergrämung (lit. b), Fangen und Tötung (lit. a). Umsiedlungen hingegen werden grundsätzlich als inakzeptabel betrachtet, wenn sie die gewöhnliche Verfahrensweise für den Umgang

¹⁶⁵ Siehe dazu <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/biennial-reports>.

¹⁶⁶ Während in den österreichischen Berichten (letzter 2013/2014) Wolfsentnahmen nicht aufscheinen, finden sich etwa in Deutschland, der Schweiz, Italien oder Spanien Abschlüsse mit Angabe von Zeit, Ort und Grund (meist Verhütung ernster Schäden) aber auch Verluste durch Verkehrsunfälle.

¹⁶⁷ EK, Leitfaden Artenschutz, 31, unter Hinweis auf EuGH Rs. C-355/90, Rn. 15 sowie C-103/00, C-518/04, C-183/05.

¹⁶⁸ Siehe EK, Leitfaden Artenschutz, 43 ff.

¹⁶⁹ EK, Leitfaden Artenschutz, 46.

¹⁷⁰ EK, Leitfaden Artenschutz, 39 f.

¹⁷¹ EK, Leitfaden Artenschutz, 41 f.

mit Tieren ist, die unerwünschtes Verhalten zeigen (bei Wölfen Angriffe auf Viehbestände).¹⁷²

Entnahmen (Art. 14 FFH-RL)

Art. 14 bezieht sich auf die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wildlebenden Tierarten des Anhangs V. Dazu haben die Mitgliedstaaten gemäß Abs. 1 die notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit diese Entnahme mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Als solche Maßnahmen nennt Abs. 2 insbesondere

- das zeitlich oder örtlich begrenzte Verbot der Entnahme von Exemplaren aus der Natur;
- die Regelung der Entnahmeperioden und/oder Entnahmeformen;
- die Einhaltung von dem Erhaltungsbedarf derartiger Populationen Rechnung tragenden waidmännischen oder fischereirechtlichen Regeln bei der Entnahme von Exemplaren;
- die Einführung eines Systems von Genehmigungen für die Entnahme oder von Quoten.

Anhang V listet insbesondere die Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse auf, deren Entnahme Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein kann. Dazu zählt grundsätzlich auch der Wolf, allerdings unterliegen aufgrund der nationalen Vorbehalte nur gewisse Populationen¹⁷³ dieser Bestimmung.

Damit sieht die FFH-Richtlinie grundsätzlich Entnahmemöglichkeiten von Wölfen vor, wenngleich diese Regelung für Österreich nicht anwendbar ist. Auch vom konservatorischen Standpunkt aus gibt es keinen prinzipiellen Grund, warum Raubtierpopulationen nicht ein gewisses Maß an letaler Kontrolle tolerieren können oder nach demselben Jagdsystem wie anderes Wild gemanaget werden können.¹⁷⁴

Abweichungen (Art. 16 FFH-RL)

Für Abweichungen auch von Art. 12 und 14 müssen gemäß Art. 16 Abs. 1 folgende drei Voraussetzungen erfüllt sein:¹⁷⁵

- keine anderweitige zufriedenstellende Lösung (Einleitungssatz); und
 - keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands (Einleitungssatz); und
- weitere kommen hier in Betracht:
- zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume (lit. a); oder
 - zur Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung (lit. b); oder

¹⁷² LCIE Grundsatzklärung «Umsiedlungen als Methode zur Erhaltung der Großraubtiere»; LCIE, Leitlinien, 76.

¹⁷³ Spanische Populationen nördlich des Duero, griechische Populationen nördlich des 39. Breitengrades, finnische Populationen innerhalb des Rentierhaltungsareals i.S. von § 2 des finnischen Gesetzes Nr. 848/90 vom 14. September 1990 über die Rentierhaltung, bulgarische, lettische, litauische, estnische, polnische und slowakische Populationen.

¹⁷⁴ LCIE, Leitlinien, 28. Ein richtiges Management erfordere in diesen Fällen ein effektives Monitoring der Populationsgröße, die Festlegung geeigneter Quoten und Jagdzeiten und eine sorgfältige Durchsetzung dieser Bestimmungen. *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 132, betonen, dass gut reguliertes letales Management nicht automatisch im Widerspruch zu Erhaltungszielen steht.

¹⁷⁵ Im Detail EK, Leitfaden Artenschutz, 60 ff. Die ersten beiden Voraussetzungen des Einleitungssatzes gelten für sämtliche in Abs. 1 genannten Fälle; EuGH Rs. C-88/19, Rn. 24; C-674/17, Rn. 29.

- im Interesse der öffentlichen Sicherheit (lit. c); oder
- aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Umweltfolgen (lit. c); oder
- im Rahmen behördlicher Entnahmen (lit. e).

Die Mitgliedstaaten legen hierzu der Europäischen Kommission alle zwei Jahre einen Bericht vor (Art. 16 Abs. 2).

4.1.3. Nationales Recht

Basierend auf Art. 6 Berner Konvention bzw. Art. 14 i.V.m. Art. 12 FFH-RL können also auch in Österreich Wölfe völker- bzw. europarechtskonform entnommen werden, wenn die Voraussetzungen des Art. 9 Berner Konvention bzw. Art. 16 FFH-RL erfüllt sind. Die Ausführung obliegt dabei dem nationalen Recht.

Das in Art. 6 Berner Konvention bzw. Art. 12 FFH-RL vorgesehene Schutzsystem wird durch die Mitgliedstaaten eingeführt, indem sie die notwendigen Maßnahmen treffen. In Österreich wurden diese Artikel in den Landes-Jagdgesetzen bzw. Landes-Naturschutzgesetzen umgesetzt.

Auch für die Abweichungen gemäß Art. 9 Berner Konvention bzw. Art. 16 FFH-RL sind nationale Rechtsgrundlagen notwendig. Die aktuelle Rechtslage präsentiert sich wie folgt:

- Bgld.: § 78 Abs. 4 JG (mit Bescheid¹⁷⁶)
- Krnt.: § 51 Abs. 4a (mit Verordnung) und § 52 Abs. 2a JG (mit Bescheid)
- NÖ: § 3 Abs. 6 und 7 (mit Verordnung) und Abs. 8 (mit Bescheid) i.V.m. § 100a Abs. 1 und 3 JG (mit Bescheid), für den Wolf ausgeführt mit der Verordnung betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ Jagdgesetz 1974¹⁷⁷
- OÖ: § 48 Abs. 3, 5 und 6 JG (mit Bescheid)
- Sbg.: § 104b Abs. 1 und 2 JG (mit Bescheid) und § 104c Abs. 1 und 2 JG (mit Verordnung)
- Stmk.: § 49 Abs. 2 und 3 JG (mit Verordnung); § 17 Abs. 5-7 NSchG (mit Bescheid oder Verordnung)
- Tir.: § 52a Abs. 2 und 4 JG (mit Verordnung¹⁷⁸); § 24 Abs. 5 NSchG (mit Bescheid oder Verordnung)
- Vlbg.: § 36 Abs. 5 JG i.V.m. § 27a Abs. 3 JVO (mit Bescheid); § 15 Abs. 6 NSchG i.V.m. § 12 Abs. 2 NSchV (mit Bescheid)
- Wien: § 11 Abs. 2 und 4 NSchG (mit Bescheid)

Unbestrittenermaßen können solche Ausnahmen nur in Einzelfällen erteilt werden.¹⁷⁹ Dabei muss in einer Einzelfallprüfung insbesondere festgestellt werden, ob die Entnahme einzelner Wölfe den Erhaltungszustand der Art beeinträchtigen würde oder nicht, so zum

¹⁷⁶ Rechtsmittel der Umweltschutzorganisationen werden in § 78 Abs. 8-10 Bgld. JG ausdrücklich geregelt.

¹⁷⁷ LGBl. 80/2018.

¹⁷⁸ Inklusiv schriftliche Ermächtigung geeigneter Personen; § 52a Abs. 3 Tir. JG.

¹⁷⁹ So auch Deutscher Bundestag, Wolfsfreie Zonen, 10.

FFH-Recht der EU-Umweltkommissar in Beantwortung einer dementsprechenden Anfrage von Europaparlamentariern.¹⁸⁰

Sind die Voraussetzungen erfüllt, können insbesondere Entnahmen durchgeführt werden. Für diese gelten im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg subsidiär die allgemeinen jagdrechtlichen Vorschriften. Nach diesen besteht für gewöhnlich eine Entnahmeermächtigung der Jagdausübungsberechtigten aufgrund der Jagdgesetze, die meist in Jagdverordnungen samt Festlegung von Schuss- und Schonzeiten konkretisiert werden. Das gilt etwa für alle Haarraubtiere (und damit theoretisch auch den Wolf) (bspw. §§ 22 f. NÖ JVO). Für gewisse Wildarten gibt es darüber hinaus einen Abschussplan, der eine konkrete Anzahl von zu erlegenden Wildstücken festlegt (bspw. §§ 80 ff. NÖ JG) und der die Grundlage für Abschussverfügungen bildet¹⁸¹. Der Entnahmeakt beruht damit direkt auf den gesetzlichen und verordnungsrechtlichen generellen Ermächtigungen, während bei der Abschussplanung eine Individualermächtigung mittels Bescheid hinzutritt¹⁸². In der Steiermark, in Tirol und Vorarlberg gelten zusätzlich noch die naturschutzrechtlichen Ausnahmebestimmungen, in Wien ausschließlich diese.

Die konkrete Umsetzung im Landes-Jagdrecht richtet sich z.T. danach, ob es sich um die Entnahme bestimmter Tiere oder eine (numerische) Bestandsregulierung mittels quantitativer Entnahmen handelt.

4.2. Art. 16 FFH-Richtlinie

Im Folgenden konzentriert sich die Darstellung auf die FFH-Richtlinie. Für die Interpretation der Ausnahmetatbestände des Art. 9 Berner Konvention wird auf die Literatur¹⁸³ verwiesen, wobei die europarechtlichen Auslegungen auch für diese von Bedeutung sind¹⁸⁴.

Gemäß EuGH¹⁸⁵ obliegt es den Mitgliedstaaten, einen vollständigen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der Maßnahmen nach Art. 16 FFH-RL umfassen kann und «die tatsächliche und rechtzeitige Gewährung solcher Ausnahmen» ermöglicht. Dabei sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass jeder Eingriff, der die geschützten Arten betrifft, nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt wird, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen sind, in der auf die in der Richtlinie vorgesehenen Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird.¹⁸⁶

Insgesamt muss eine mitgliedstaatliche Umsetzung von Art. 16 FFH-RL gemäß den Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung mit unbestreitbarer Verbindlichkeit vollständig und förmlich erfolgen.¹⁸⁷ Die abschließend aufgezählten¹⁸⁸ Ausnahmen sind restriktiv auszule-

¹⁸⁰ EP, Antwort, Pkt. 2.

¹⁸¹ Einer Berufung gegen Abschussverfügungen kommt keine aufschiebende Wirkung zu (§ 81 Abs. 9 NÖ JG).

¹⁸² Beim Wolf erscheint eine Konzentration der Zuständigkeit bei der Landesregierung sinnvoll. Bei Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften bräuhete es aufgrund der Mobilität des Wolfs u.U. gleich mehrere Verfahren und Bescheide verschiedener BHs.

¹⁸³ Siehe Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention, adopted on 2 December 2011 (Fn. 26) mit dem Anhang «Interpretation of Articles 8 and 9 of the Bern Convention»; *Schumacher/Schumacher/Fischer-Hüftle*, 19 ff.; *Shine*, 8 ff.; *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 141 ff. sowie die verschiedenen Szenarien, 149 Box I.

¹⁸⁴ *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 137 f.

¹⁸⁵ EuGH Rs. C-88/19, Rn. 55, 57 und 60; im rumänischen Fall habe es das nationale Recht nicht ermöglicht, binnen kurzer Zeit angemessen auf das Verhalten des Wolfs zu reagieren und die damit verbundenen Risiken frühzeitig zu minimieren.

¹⁸⁶ EuGH Rs. C-342/05, Rn. 25; Rs. C-118/94, Rn. 23, 25 und 26.

¹⁸⁷ Vgl. EK, Leitfaden Artenschutz, 57 ff. Siehe auch EuGH Rs. C-508/04, Rn. 112.

¹⁸⁸ *Tholen*, 149.

gen¹⁸⁹ und müssen sich auf besondere Situationen beziehen¹⁹⁰. Weiters wird darauf hingewiesen, dass durch die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes keine der Bedingungen der Ausnahmeregelung verdrängt oder in ihrer Bedeutung herabgesetzt wird, aber ihre Umsetzung entsprechend dem Gesamtziel der Richtlinie angepasst werden kann.¹⁹¹ Auf das umfangreiche Monitoring und die Berichterstattungspflichten gemäß Art. 16 Abs. 2 und 3 FFH-RL ist hinzuweisen.¹⁹²

4.2.1. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung

Zuvorderst verlangt Art. 16 Abs. 1 FFH-RL, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt. Die Abweichung muss also zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich sein.¹⁹³ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine genaue und angemessene Begründung für diese Annahme darzutun.¹⁹⁴ Dabei hat die Prüfung in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Vogelschutzrichtlinie in drei Schritten zu erfolgen: Welche spezifische Situation gilt es zu regeln? Gibt es andere Lösungen? Wenn ja, sind sie als Lösung für die spezifische Situation, für die die Abweichung beantragt wird, geeignet?¹⁹⁵ I.S. einer Alternativenprüfung¹⁹⁶ ist jene Maßnahme auszuwählen, die am ehesten geeignet ist, den besten Schutz für die betreffende Art zu gewährleisten und gleichzeitig die Situation zu lösen. Die Feststellung, dass eine andere zufriedenstellende Lösung besteht, müsse sich auf objektiv überprüfbare Umstände wie etwa wissenschaftliche und technische Erwägungen stützen. Die letztlich gewählte Lösung sei auf das Maß zu beschränken, das objektiv nötig ist, um der betreffenden Situation abzuweichen. Insbesondere könne eine andere Lösung dann nicht als nicht zufriedenstellend bewertet werden, nur weil sie für die Begünstigten der Ausnahmegenehmigung größere Umstände verursacht oder von ihnen ein anderes Verhalten erfordert.¹⁹⁷ Unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 4 EUV¹⁹⁸) kann jedoch keine Alternative verlangt werden, die nicht erforderlich oder zumutbar ist, d.h. außerhalb jeder vernünftigen Relation zum Schutzinteresse steht.¹⁹⁹ Im Ergebnis darf ein Rückgriff auf Abweichungen nach Art. 16 FFH-RL nur ein letzter Ausweg sein.²⁰⁰

In diesem Sinne lehnt etwa das Europäische Parlament letales Management mittels Entnahmen und/oder Bejagung ab, da es sich als ineffizient zur Reduzierung von Wolfsschäden erwiesen habe, außer die Population wird dermaßen reduziert, dass dies nicht mehr den FFH-Vorgaben entspricht. Stattdessen werden der Einsatz von Präventivmaßnahmen und die Bereitschaft, kontraproduktive Bewirtschaftungsgewohnheiten zu ändern, empfoh-

¹⁸⁹ EuGH Rs. C-88/19, Rn. 25; C-674/17, Rn. 30; C-342/05, Rn. 25; C-508/04, Rn. 110; C-6/04, Rn. 111. Siehe auch *Tholen*, 147 m.w.N.; *Trouwborst et al.*, 43.

¹⁹⁰ EuGH Rs. C-247/85, Rn. 34, zur VogelschutzRL, insbesondere unter Angabe der Gründe, zeitlichen und örtlichen Umstände; C-674/17, Rn. 41, spricht von einer konkreten und punktuellen Anwendung, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird; C-164/09, Rn. 25; C-60/05, Rn. 34.

¹⁹¹ Eine gültige Ausnahme kann nur dann gewährt werden, wenn sich die zuständigen nationalen Behörden vergewissert haben, dass alle Bedingungen, die für sämtliche genehmigten Ausnahmen gelten, erfüllt sind und dass die Gesamtheit der Ausnahmen nicht zu Auswirkungen führt, die gegen die Ziele im Ganzen verstoßen; EK, Leitfaden Artenschutz, 59 f.

¹⁹² Im Detail EK, Leitfaden Artenschutz, 72 f.; *Tholen*, 148 f.

¹⁹³ *Wirths*, 219.

¹⁹⁴ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 49; C-342/05, Rn. 31.

¹⁹⁵ Siehe EK, Leitfaden Artenschutz, 65 f.

¹⁹⁶ Die Alternativenprüfung im Rahmen des Art. 16 FFH-RL ist ebenso strukturiert wie jene im Rahmen der Naturverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 4 FFH-RL; *Hellenbroich*, 80 m.w.N.

¹⁹⁷ EK, Leitfaden Artenschutz, 66 unter Hinweis auf die Rechtsprechung.

¹⁹⁸ Zu dessen verschiedenen Funktionen siehe *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 134.

¹⁹⁹ *Hellenbroich*, 81; *Tholen*, 153 m.w.N. Für die gleichlautende Voraussetzung nach Art. 9 Berner Konvention siehe *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 142.

²⁰⁰ So EK, Leitfaden Artenschutz, 66, unter Hinweis auf die Schlussanträge des Generalanwalts in der Rs. C-10/96, Rn. 33.

len, um soziale Toleranz und Koexistenz zu erreichen, selbst wenn andere Managementmaßnahmen ergriffen werden, wie etwa Kompensationssysteme.²⁰¹

Ist davon auszugehen, dass eine Koexistenz Weidehaltung – Wolf unbestritten ist (also eine «anderweitige Lösung» nicht einfach in der Einschränkung oder Aufgabe der Weidehaltung bestehen kann), drängen sich hier die Kompensation von Schäden und Herdenschutzaufwendungen auf.

Was die **Kompensation** betrifft variieren in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten die Entschädigungsregelungen zwischen privater und öffentlicher Finanzierung sowie hinsichtlich Voraussetzungen und kompensationsfähiger Schäden.²⁰² Ebenso ist auf die teilweise unterschiedliche Praxis in den österreichischen Bundesländern hinzuweisen (siehe Pkt. 1.3.).²⁰³ Zu beachten sind auch die Bestimmungen der EU-Staatsbeihilfeleitlinien in Hinblick auf die Entschädigung von Schäden durch Wölfe und andere Prädatoren.²⁰⁴ In der FFH-Richtlinie selbst sind Kompensationen nicht vorgesehen. Allgemein gilt, dass grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf eine staatliche Entschädigung für von freilebenden Tieren ausgehende Schäden an Nutztieren besteht. Doch steht die Auffassung dahinter, dass der Schutz von großen Beutegreifern der gesamten Gesellschaft obliegt und Entschädigungszahlungen einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Koexistenz und Erhöhung der Akzeptanz leisten können.²⁰⁵

Allerdings hält das Europäische Parlament fest, neuere Untersuchungen hätten gezeigt, dass eine Entschädigung allein weder gut für den Naturschutz noch sozial gerecht wäre.²⁰⁶ Auch im KOST- und Sbg. Wolfsmanagementplan wird betont, dass Kompensation und Prävention zwar voneinander unabhängig sind, aber einander ergänzen sollten.²⁰⁷ Insofern erscheint der (zumindest alleinige) Verweis auf eine wie auch immer ausgestaltete Kompensationspraxis kaum als anderweitige zufriedenstellende Lösung.

²⁰¹ EP, Large Carnivore Management Plans, 42 f.

²⁰² Zu einzelnen Regelungen vertieft *Hackländer et al.*, 156 ff. und 237 ff. Für die Kosten der Entschädigung von Wolfsangriffen siehe *Hackländer et al.*, 23 f. und 234 ff.

Insgesamt vgl. LCIE Grundsatzklärung «Anwendung von Kompensationen und ökonomischen Anreizsystemen zur Verminderung durch große Raubtiere verursachter ökonomischer Verluste», LCIE, Leitlinien, 81 f. Neben Kompensationszahlungen kommen demnach auch Versicherungssysteme, Risikoprämien oder Unterstützungsgelder zur Subventionierung schadensvorbeugender Maßnahmen in Betracht. Die LCIE bezeichnet dabei die Kompensationszahlungen als am wenigsten wünschenswert. Für Deutschland *Köpl*, 135 ff. Für Schweden *Schneider*, 226, wo sich Ausgleichszahlungen nicht nach der Zahl gerissener Tiere bemessen sondern von der Anzahl der in einem Bezirk vorkommenden Beutegreifer abhängen, unabhängig davon, ob Schäden tatsächlich auftreten; damit werde die Rentierzucht dafür belohnt, Beutegreifer in ihren Weidegründen zu dulden, was sich toleranzsteigernd ausgewirkt habe.

²⁰³ Vgl. den Überblick über die Schadensregelungen in KOST, Wolfsmanagementplan, 14 f.

²⁰⁴ Im November 2018 wurde die Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, ABl. C 204/1, dahingehend geändert, dass die Kompensationsrate von bisher 80 % auf 100 % angehoben wurde. Überdies können die Mitgliedstaaten seitdem auch 100 % indirekter Kosten (insbesondere Veterinärkosten für die Behandlung verwundeter Tiere und Arbeitskosten aufgrund der Suche nach vermissten Tieren nach einer Attacke) übernehmen. Aber auch die Investitionskosten für die Prävention wie den Bau elektrischer Zäune oder die Anschaffung von Herdehunden können voll ersetzt werden; Bekanntmachung der Kommission zur Änderung der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, ABl. C 403/10. Siehe auch *Heindl*, 60; *Höllbacher*, 184.

²⁰⁵ *Hackländer et al.*, 156 f.; BMU, Bericht, 52; zur Praxis in Deutschland *Köck/Kuchta*, 514 f.

²⁰⁶ EP, Large Carnivore Management Plans, 41.

²⁰⁷ KOST, Wolfsmanagementplan, 13; Pkt. 5.1 Sbg. Wolfsmanagementplan. Selbst wenn ein Kompensationsregime eine anderweitige zufriedenstellende Lösung bieten könnte, wäre diese nicht präventiv i.S. von lit. b betreffend Schäden in der Tierhaltung; *Trouwborst*, JEL, 363.

Zum **Herdenschutz** wird einerseits festgehalten, dass es viele erprobte und verlässliche Methoden gäbe,²⁰⁸ um die Schäden am Viehbestand auf ein sehr geringes Maß zu senken, deren Einführung bei vielen Viehzuchtssystemen jedoch eine große und sehr teure Umstellung der landwirtschaftlichen Praxis erfordern würde, wenn dies in großem Maßstab geschehen soll.²⁰⁹ Andererseits sei trotz unterschiedlichster Ansätze in den einzelnen Ländern zu beobachten, dass diese Lösungen immer nur bruchstückhaft erfolgreich seien und es nirgends ohne Konflikte und Verluste auf Seiten der Landwirtschaft ablaufe.²¹⁰ Die Effektivität hänge dabei stets von den lokalen technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten ab.²¹¹ Ob ökonomische Hindernisse als Argument berücksichtigt werden können, sei eine offene Frage. Letztlich sei auf Ebene der Rechtssysteme der jeweiligen Mitgliedsstaaten zu bestimmen, was als zufriedenstellend betrachtet wird.²¹²

Hier ist an jene Fälle zu denken, wo die Herdenschutzmaßnahmen zu keinen zufriedenstellenden Ergebnissen führen. Dies wird dann der Fall sein, wenn sie schlecht bzw. nicht funktionieren, faktisch bzw. rechtlich nicht möglich, unzumutbar oder anderweitig nachteilig sind.²¹³

- > *Herdenschutz funktioniert schlecht bzw. gar nicht:* Die Gründe für Wolfsrisse trotz Herdenschutzmaßnahmen können viele verschiedene Ursachen haben. Letztlich wird meist argumentiert werden, dass die Maßnahmen verbessert werden müssen.
- > *Herdenschutz ist faktisch nicht möglich:* Eine faktische Unmöglichkeit kann aufgrund der topographisch-naturräumlichen Gestalt der Weide bzw. Alm vorliegen²¹⁴ (z.B. lässt die Weitläufigkeit gar keine Zäunung zu). So ist bspw. die technische Umsetzbarkeit von Herdenschutzzäunen insbesondere abhängig von Bodenbeschaffenheit, Geländelief und Witterungsbedingungen, für einen flächendeckenden Einsatz von Herdenschutzhunden und Hirten bestehen momentan zu wenig Kapazitäten.²¹⁵
- > *Herdenschutz ist rechtlich nicht möglich:* Der faktischen Unmöglichkeit gleichzuhalten ist die rechtliche Unmöglichkeit von Herdenschutzmaßnahmen. Dies wird gegenwärtig insbesondere in Bezug auf die Haltung von Herdenschutzhunden und deren Konformität mit dem Tierschutzrecht diskutiert.²¹⁶ Zu denken ist aber

²⁰⁸ Vgl. die Best practice Beispiele in EP, Large Carnivore Management Plans, 43 ff.: Herdenschutzhunde, Zäunung, Abschreckung, darüber hinaus auch Zucht autochthoner Rassen, Informationskampagnen und Stakeholder-Beteiligung. Im Detail zu Herdenschutzmaßnahmen *Hackländer et al.*, 138 ff.; *Höllbacher*, 175 ff. Siehe auch KOST, Wolfsmanagementplan, 15 f.; Pkt. 5.3 Sbg. Wolfsmanagementplan; für die Schweiz werden Herdenschutzmaßnahmen definiert, die aufgrund ihrer Subventionierung grundsätzlich als zumutbar erachtet werden (differenziert nach Regionen mit erstmaliger und bisher nachgewiesener Wolfspräsenz), BAFU, Konzept Wolf Schweiz, Anhang 6; allgemein *Mettler*, 27 ff.; *Bütler/Tresch*, 89 ff.

²⁰⁹ LCIE, Leitlinien, 30. *Hackländer*, 196 f., macht darauf aufmerksam, dass eine Rückkehr zu ursprünglichen Haltungsformen, wie sie noch in Teilen Europas mit ununterbrochener Wolfspräsenz betrieben wird, aufgrund der Arbeitskosten und geänderten Familienstrukturen (etwa Behirtung durch Kinder oder Großeltern) nicht mehr möglich sei.

²¹⁰ *Heindl*, 53. Überdies würden Wölfe einfach auf benachbarte ungeschützte Standorte ausweichen; *Mair*, 77.

²¹¹ *Hackländer*, 199. Vgl. auch AGRIDEA, Machbarkeitsstudie Herdenschutz Tirol, 3, wonach auf einem Teil der untersuchten Tiroler Schafalmen die Umsetzung von Herdenschutz als technisch nicht machbar erachtet wird.

²¹² LCIE, Leitlinien, 30, noch unter Bezugnahme auf den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Artikel 12 «Beitrag zur Interpretation des strengen Artenschutzes – FFH-Richtlinie Artikel 12» (abschließende Version April 2005), heute EK, Leitfaden Artenschutz, 66. Nach AGRIDEA, Machbarkeitsstudie Herdenschutz Tirol, 3, müssen auch die sozio-ökonomischen Aspekte mitberücksichtigt werden.

²¹³ Vgl. auch ARGE ALP, Resolution, Pkt. a., wonach Herdenschutzmaßnahmen möglich, zumutbar und verhältnismäßig sein müssen.

²¹⁴ *Heindl*, 55.

²¹⁵ Im Detail *Hackländer et al.*, 22 f., 148 f., 153 und 252; in Bezug auf die fehlenden Zuchtstrukturen und Märkte für Herdenschutzhunde in Österreich *Hinterseer/Niedermayr/Kapfer/Kantelhardt*, 66.

²¹⁶ So verlangt § 2 Abs. 7 i.V.m. Anlage 1 Z 1.2 der 2. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II 486/2004, bei Hundehaltungen im Freien zwingend Schutzhütten und Liegeplätze. Das wird als kritisch im Hinblick auf die praktische Umsetzbarkeit gesehen; *Hackländer et al.*, 154; *Höllbacher*, 184; ebenso, was mit ungeeigneten Hunden pas-

auch daran, dass der Einsatz von Herdenschutzhunden – vornehmlich aus touristischen Gründen – privatrechtlich verboten wird.²¹⁷ Ebenso werden arbeitsrechtliche Restriktionen angesprochen.²¹⁸

- > *Herdenschutz ist unzumutbar*: Von einer Unverhältnismäßigkeit (und damit individuellen Unzumutbarkeit²¹⁹)²²⁰ für den jeweiligen Halter wird dann auszugehen sein, wenn Schutzmaßnahmen (z.B. Zäunung²²¹, Behirtung²²²) zwar faktisch möglich wären, aber einen unverhältnismäßig hohen personellen und finanziellen Aufwand erfordern würden bzw. logistisch nicht umsetzbar sind.²²³ Oder aber sie ziehen finanziell weitreichende Haftungsfolgen (z.B. Tierhalterhaftung bei Zwischenfällen mit Herdenschutzhunden²²⁴) nach sich. Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 4 EUV), wonach die unionalen Maßnahmen inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen, ist dabei zu beachten.²²⁵
- > *Herdenschutz ist nachteilig*: Hier ist an Fälle zu denken, in denen Herdenschutzmaßnahmen zwar faktisch, rechtlich und ökonomisch machbar wären, aber aufgrund anderer wichtiger Interessen (vgl. lit. c) nicht ohne gewichtige Nachteile durchgeführt werden können oder mit anderen nachteiligen Auswirkungen verbunden sind.²²⁶ Zu denken ist an eine Zäunung, die aufgrund der Flächenausdehnung oder der großen Anzahl kleiner und kleinster Streuflächen dermaßen umfangreich gestaltet sein müsste, dass sie mit anderen öffentlichen Interessen wie dem Landschaftsschutz (Landschaftsbild), der Möglichkeit des freien Wildwechsels (inklusive z.B. der in Anhang V FFH-RL gelisteten Gemse)²²⁷ bzw. der Wanderungskorridore geschützter Arten oder der ökologischen

siert; *Heindl*, 56. Weiters könnte die Frage aufgeworfen werden, ob der Tatbestand der Tierquälerei gemäß § 5 Tierschutzgesetz (TSchG), BGBl. I 118/2004, verwirklicht wird, wenn Hunde Wolfsangriffen ausgesetzt werden. Für *Heindl*, 5, müsste es gesetzlich und gesellschaftlich akzeptiert sein, dass Herdenschutzhunde im Arbeitseinsatz von Wölfen getötet werden. Diese Fragen müssten weiter vertieft werden.

Zu den Novellierungen betreffend Herdenschutzhunde im schweizerischen Tierschutzrecht siehe *Bütler/Tresch*, 79; zu den tierschutzrechtlichen Fragen aus deutscher Sicht *Köpl*, 121 ff.

²¹⁷ Aus der Schweiz wird infolge von Bissattacken durch Herdenschutzhunde bereits von zeitlich eingeschränkter Beweidung und Verboten des Einsatzes von Herdenschutzhunden berichtet; *Heindl*, 53. So wurde im Urserental im Kanton Uri diskutiert, aus Rücksicht auf den Tourismus den Alppächtern mit Pachtvertrag den Einsatz von Herdenschutzhunden zu verbieten; vgl. etwa Urner Kantonsrat, Interpellation «Erhaltung der Lebensräume in den Berg- und Alpagebieten» vom 13. November 2019.

²¹⁸ *Köpl*, 130 f.; *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 142.

²¹⁹ Zu den Prüfschritten Geeignetheit, Erforderlichkeit und Proportionalität bzw. Angemessenheit (Unzumutbarkeit) siehe *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, Art. 5 EUV, Rn. 140 ff.

²²⁰ So auch ARGE ALP, Resolution, Pkt. 4. Vgl. auch Pkt. 5.3.1 Sbg. Wolfsmanagementplan betreffend eine vollständige oder teilweise Umzäunung von Almen in hochalpinem Gelände. In der Schweiz ist es an den Kantonen, die Frage der Zumutbarkeit von Herdenschutzmaßnahmen im Einzelfall und im Rahmen der Bundesvorgaben zu klären; grundsätzlich erachtet das BAFU das Ergreifen der in Jagdverordnung und Vollzugshilfe beschriebenen Maßnahmen aufgrund der Subventionierung grundsätzlich als zumutbar; BAFU, *Vollzugshilfe Herdenschutz*, 31.

²²¹ Zu den hohen Anforderungen an wirkungsvolle Zäunungen (abgesehen vom Nachtpferch) siehe EP, *Large Carnivore Management Plans*, 43 f.

²²² So wird in Pkt. 5.3.2 Sbg. Wolfsmanagementplan davon ausgegangen, dass ein effektiver Herdenschutz in Almgebieten durch Behirtung trotz Fördermaßnahmen erst ab einer Herdengröße von 500-800 Stück wirtschaftlich verhältnismäßig ist. Zu den Vollkosten für den Einzelbetrieb *Hackländer et al.*, 20 f. und 185 ff.; *Hinterseer/Niedermayr/Kapfer/Kantelhardt*, 67 ff.

²²³ Zum Aufwand von Herdenschutzmaßnahmen in Deutschland *Dumke*, 109 ff.

²²⁴ *Heindl*, 57; *Höllbacher*, 184. Vgl. die Schweizer Praxisfälle bei *Bütler/Tresch*, 107 ff. Allgemein zum deutschen Recht *Köpl*, 128 ff., zum schweizerischen Recht BAFU, *Vollzugshilfe Herdenschutz*, 11.

²²⁵ Vgl. die Parameter betreffend Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit von Herdenschutzmaßnahmen in Pkt. 5.3.5 Sbg. Wolfsmanagementplan: Betriebsstruktur, Risikoanalyse, mögliche bzw. zielführende Maßnahmen, erforderlicher einmaliger und laufender Arbeitsaufwand, erforderliche einmalige und laufende Aufwendungen, mögliche Fördermaßnahmen.

²²⁶ Vgl. *Hackländer et al.*, 22 f.

²²⁷ *Schachenhofer/Sieghartsleitner/Spinka/Walter*, 151 f.

Vernetzung (unerwünschte Fragmentierung der Landschaft) kollidieren würde.²²⁸ Oder an einen aus Herdenschutzgründen notwendigen Systemwechsel wie gemeinsame Herden, der an den oft verbrieften alten Rechten (identitätsstiftende Weiderechte, Servitute und Almgemeinschaften) bzw. einer gewachsenen Eigentümerstruktur an den Flächen scheitern wird.²²⁹ Oder an Präventionsmaßnahmen, die tierschutzfreundlichen Haltungsformen entgegenstehen.²³⁰ Ebenso können kleinräumigere negative ökologische Folgen beobachtbar sein, die teilweise sehr differenziert auftreten, wie etwa das Beispiel der Gemeinde Fließ zeigt²³¹. Zu denken ist aber auch an insbesondere intensiv genutzte Tourismusgebiete, die durch umfangreiche Zäunungen und veränderte Wegführungen bzw. die Gefährdung durch Herdenschutzhunde an Attraktivität verlieren würden. Negative ökologische Einflüsse durch Nachtpferche wegen punktueller Nährstoffanreicherungen und durch Herdenschutzhunde auf insbesondere bodenbrütende Vogelarten nach Anhang I Vogelschutzrichtlinie (Auerhuhn, Birkhuhn) finden Erwähnung.²³² Überdies kann es zu unerwünschtem Einfluss auf die Schalenwildbestände kommen.²³³

Es dürfen also Fälle nicht ausgeblendet werden, in denen insbesondere aus faktischen, rechtlichen, verhältnismäßigen bzw. übergeordneten Gründen gar keine Herdenschutzmaßnahmen ergriffen werden können, was eine «anderweitige zufriedenstellende Lösung» vereitelt.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass bei der Interpretation unbestimmter Gesetzesbegriffe wie «keine anderweitige zufriedenstellende Lösung» gemäß Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten ein Spielraum obliegt.²³⁴ Insofern wird es möglich sein, dass ein Mitgliedstaat für bestimmte Gebiete bzw. Situationen zum Schluss kommen muss, dass alternative Maßnahmen zur Verhütung oder Verringerung von Schäden ebenso wie deren Ausgleich²³⁵ nach den obigen Ausführungen keine Alternative darstellen.

4.2.2. Keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands

Dann erlaubt Art. 16 Abs. 1 FFH-RL eine mitgliedstaatliche Abweichung nur unter der Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Zu den komplexen Fragen, die diese Bewertung aufwirft siehe Pkt. 2.2.4.

Dieser Gedanke findet sich auch in vergleichbaren artenschutzrechtlichen Bestimmungen, bspw. in Art. 9 Berner Konvention, wo die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schaden darf, oder in Art. 15 Abs. 4 Protokoll «Naturschutz und Landschaftspflege» zur Alpenkonvention, wo das natürliche Gleichgewicht der betroffenen Arten insgesamt nicht gefährdet werden darf.

²²⁸ Für *Trouwborst*, RECIEL, 310, können Zäunungen sogar gegen Verpflichtungen aufgrund der FFH-RL und Berner Konvention verstoßen. Zu solchen Verstößen aufgrund der «Barrierewirkung» von Maßnahmen EuGH Rs. C-404/09, Rn. 166 f. und 188.

²²⁹ Vgl. *Hackländer et al.*, 22 f.; *Heindl*, 53 und 59. Für Bayern *Köpl*, 126 f.; für die Schweiz *Mettler*, 36.

²³⁰ Vgl. *Köpl*, 124.

²³¹ In Fließ (Tirol) wurde mit großem Aufwand (rund 700 Arbeitsstunden, 20.000 € Gesamtkosten) auf einer Länge von rund 4,5 km ein Elektrozaun errichtet. Die Folge war nicht nur eine Verdrängung der Wolfsrisse sondern Erosion im angestammten Weidegebiet oben am felsigen Grat, wo kein Zaun errichtet werden konnte; ORF Tirol, 1. November 2020.

²³² *Mair*, 78 f.

²³³ Insbesondere Änderung der Raum-Zeit-Nutzung durch Stress, *Hackländer et al.*, 16 und 86 ff.

²³⁴ LCIE, Leitlinien, 30.

²³⁵ Wie vom EU-Umweltkommissar gegen die Einrichtung regionaler «wolfsfreier Zonen» ins Feld geführt; EP, Antwort, Pkt. 1.

4.2.2.1. Betrachtungsebene

Die Kommission betont, dass der Erhaltungszustand einer Art in der jeweiligen biogeographischen Region eines Mitgliedstaates, wie sie für die Berichtspflicht gemäß Art. 17 FFH-RL erhoben wird, eine wichtige Information sei, für eine angemessene Bewertung der Auswirkungen einer Ausnahme aber auf eine niedrigere Ebene als die der biogeographischen Region abgestellt werden müsse.²³⁶ Sie schlägt dafür – in Auslegung von «Populationen der betroffenen Art» – die (lokale) Population vor, allerdings müsse dieses Konzept an die jeweils zu schützende Art angepasst werden. So sei ausdrücklich die Tötung von einzelnen Großraubtieren, die große Lebensräume beanspruchen, «auf Populations-ebene (gegebenenfalls grenzübergreifend)» zu bewerten.²³⁷ Auch für den EuGH ist die Bewertung der Auswirkung einer Maßnahme bezogen auf das Gebiet einer lokalen Population im Allgemeinen erforderlich, um ihre Auswirkung auf den Erhaltungszustand in einem größeren Rahmen zu bestimmen. Der Erhaltungszustand einer Population auf nationaler oder biogeographischer Ebene hänge außerdem von der kumulierten Auswirkung der verschiedenen, die lokalen Gebiete betreffenden Ausnahmen ab.²³⁸

Auf Populationsebene (Europa) wird nach den Kriterien der FFH-Richtlinie der günstige Erhaltungszustand des Wolfs für die alpine biogeographische Region als jedenfalls erreicht eingeschätzt,²³⁹ während dies für den Mitgliedstaat Österreich jedoch (noch) nicht gilt²⁴⁰ (im Detail siehe Pkt. 2.2.4.). Für die hier interessierende Prüfung der artenschutzrechtlichen Ausnahmetatbestände des Art. 16 FFH-RL wird auf die offizielle Bewertung der europäischen Behörden auf Populationsebene abzustellen sein.²⁴¹ Dies ergibt sich schon daraus, dass grenzüberschreitend agierenden Wölfen nur eine ebensolch grenzüberschreitende Bewertung gerecht werden kann. Dieser Ansatz entspricht auch – wie gezeigt (Pkt. 2.2.4.2.) – den zentralen behördlichen und literarischen Aussagen zur zu wählenden Ebene betreffend notwendige Maßnahmen, Management und Ausnahmen. Überdies macht die Europäische Umweltagentur darauf aufmerksam, dass Österreich einen so kleinen Teil der europäischen alpinen Population beherbergt, dass sie den EU alpinen Status nicht beeinflusst.²⁴²

²³⁶ EK, Leitfaden Artenschutz, 68. Die Ergebnisse einer solchen Bewertung auf niedrigerem Niveau seien dann der Situation in einem größeren (z.B. biogeographischen oder nationalen) Rahmen gegenüberzustellen, um ein Gesamtbild der Situation zu erhalten.

²³⁷ EK, Leitfaden Artenschutz, 68. Bei grenzüberschreitenden Populationen bzw. Arten, die bei ihren Wanderungen die Grenzen der EU überschreiten, ist soweit möglich ihr gesamtes natürliches Verbreitungsgebiet, einschließlich der Wanderungsgebiete außerhalb der EU, zu berücksichtigen.

²³⁸ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 59. Hingegen könne der Teil des natürlichen Verbreitungsgebiets, der sich auf Teile des Hoheitsgebiets eines Drittstaats erstreckt, der nicht an die Verpflichtungen zum strengen Schutz der Arten von Interesse für die EU gebunden ist, bei dieser Beurteilung nicht berücksichtigt werden; Rn. 60. Auf einem Gebiet, das die Grenze eines Drittstaates überschreitet, könne die Auswirkung einer Ausnahme auf den Erhaltungszustand einer Population nicht beurteilt werden; Schlussanträge des Generalanwalts, Rn. 85 ff.

²³⁹ Hackländer, 205.

²⁴⁰ Scherling, 167; so bedeute das sporadische Auftreten einzelner Wölfe in Österreich und deren Verbleib über einige Tage bzw. in Einzelfällen über mehrere Wochen keinesfalls das Vorhandensein einer signifikanten Population.

²⁴¹ Dies bei der alpinen Region hier schon aus rein praktischen Gründen, weil die österreichische Bewertung mit «unknown» nicht brauchbar erscheint.

²⁴² So stellt die EEA-ETC/BD in einer Antwort vom 27. März 2020 an den Naturschutzbund Österreich, der sich im Zuge des Konsultationsprozesses, der in Vorbereitung der EU-Bewertungen stattgefunden hat, kritisch zur Bewertung der österreichischen Daten geäußert hat, fest: «furthermore Austria hosts such a small part of the EU Alpine population that it would not influence EU Alpine status.»; siehe <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?region=ALP&period=5&subject=Canis+lupus>, rechte Spalte unter 0/2.

4.2.2.2. Ausnahme

Nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL ist der günstige Erhaltungszustand der Populationen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der dort vorgesehenen Ausnahmen.²⁴³ Die Gewährung von Ausnahmen für Arten, die nicht einen günstigen Erhaltungszustand aufweisen, wird in der Richtlinie nicht vorgesehen.

Gleichwohl können für die Kommission beide Konzepte unter gewissen Voraussetzungen in die Auslegung und Umsetzung von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL einbezogen werden, vorausgesetzt die Verwirklichung des Ziels des günstigen Erhaltungszustands ist zu keinem Zeitpunkt gefährdet.²⁴⁴ Je ungünstiger sich jedoch der Erhaltungszustand einer Art und dessen Entwicklungstrend darstellen, desto weniger lassen sich Ausnahmegewilligungen rechtfertigen,²⁴⁵ ausgenommen bei außergewöhnlichen Umständen²⁴⁶.

Dem schließt sich der EuGH an, wenn er darauf ausdrücklich Bezug nimmt und davon ausgeht, dass Ausnahmen zulässig sein können, wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass sie nicht geeignet sind, den bestehenden ungünstigen Erhaltungszustand zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes zu behindern.²⁴⁷ Insofern könne die Tötung einer Reihe von Exemplaren für die betreffende Art neutral sein. Die ausnahmsweise Gewährung solcher Ausnahmen sei auch im Licht des Vorsorgeprinzips (Art. 191 Abs. 2 AEUV) zu beurteilen.²⁴⁸

In der Literatur wird in diesem Zusammenhang auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hingewiesen, vor dem ein Ausschluss von Ausnahmen mangels Erforderlichkeit nicht zu rechtfertigen sei, wenn sie auf den Erhaltungszustand – sei er auch (noch) nicht günstig – keinerlei negative Auswirkungen besitzen.²⁴⁹ So wurde bei den insgesamt drei genehmigten Entnahmen verhaltensauffälliger Wölfe in Deutschland im Zeitraum 2015-2017 rechtskonform trotz des ungünstigen Erhaltungszustands davon ausgegangen, dass aufgrund der positiv und dynamisch verlaufenden Bestandsentwicklung eine Verschlechterung des Populationszustandes nicht zu befürchten war.²⁵⁰

Auch die Leitlinien der LCIE verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass es nicht absolut notwendig sei, dass sich die Zielpopulation einer Art in einem günstigen Erhaltungszustand befindet, damit eine Ausnahme genehmigt werden kann, aber dass nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit die Argumente unter diesen Umständen sehr stark und die Maßnahmen sehr begrenzt sein müssten, nebst genauer Überwachung der Auswirkungen.²⁵¹ Insofern werden zwecks Erfassung aller möglichen nachteiligen Effekte Managementpläne auf Populationsniveau gefordert.²⁵² Die Kommission empfiehlt als eine

²⁴³ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 55; C-342/05, Rn. 28; C-508/04, Rn. 115.

²⁴⁴ EK, Leitfaden Artenschutz, 69.

²⁴⁵ Vgl. *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 150.

²⁴⁶ Eingehend zu diesen «außergewöhnlichen Umständen» *Steeck*, 6, wenngleich der EuGH in C-342/05, Rz. 28, – entgegen *Steeck* – dieses Kriterium gar nicht aufgreift.

²⁴⁷ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 68; C-342/05, Rn. 29. Vgl. auch *Steeck*, 4 ff. sowie die Hinweise in Fn. 10; *Wolf*, ZUR, 334; *Wolf*, NuR, 465; *Trouwborst*, JEL, 360 f.; *Trouwborst*, EEELR, 95 f. Weiters die an diese Rechtsprechung angepasste Regelung des deutschen Bundesnaturschutzgesetzes (§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG); *Köck/Kuchta*, 511, sowie die gleichlautende Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts; *Wolf*, NuR, 467; *Köpl*, 140 f. m.w.N.

²⁴⁸ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 69. Siehe auch die Schlussanträge der GA *Kokott* vom 30.11.2006 – C-342/05, Rn. 51 ff., wo auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Bezug genommen wird.

²⁴⁹ *Tholen*, 154; *Wolf*, NuR, 465; *Steeck*, 8.

²⁵⁰ *Köck/Kuchta*, 515.

²⁵¹ LCIE, Leitlinien, 31, unter Verweis auf die Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe Artikel 12 «Beitrag zur Interpretation des strengen Artenschutzes – FFH-Richtlinie Artikel 12» (abschließende Version April 2005), heute EK, Leitfaden Artenschutz, 69 f.

²⁵² So auch nachdrücklich *Trouwborst*, JEL, 360 f.: «The firmer the plan – i.e. the more likely it will ensure a favourable conservation status – the more room for the granting of derogations where these are desirable.» Zur Entwicklung solcher Managementpläne auf Populationsniveau in internationalen Fällen siehe LCIE, Leitlinien, 32 ff.

Möglichkeit der Anwendung einer flexiblen und verhältnismäßigen Ausnahmeregelung die Aufstellung von Artenschutzplänen.²⁵³

Das entscheidende Kriterium für die Gewährung einer Ausnahme ist hier also, ob mit ihr schädliche Auswirkungen auf den Erhaltungszustand oder eben die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands auf sämtlichen Ebenen verbunden sind.²⁵⁴ «Mit anderen Worten: wenn eine Ausnahme erhebliche negative Auswirkungen auf die betreffende Population (oder die Entwicklungstendenzen dieser Population) oder auf Ebene der biogeographischen Region in einem Mitgliedstaat hat, so sollte die zuständige Behörde keine Genehmigung für diese Ausnahme erteilen. Das Nettoergebnis einer Ausnahmeregelung sollte für eine Art immer neutral oder positiv sein.»²⁵⁵ Ist der Erhaltungszustand auf den verschiedenen Bewertungsebenen unterschiedlich, sei zunächst die Situation auf Populationsebene zu berücksichtigen und dann die Auswirkung der Ausnahme auf die Population im Kontext der biogeographischen Region.

Zusammenfassend lassen sich gemäß Europäischer Kommission solche Ausnahmen leichter rechtfertigen, wenn

- in einem Mitgliedstaat für eine Art (angemessene, wirksame und überprüfbare) Maßnahmen aufgestellt und wirksam durchgeführt werden, die den strengen Schutz der Art gewährleisten und einen günstigen Erhaltungszustand zum Ziel haben;
- die Ausnahme diesen Maßnahmen nicht zuwiderläuft, ihre Wirkung beeinträchtigt oder neutralisiert;
- die Auswirkungen der Ausnahme genauestens überwacht werden, um aus den Ergebnissen Lehren für die Zukunft zu ziehen.²⁵⁶

4.2.3. Erhaltung der natürlichen Lebensräume

Die Ausnahmeregelung von Art. 16 Abs. 1 lit. a FFH-RL richtet sich gegen die Gefährdung wildlebender Tiere und Pflanzen sowie natürlicher Lebensräume durch die Wolfspräsenz. Nach Ansicht der Kommission zielt die Bestimmung auf die Verringerung negativer Auswirkungen einer geschützten Art auf insbesondere empfindliche, seltene, gefährdete oder endemische Arten und Habitats, wie sie z.B. in den Anhängen der FFH-RL enthalten sind, aber es dürfen auch andere Arten und Habitats nicht ganz außer Acht gelassen werden.²⁵⁷

Von den auf österreichischen Almen vorkommenden Lebensraumtypen nach FFH-Richtlinie sind die prioritären Lebensräume «Artenreiche montane Borstgrasrasen auf

²⁵³ EK, Leitfaden Artenschutz, 70.

²⁵⁴ Insofern scheint die Divergenz in der Lehre, ob Art. 16 Abs. 1 FFH-RL unter einem günstigen Erhaltungszustand den aktuellen Erhaltungszustand oder einen angestrebten Erhaltungszustand versteht, bedeutungslos; Steeck, 7 und die in Fn. 47 aufgeführten Nachweise.

²⁵⁵ EK, Leitfaden Artenschutz, 69. Steeck, 7 ff., befürwortet überdies die Berücksichtigung von Kompensationsleistungen (populationsfördernden Maßnahmen). Im Ergebnis sieht er hohe Hürden für eine Ausnahmegenehmigung: «Entweder der Vorhabenträger schafft es, durch Maßnahmen zu Gunsten der betroffenen Art insgesamt eine positive oder jedenfalls eine ausgeglichene Bilanz zu schaffen oder aber für das Vorhaben streiten außergewöhnliche Gründe, die über die in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL genannten Gründe hinausgehen. Letzteres dürfte ... nur selten der Fall sein.»

²⁵⁶ EK, Leitfaden Artenschutz, 70. Auf den Punkt betreffend Beschädigung oder Zerstörung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen wird hier nicht eingegangen.

²⁵⁷ EK, Leitfaden Artenschutz, 61. Für eine restriktivere Auslegung fehlt jeglicher Hinweis im Wortlaut der Bestimmung; Tholen, 150.

Silikatböden»²⁵⁸ und «Alpine und subalpine Kalkrasen»²⁵⁹ z.T. an eine extensive Nutzung durch Beweidung gebunden oder können von dieser profitieren.²⁶⁰

Gleichwohl wird allgemein eine moderate Beweidung als Schlüsselfaktor für die Biodiversität von Almlandschaften angesehen.²⁶¹ Letztlich würde eine Aufgabe bzw. Reduktion der Almwirtschaft eine Gefährdung natürlicher Lebensräume und alpiner biologischer Vielfalt bedeuten.²⁶² Ob lit. a nur auf eine direkte Gefährdung durch die geschützte Art anwendbar ist oder auch – wie hier – indirekt über die Gefährdung landwirtschaftlicher Nutztiere mit daraus abgeleiteten negativen Folgen, mag hier offen bleiben.

4.2.4. Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung

Die Ausnahmebestimmung von Art. 16 Abs. 1 lit. b FFH-RL spricht von Abweichungen zur Verhütung ernster Schäden insbesondere²⁶³ an Kulturen, Wäldern, Fischgründen und Gewässern, sonstigen Formen von Eigentum und in der Tierhaltung. Der Wildschadensbegriff wird damit nicht definiert, aber durch die Aufzählung verdeutlicht.²⁶⁴ Die von Großraubtieren verursachten Konflikte können für die LCIE in manchen Situationen durchaus sehr ernst sowie Kosten und Nutzen nicht gleich verteilt sein.²⁶⁵

Zunächst fällt auf, dass vom Wortlaut her ausdrücklich **Präventivmaßnahmen** zulässig sind, was als Ausfluss des Vorsorgeprinzips (Art. 191 Abs. 2 AEUV) deutbar ist.²⁶⁶ Diese Rechtfertigung ist dazu gedacht, ernsthaften Schäden vorzubeugen, nicht um auf bereits eingetretene Schäden zu reagieren.²⁶⁷

Weiters müssen **«ernste» Schäden**, also besonders qualifizierte Schäden drohen, hier insbesondere in der Tierhaltung. Allgemein wird sich die Einstufung eines Schadens als ernsthaft – als von «schwerwiegender Natur»²⁶⁸ – schwer definieren lassen und vom lokalen Akzeptanzniveau abhängen.

- Zu Art. 9 Abs. 1 lit. a VogelschutzRL, die mit der «Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigeieten und Gewässern» eine nahezu gleichlautende²⁶⁹ Vorschrift enthält, hat der EuGH festgehalten, dass diese Abweichung das Vorliegen von Schäden «eines gewissen Umfangs» verlangt.²⁷⁰ Bloße Belästigungen und normale wirtschaftliche Risiken sind ausdrücklich nicht abgedeckt.²⁷¹
- Zum in diesem Punkt gleichlautenden Art. 9 Berner Konvention gilt, dass Intensität und Dauer der schädlichen Einwirkung sowie das Maß der verursachten Zerstörung oder Schädigung entscheidend sind.²⁷²

²⁵⁸ FFH-Code 6230.

²⁵⁹ FFH-Code 6170.

²⁶⁰ *Hackländer et al.*, 32 f. und 384 f.

²⁶¹ *Hackländer et al.*, 385; *Köpl*, 124 f.

²⁶² Vgl. auch ARGE ALP, Resolution, Pkt. 1; *Mair*, 75 und 78 f.

²⁶³ Die Aufzählung ist nicht abschließend; so auch EK, Leitfaden Artenschutz, 81; *Tholen*, 150.

²⁶⁴ So zum nahezu gleichlautenden Wildschaden gemäß Art. 9 Berner Konvention *Bütler*, 46 f.

²⁶⁵ LCIE Grundsatzklärung «Anwendung von Kompensationen und ökonomischen Anreizsystemen zur Verminderung durch große Raubtiere verursachter ökonomischer Verluste», LCIE, Leitlinien, 81. Die LCIE vertritt deshalb zusammen mit den Erhaltungszielen die Berücksichtigung von Belangen der sozialen Gerechtigkeit. Allgemein zur Bedeutung der Nutztiere als Beutetiere für Wölfe siehe *Dumke*, 105 f.

²⁶⁶ Siehe auch Fn. 248.

²⁶⁷ LCIE, Leitlinien, 29. So auch EuGH Rs. C-342/05, Rn. 40; EK, Leitfaden Artenschutz, 61; *Tholen*, 151.

²⁶⁸ LCIE, Leitlinien, 30.

²⁶⁹ Die Abweichung «ernste»/«erhebliche» Schäden besteht nur in der deutschen Sprachfassung, die englische Fassung bspw. spricht einheitlich von «serious damage».

²⁷⁰ EuGH Rs. C-247/85, Rn. 56; *Tholen*, 151.

²⁷¹ EK, Leitfaden Artenschutz, 61.

²⁷² *Schumacher/Schumacher/Fischer-Hüftle*, 30, unter Verweis auf die Resolution No. 2.

- Der Deutsche Bundestag definiert «ernsthafte» Schäden dahingehend, dass sie gesamtwirtschaftliche Ausmaße annehmen oder zu einer Existenzbedrohung führen.²⁷³ Hingegen geht die Novelle²⁷⁴ zum deutschen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)²⁷⁵ davon aus, dass der Schaden nicht die wirtschaftliche Existenz gefährden muss (wie in der deutschen Rechtsprechung teilweise verlangt wurde), womit auch den Hobbytierhaltern geholfen werden soll.²⁷⁶

Betreffend **Tierhaltung** sind folgende Argumente vorstellbar:

Zunächst ist es naheliegend, auf ein *bestimmtes Schadensausmaß* abzustellen. So könnte generell davon ausgegangen werden, dass ab einer bestimmten Anzahl gerissener Nutztiere bzw. einer monetär bezifferbaren Schadenssumme ein ernster Schaden vorliegt. Der Nachteil dieser Argumentation liegt darin, dass bei Ersatz der Schäden durch die öffentliche Hand (allenfalls durch eine Versicherung) rechtlich betrachtet letztlich gar kein Schaden vorliegt. Insofern besteht die Gefahr, dass Risse von Weidetieren nicht als ernster Schaden anerkannt werden. Dazu tritt das Risiko, dass ein definiertes (hohes) Schadensausmaß nur selten oder gar nicht erreicht wird und große regionale Unterschiede bestehen können. Ohnehin erscheint es schwierig, ein drohendes Schadensausmaß präventiv abzuschätzen.²⁷⁷

Eine andere Möglichkeit wäre die Ernsthaftigkeit nicht an einer bestimmten Risszahl sondern an einer *Wiederholung* festzumachen. Schäden an Weidetieren könnten erst beim zweiten oder wiederholten Ereignis als ernst berücksichtigt werden. Allerdings kann sich auch hier die Problematik der Prognose eines drohenden wiederholten Angriffs stellen (zumindest in Bezug auf den zweiten Vorfall).

Weitergehend könnte argumentiert werden, dass die Bedrohung durch den Wolf abgesehen von allfälligen Rissen insofern zu ernsten Schäden führt, als die weitere Beweidung dadurch *wesentlich erschwert* wird und es zu indirekten betriebswirtschaftlichen Auswirkungen kommen kann. Dazu zählen etwa Zuchtverlust am Betrieb, ungebührliche Beeinträchtigung des Wohlbefindens der Nutztiere, Mehraufwendungen in Betreuung und Versorgung der (verbleibenden) Tiere am Heimbetrieb, Betreuung der Almweideflächen und Tiere während des Gefährdungszeitraums,²⁷⁸ geringere Fortpflanzungsraten durch Stress²⁷⁹, Unruhe in der Herde, Leistungseinbußen durch Abnahme der Fress- und Milchleistung bis hin zum Verwerfen²⁸⁰, bei vorzeitigem Abtrieb Verlust der Förderungen, Mehraufwendungen bei Betriebsmitteln und steigendes Parasiten- und Krankheitsproblem durch die starke Nutzung der Heimweideflächen.

In letzter Konsequenz könnte eine Folge aber auch die *Aufgabe* der Weidehaltung sein. So sei durch die Wölfe einheitlich ein markanter Rückgang der Weidetierhaltung – in erster Linie der Schafhaltung – zu verzeichnen, wobei Österreich betreffend davon ausgegangen werden müsse, dass die Entwicklung aufgrund der vergleichsweise kleineren Betriebs- und Flächenstruktur der Alm- und Weidegebiete dramatischer ablaufen werde.²⁸¹ Diese Gefahren werden entweder in einem weiten Sinne als «ernste Schäden in der Tier-

²⁷³ Deutscher Bundestag, Wolfsfreie Zonen, 5. Auch *Wolf*, ZUR, 335.

²⁷⁴ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 04.03.2020, BGBl. I S. 440, Geltung ab 13.03.2020.

²⁷⁵ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542.

²⁷⁶ In § 45 Abs. 7 Z 1 BNatSchG wurde die Wortgruppe «sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden» durch «sonstiger ernster Schäden» ersetzt. Dazu Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode, Drucksache 19/10899 vom 14. Juni 2019, Erläuterungen zu Nummer 2, 9.

²⁷⁷ Auch die hohe Zahl an Tieren, die ohne Einwirkung von Wölfen jährlich während des Almsommers umkommen bzw. verloren gehen, wird als Gegenargument vorgebracht werden können.

²⁷⁸ Land Sbg., Gutachten Tofernalm, 13.

²⁷⁹ *Hackländer et al.*, 16.

²⁸⁰ *Heindl*, 58.

²⁸¹ *Heindl*, 50 ff., zu den Überforderungsfaktoren, insbesondere der Nebenerwerbsbetriebe, 59.

haltung» angesehen oder zusätzlich bzw. allenfalls allein auf lit. c (Pkt. 4.2.6.) abgestützt werden können.²⁸²

Der zweite mögliche Tatbestand von ernsten Schäden «**an sonstigen Formen von Eigentum**» ist wohl nicht einschlägig, da der Wolf kaum wirtschaftlich bedeutsame Schäden, etwa an Zäunen oder Stalleinrichtungen, hervorrufen wird.

4.2.5. Interesse der öffentlichen Sicherheit

Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (Art. 16 Abs. 1 lit. c FFH-RL) durch die Wolfspräsenz erscheint grundsätzlich sehr unwahrscheinlich.²⁸³ Allenfalls vorstellbar wäre hier die Entfernung tollwütiger, aggressiver, scheuloser oder anderer bestimmter Individuen, die ein unerwünschtes Verhalten zeigen.²⁸⁴

Mittelbar könnte eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit allerdings auch in aufgrund der Aufgabe der Almbewirtschaftung u.U. verstärkt drohenden Naturgefahren oder im unter dem Wolfsdruck höheren Aggressionspotential von Rinderherden (als Gefährdung insbesondere gegenüber Touristen) gesehen werden (dazu Pkt. 4.2.6.).

4.2.6. Anderes überwiegendes öffentliches Interesse

Art. 16 Abs. 1 lit. c FFH-RL sieht auch zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschliesslich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt, vor. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, verdeutlicht aber Gewicht und Bedeutung, welche den Ausnahmegründen zukommen muss.²⁸⁵ Dabei können nach Ansicht der Kommission nur von öffentlichen oder privaten Körperschaften geförderte öffentliche Interessen gegen die Erhaltungsziele der Richtlinie abgewogen werden, die überdies meist nur dann überwiegend sein können, wenn sie langfristig sind.²⁸⁶ Die Einbeziehung solcher Interessen wird trotz der restriktiven Formulierung als Ausdruck der generellen Berücksichtigungspflicht des Art. 2 Abs. 3 FFH-RL angesehen.²⁸⁷

Als anderes überwiegendes öffentliches Interesse kommt hier in erster Linie das **öffentliche Interesse am Erhalt der Almwirtschaft** in Betracht, das in zahlreichen Rechtsnormen zum Ausdruck kommt²⁸⁸:

²⁸² Zum Einfluss des Wolfs auf die Motivation, Almen nicht mehr zu bewirtschaften, *Hackländer et al.*, 31 f. und 358 ff.

²⁸³ Siehe eingehend *Trouwborst*, JEL, 361 f.; in Schweden erfolgte im Zeitraum 2008-2018 nur eine Tötung eines Wolfes durch die Polizei wegen der Abwendung von Gefahren für Menschen (bei unsicherer Datenbasis), *Schneider*, 221 f. und Tabelle 4. Hingegen haben Wölfe in Frankreich vom 16.-19. Jahrhundert mehreren Tausend Menschen, häufig Kindern und Jugendlichen, das Leben gekostet; *Moriceau*, 69 ff. Für *Wolf*, 335, könne heute, da von den (in Deutschland) lebenden Wölfen bisher keine Bedrohung menschlichen Lebens ausgegangen ist, eine Abweichung vom Tötungsverbot nicht auf die öffentliche Sicherheit gestützt werden; allenfalls wäre eine Tötung aus Gründen der Seuchenbekämpfung im Interesse der Volksgesundheit zulässig.

²⁸⁴ LCIE, Leitlinien, 30. Für Art. 9 Berner Konvention siehe *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 145.

²⁸⁵ *Tholen*, 151. Der Begriff der «zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses» ist so wie im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL auszulegen; *Niederstadt/Krüsemann*, 350. Allerdings hat sich – soweit ersichtlich – auch dort der EuGH bislang nicht dazu geäußert.

Zu den «anderen vorrangigen öffentlichen Belangen» in Art. 9 Berner Konvention zählen *Linnell/Trouwborst/Fleurke*, 144 f., auch den Schutz von «rural interests».

²⁸⁶ EK, Leitfaden Artenschutz, 62.

²⁸⁷ *Tholen*, 151.

²⁸⁸ Insbesondere erkennt die Kommission allgemein an, dass viele traditionelle landwirtschaftliche Praktiken einen positiven Beitrag zur Schaffung und Erhaltung europäischer Habitate haben können; zum Zusammenhang Landwirtschaft und Art. 12 FFH-RL siehe EK, Leitfaden Artenschutz, 33 ff.

- im internationalen Recht
 - > *UNESCO – immaterielles Kulturerbe*:²⁸⁹ Das Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen Kulturerbes²⁹⁰ zählt u.a. auch Wissen und Praktiken im Umgang mit der Natur, wie bspw. traditionelles landwirtschaftliches Wissen, zum immateriellen Kulturerbe (vgl. Art. 2 Abs. 1 Übereinkommen). In den internationalen Verzeichnissen finden sich in der sog. Repräsentativen Liste des immateriellen Kulturerbes der Menschheit seit 2019 für Österreich (neben Griechenland und Italien) auch die Wanderweidewirtschaft (Transhumanz)²⁹¹. In den nationalen Verzeichnissen findet sich für Österreich u.a. die Dreistufenlandwirtschaft im Bregenzerwald²⁹², für Deutschland bspw. die hochalpine Allgäuer Alpwirtschaftskultur in Bad Hindelang²⁹³, die süddeutsche Wander- und Hüteschäferi²⁹⁴ sowie die Tradition des Schäferlaufs in Markgröningen, Bad Urach und Wildberg^{295, 296}.
 - > *UNESCO – Biosphärenreservate*:²⁹⁷ Dabei handelt es sich um Gebiete, die international im Rahmen des UNESCO-Programms «Der Mensch und die

²⁸⁹ Siehe <https://www.unesco.at/kultur/immaterielles-kulturerbe/internationale-ebene>.

²⁹⁰ BGBl. III Nr. 76/2009.

²⁹¹ Gemäß der österreichischen UNESCO-Kommission wird die Wanderweidewirtschaft wie folgt beschrieben: «Die Transhumanz ist eine den Jahreszeiten folgende Alm- bzw. Weidebewirtschaftung; die Wanderschaft von begleiteten Herden (insbesondere Schafen, Kühen und Ziegen) entlang bestimmter Routen. Sie existiert in vielen Weltregionen, eine internationale Erweiterung dieses Elements ist durchaus realistisch. Die für Österreich bei dieser Einreichung relevante, seit Jahrhunderten durchgeführte Transhumanz, ist in den Ötztaler Alpen beheimatet und als besondere Form des Schafwandertriebs dokumentiert. Die Wanderungen – ausgehend von Südtirol nach Tirol und zurück – gelten als die einzige grenzüberschreitende Transhumanz in den Alpen, die über Gletscher führt. Über viele Generationen hinweg haben sich durch die Transhumanz soziale und kulturelle Beziehungen zwischen den Menschen „hüben und drüben“ der Berge entwickelt. Alte Rituale und Bräuche wie etwa das Festlegen der Weideplätze und die Zahl der Schafe, die Bezahlung oder der gemeinsame Kirchgang vor dem Übertrieb werden bis heute ausgeübt. Aus der Ur- und Frühgeschichtsforschung ist inzwischen gesichert, dass es die Schaftritte über die zum Teil vergletscherten Jöcher seit mindestens 6000 Jahren gibt.»; <https://www.unesco.at/kultur/immaterielles-kulturerbe/artikel/article/neuaufnahme-tradition-der-transhumanz-ist-immaterielles-kulturerbe-der-menschheit>.

²⁹² Diese wird wie folgt beschrieben: «Die Dreistufenlandwirtschaft ist eine Bewirtschaftungsform, die die Bregenzerwälder Bäuer*innen bis heute verwenden, da das silofreie Futter aus den hofeigenen Flächen meist nicht ausreicht, um ihr Vieh ganzjährig zu versorgen. Im jahreszeitlichen Kreislauf ziehen die Familien im Spätfrühling mit dem Vieh zuerst auf das Vorsäss (niedrig gelegene Alm) und etwa Anfang Juli auf die Alpe. Mitte September kehren alle mit einem feierlichen Alpabtrieb wieder zurück zu den Heimbetrieben. Sie ist ein fester Bestandteil des Kulturerbes der Familien, die auf diese Weise ihre Höfe bewirtschaften. Aber auch für alle anderen Bewohner*innen des Bregenzerwaldes ist die Dreistufenlandwirtschaft wichtig: einerseits wegen der regionalen kulinarischen Produkte aus Milch und Käse, die durch diese traditionelle Bewirtschaftungsform erst möglich werden, und andererseits wegen der Feste und Bräuche (Alpaufzüge, Alpabtriebe, Alpmessen, Alpfeste, Käsemärkte, etc.), die in engem Zusammenhang mit der Dreistufenlandwirtschaft stehen. Nur durch den Verzicht auf gärende Futtermittel kann aus der Milch die so genannte Heumilch gewonnen werden, welche u.a. zur Herstellung der Bregenzerwälder Käsesorten unverzichtbar ist. Das Wissen um die Bewirtschaftung der Weideflächen mittels Dreistufenlandwirtschaft wird seit Generationen innerhalb der Bauernfamilien durch Vorzeigen, Vorleben und mündliche Überlieferung weitergegeben. Männliche Jugendliche aus der Familie oder aus dem Bekanntenkreis beginnen als „Pfister“ die Alpwirtschaft von den Erwachsenen zu lernen. Später werden aus diesen „Pfister*innen“ dann Hirt*innen, Senner*innen oder Alpmeister*innen. Unmittelbar mit der Alpwirtschaft verbunden, ist die Pflege und der Erhalt der Kulturlandschaft. Die regelmäßige Bealpfung verhindert die Verbuschung und Verkrautung von Alpwiesen und Berghängen. Der Tritt der Kühe auf steilen Hanglagen kann zudem Hangrutschungen, Murenabgängen und Lawinen vorbeugen.»; <https://www.unesco.at/kultur/immaterielles-kulturerbe/oesterreichisches-verzeichnis/detail/article/dreistufenlandwirtschaft-im-bregenzerwald>.

²⁹³ Siehe <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/immaterielles-kulturerbe/immaterielles-kulturerbe-deutschland/alpwirtschaftskultur>.

²⁹⁴ Siehe <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/immaterielles-kulturerbe/immaterielles-kulturerbe-deutschland/schaeferi>.

²⁹⁵ Siehe <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/immaterielles-kulturerbe/immaterielles-kulturerbe-deutschland/schaeferlauf>.

²⁹⁶ In den jeweiligen Beschreibungen wird insbesondere auch auf folgende Punkte Bezug genommen: Beitrag zur Formung einer artenreichen Kulturlandschaft, Erhaltung der Biodiversität und Biotopvernetzung durch den Transport von Tier- und Pflanzenarten durch die Klauen und Wolle der Schafe, Erhalt historisch gewachsener Kulturlandschaften und Naturschutz, lebendige Tradition mit langer Kulturgeschichte.

²⁹⁷ Siehe <https://en.unesco.org/biosphere>.

Biosphäre» (MAB) nach Maßgabe internationaler Leitlinien²⁹⁸ für das Welt-
netz der Biosphärenreservate anerkannt werden. Als Beispiel sei auf die
UNESCO Biosphäre Lungau²⁹⁹ hingewiesen. Dort unterliegt die Kernzone,
welche die natürlichen, naturnahen Ökosysteme des Biosphärenparks bzw.
besonders schützenswerte Gebiete umfasst, dem Schutzstatus verschie-
dener Schutzgebietskategorien gemäß Sbg. Naturschutzgesetz. Mit Aus-
nahme extensiv traditioneller Nutzungsformen (pflégliche Almwirtschaft,
Schafabtrieb, etc.) und einer nach ökologischen Kriterien ausgerichteten
Wildstandbestandsregulierung (Jagd, Fischerei) darf dort keinerlei Nutzung
erfolgen.³⁰⁰ Für solche Hervorhebungen der Almwirtschaft lassen sich zahl-
reiche weitere Beispiele finden.

- > *Alpenkonvention Protokoll «Berglandwirtschaft»*: Die Ziele umfassen die
Erhaltung und Förderung der standortgerechten und umweltverträglichen
Berglandwirtschaft wegen ihres Beitrags u.a. zur Sicherung der natürlichen
Lebensgrundlagen, zum Schutz vor den Naturgefahren, zur Wahrung der
Schönheit und des Erholungswerts der Natur- und Kulturlandschaft sowie
zur Kultur im Alpenraum (Art. 1). Die Landwirte sind aufgrund ihrer multi-
funktionalen Aufgaben als wesentliche Träger der Erhaltung der Natur- und
Kulturlandschaft anzuerkennen (Art. 4). Betriebe, die in Extremlagen eine
Mindestbewirtschaftung sichern, sind besonders zu unterstützen (Art. 7
Abs. 1). Ausdrücklich sind traditionelle Kulturlandschaftselemente wie Al-
men und deren Bewirtschaftung zu erhalten oder wiederherzustellen (Art. 8
Abs. 3). Überdies wird die standortgemäße flächengebundene Viehhaltung
als ein die landschaftliche und kulturelle Eigenart prägendes Element her-
vorgehoben, weshalb insbesondere die notwendigen land- und weidewirt-
schaftlichen Strukturen zu erhalten sind (Art. 10).
- im Europarecht
 - > *Gemeinsame Agrarpolitik*: Im Rahmen der Ländlichen Entwicklung, der 2.
Säule der GAP, werden mit der VO (EU) 1305/2013³⁰¹ auch spezifische
Fördermaßnahmen für die Alp- und Weidewirtschaft vorgesehen, umge-
setzt mit dem Österreichischen Programm zur Entwicklung des ländlichen
Raums 2014 – 2020³⁰² und mehreren nationalen Sonderrichtlinien. So sieht
im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 28) die ÖPUL-
Sonderrichtlinie³⁰³ insbesondere die Maßnahme «Alpung und Behirtung»
(Pkt. 2.15) vor, während im Rahmen der Ausgleichzulage (Art. 31) die AZ-
Sonderrichtlinie³⁰⁴ insbesondere auch auf Weideflächen auf Almen (Pkt.
1.7.3) abstellt. Weiters besteht die Möglichkeit, spezifisch Herdenschutz-
maßnahmen in die nationalen Entwicklungsprogramme oder LIFE-Natur-
Programme aufzunehmen.³⁰⁵

²⁹⁸ Art. 1, https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/gebietsschutz/0506_leitlinien.pdf.

²⁹⁹ <https://www.biosphaerenpark.eu/>.

³⁰⁰ Siehe <https://www.biosphaerenpark.eu/biosphaerenpark/zonierung-schutzgebiete/>.

³⁰¹ VO (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirt-
schafts fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 347/487.

³⁰² https://www.bmlrt.gv.at/land/eu-agrarpolitik-foerderungen/laendl_entwicklung/leprogramm.html.

³⁰³ Sonderrichtlinie für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den
natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2015), BMLFUW-LE.1.1.8/0089-II/3/2014.

³⁰⁴ Sonderrichtlinie zur Gewährung von Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen
benachteiligte Gebiete im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014 – 2020
(Ausgleichszulage AZ), BMLFUW-LE.1.1.6/0001-II/3/2015.

³⁰⁵ Beispielhaft EK, Leitfaden Artenschutz, 38. Siehe auch https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/life_and_human_coexistence_with_large_carnivores.pdf.

- > *FFH-Richtlinie*: Für Finnland bezieht sich der Vorbehalt betreffend Wölfe in Anhang IV und V auf das Rentierhaltungsareal i.S. eines finnischen Gesetzes über die Rentierhaltung³⁰⁶. Wölfe der karelischen Population unterliegen dabei in den Rentierhaltungsgebieten dem Anhang V FFH-RL, außerhalb der Rentierhaltungsgebiete dem Anhang IV FFH-RL. «Wegen der Konflikte mit der Rentierhaltung wird die Anwesenheit von Wölfen im nördlichen Finnland nicht toleriert.»³⁰⁷
- im nationalen Recht
 - > *Almschutzgesetze*: Die Kulturlächen- und Almschutzgesetze der Länder³⁰⁸ zielen auf Schaffung und Sicherstellung der rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen für eine geordnete bzw. leistungsfähige und umweltverträgliche Alm- und Weidewirtschaft ab (§ 1 Abs. 1 NÖ; § 1 Abs. 1 Z 1 OÖ; § 1 Tir.). Inhaltlich werden bspw. Alm- und Weidebücher, Almfeststellungen und Bewirtschaftungsregime geregelt. Die Grundsätze des Almschutzes und der Almentwicklung enthalten insbesondere die Erhaltung der für die Almbewirtschaftung erforderlichen Weideflächen und deren Entwicklung i.S. einer zeitgemäßen Almwirtschaft (§ 3 Abs. 1 Z 1 OÖ). Der Eigentümer einer Alm hat, soweit es ihm wirtschaftlich zumutbar ist, für eine ordnungsgemäße und regelmäßige Ausübung des Almbetriebs zu sorgen (§ 4 Abs. 1 Tir.). Teilweise wird das Land zur Almförderung verpflichtet (§ 7 OÖ³⁰⁹; § 10 Tir.).
 - > *Landes-Landwirtschaftsgesetze*: In den Landwirtschaftsgesetzen der Länder³¹⁰ werden z.T. ausdrücklich die Sicherung und Erleichterung der Almwirtschaft (§ 2 Abs. 2 lit. c Sbg.) oder die Erhaltung und Pflege der Alpen (§ 3 Abs. 2 lit. e VlbG.) als Ziel normiert bzw. wird die Förderung der Almwirtschaft umfassend geregelt (§ 6a Krnt.; Almauftriebsprämien in § 17 Abs. 2 Z 2 NÖ; Alpengsprämien in § 14 Abs. 1 lit. b Sbg.; Beiträge zur Erleichterung der Almbewirtschaftung und Sicherung des Almbesatzes in § 15 Abs. 3 lit. b Stmk.; Förderungen zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Alpen in § 6 lit. g VlbG.). Insgesamt zählen Erhaltung einer flächendeckenden, wirtschaftlich gesunden und leistungsfähigen Landwirtschaft sowie Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft – Almwirtschaft und Almflächen eingeschlossen – zu den allgemeinen Zielen (vgl. § 1 lit. b und c Krnt.; § 2 Z 7 und 8 NÖ; § 1 Z 2 und 8 OÖ; § 2 Abs. 2 lit. d Sbg.; § 1 Z 2 und 3 Stmk.; § 3 Abs. 2 lit. c VlbG.). Überdies finden sich zahlreiche Bezugnahmen auf die Berggebiete (bspw. § 2 lit. c Tir.).

³⁰⁶ Gesetz Nr. 848/90 vom 14. September 1990 über die Rentierhaltung (Reindeer Husbandry Act; https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1990/en19900848_20000054.pdf). § 2 grenzt das Rentierhaltungsgebiet ab, das im Wesentlichen die Provinz Lappland umfasst. § 3 verankert das Recht, Rentiere zu halten, ungeachtet von Eigentums- und Besitzrechten.

³⁰⁷ LCIE, Leitlinien, Anhang 1, 65 f.

³⁰⁸ **NÖ**: NÖ G zur Erhaltung der Weidewirtschaft in Niederösterreich, LGBl. 6630-0; **OÖ**: Oö. Alm- und Kulturlächenschutzgesetz, LGBl. 79/1999; **Stmk.**: Stmk. Almschutzgesetz 1984, LGBl. 68/1984; **Tir.**: Tir. Almschutzgesetz, LGBl. 49/1987.

³⁰⁹ Förderfähige Maßnahmen sind insbesondere Sicherung und Pflege des Almbodens, Auftrieb und Behirtung von Weidetieren, Ausstattung der Almen, Errichtung, Erhaltung und Verbesserung von Almgebäuden, Zäunen und sonstigen Anlagen.

³¹⁰ **Krnt.**: Krnt. Landwirtschaftsgesetz (K-LWG), LGBl. 6/1997; **NÖ**: NÖ Landwirtschaftsgesetz, LGBl. 6100-4; **OÖ**: Oö. Landwirtschaftsgesetz 1994 (Oö. LWG 1994), LGBl. 1/1994; **Sbg.**: Sbg. Landwirtschaftsförderungsgesetz, LGBl. 16/1975; **Stmk.**: Stmk. Landwirtschaftsförderungsgesetz, LGBl. 32/2013; **Tir.**: Tir. Landwirtschaftsgesetz, LGBl. 3/1975; **VlbG.**: VlbG. G über die Förderung der Land- und Forstwirtschaft, LGBl. 44/2004. Das Bgld. Landwirtschaftsförderungsgesetz, LGBl. 59/1987, und Wr. Landwirtschaftsgesetz, LGBl. 15/2000, bleiben mangels Almen hier unberücksichtigt.

Mit dem Erhalt der Weide- und Almwirtschaft sind **weitere öffentliche Interessen** verknüpft, die aus den zahlreichen Funktionen resultieren, die diese erfüllt:

- Erhalt traditioneller Bewirtschaftungsformen und des kulturellen Erbes³¹¹;
- Erhalt gefährdeter Tierrassen (z.B. seltene Schafrassen);
- Weidehaltung als wesentliches Merkmal vieler Vermarktungsprogramme und Produktionslinien (z.B. Bio-Landbau)³¹²;
- Offenhaltung der Landschaft und Erhalt der Biodiversität³¹³, da die Vergandung zum Verlust biologischer Vielfalt führt³¹⁴;
- Landschaftsschutz³¹⁵;
- Klimaschutz durch nachhaltiges Weidetiermanagement zur verbesserten Speicherung von CO₂³¹⁶;
- Attraktivitätsfaktor für den Tourismus³¹⁷;
- Schutz vor Naturgefahren: mangelnde Sicherung der Schneedecke gegen das Abrutschen auf den wegen Aufgabe der Beweidung langen Gräsern, Tiertritte auf steilen Hanglagen, gefährdete Erhaltung der Objektschutzwirkung von Schutz- und Bannwäldern aufgrund der Vertreibung des Rotwilds aus Fütterungseinstand oder Wintergatter³¹⁸ (siehe auch Interesse der öffentlichen Sicherheit Pkt. 4.2.5.).

Insofern sind die öffentlichen Interessen an der Erhaltung in allen Bereichen zu finden, die Art. 16 Abs. 1 lit. c FFH-RL nennt: neben die wirtschaftlichen Aspekte tritt mit der Almkultur eine soziale Funktion sowie die Besorgung positiver Folgen für die Umwelt.³¹⁹ Zwingende Gründe für das Überwiegen dieser öffentlichen Interessen werden insbesondere in der Aufgabe der Almwirtschaft zu sehen sein. Solcherart vulnerable Betriebe lassen sich nach verschiedenen Parametern identifizieren (siehe Pkt. 5.3.2.1.).

³¹¹ Mair, 76.

³¹² Heindl, 50.

³¹³ Der 3. Erwägungsgrund FFH-RL weist ausdrücklich darauf hin, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt in bestimmten Fällen die Fortführung oder auch die Förderung bestimmter Tätigkeiten des Menschen erfordern kann. Zu denken ist etwa an Biotopvernetzung durch den Transport von Tier- und Pflanzenarten durch die Klauen und Wolle der Schafe.

³¹⁴ Vgl. auch ARGE ALP, Resolution, Pkt. 1. Im Detail Hackländer *et al.*, 378 ff.

³¹⁵ Vgl. das Europäische Landschaftsübereinkommen, das auch den Schutz von Kulturlandschaften umfasst (siehe Art. 1 lit. a, Art. 5 lit. a); <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176>. Allerdings ist Österreich als eines von sechs Europaratmitgliedern dem Abkommen nicht beigetreten. In Sachsen wird eine Entnahme aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses ausdrücklich dann vorgesehen, wenn ein Wolf in einem Gebiet, in dem die Schaf- oder Ziegenhaltung für den Fortbestand bestehender schützenswerter Landschaften von erheblicher fachlicher Bedeutung ist, zumutbare Schutzmaßnahmen zweimal innerhalb von zwei Wochen überwindet und Schafe oder Ziegen reißt oder verletzt (§ 9 Abs. 1 Z 2 SächsWolfMVO).

³¹⁶ Vgl. nur <https://www.zukunftsraumland.at/veranstaltungen/9591>; <https://www.uibk.ac.at/public-relations/presse/archiv/2017/914/>.

³¹⁷ Zu den möglichen Auswirkungen der Wolfspräsenz auf die Freizeit- und Erholungswirtschaft siehe Hackländer *et al.*, 25 ff. und 325 ff. Weiters Mair, 79.

³¹⁸ Vgl. Pkt. 7.1 Sbg Wolfsmanagementplan.

³¹⁹ Vgl. auch ARGE ALP, Resolution, Pkt. 1.

4.3. Vergrämung

Für Vergrämungen von Wölfen kommen die Ausnahmetatbestände von Art. 16 lit. a-d i.V.m. Art. 12 Abs. 1 lit. b FFH-RL in Betracht.³²⁰ Vergrämungsmaßnahmen bei Problemtieren gelten für gewöhnlich als milderer Mittel i.S. des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, bevor Entnahmen erfolgen können.³²¹

Technische Vergrämungsmaßnahmen (Ton, Licht etc.) werden i.d.R. dort installiert, wo sich Wölfe für gewöhnlich bewegen (Wildwechsel), was bei Einzeltieren kaum Sinn macht und in Bezug auf die mögliche Verschreckung anderer Tiere wenig zielgerichtet erscheint. *Individuelle Vergrämungsmaßnahmen* (z.B. das Beschießen auffälliger Individuen mit Gummikugeln oder Leuchtraketen) hingegen können eine aversive Konditionierung³²² bewirken, die sich schadensmindernd auswirken kann.³²³

Wie der Literatur zu entnehmen ist, erscheint aufgrund der bisherigen Erfahrungen erfolgreiches Vergrämen i.d.R. schwierig³²⁴ und kann einer mehrmaligen intensiven Aktion im Laufe einiger Wochen/Monate bedürfen. Überdies ist eine schwierig durchzuführende Besenderung³²⁵ für das Auffinden verhaltensauffälliger Wölfe zur gezielten Vergrämung notwendig.³²⁶

Eine erfolgreiche Vergrämung kann jedoch letztlich das Problem lediglich auf andere, i.d.R. ähnlich strukturierte Almbereiche verlagern.³²⁷ Diese unerwünschte Folge, die zahlreichen Schwierigkeiten der konkreten Umsetzung und der beträchtliche Aufwand³²⁸ rechtfertigen es, diese Maßnahmenoption hier nicht weiterzuverfolgen.

4.4. Einzelentnahme

Für die Entnahme bestimmter Wölfe («Problemwolf»³²⁹) kommen die Ausnahmetatbestände von Art. 16 lit. a-d i.V.m. Art. 12 FFH-RL in Betracht.

Hingegen ist lit. e nicht anwendbar, da der EuGH für das Verhältnis von lit. e zu den lit. a-d klarstellt, dass lit. e keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen von Art. 12 Abs. 1 FFH-RL darstellt, weil andernfalls den anderen Fällen des Abs. 1 und diesem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen würde. Folglich könne sich das Ziel einer auf lit. e gestützten Ausnahme grundsätzlich nicht mit den Zielen der auf lit. a-d gestützten Ausnahmen überschneiden. Lit. e könne vielmehr nur

³²⁰ Vgl. die Aufhebung eines Bescheids der OÖ Landesregierung zur Durchführung von Vergrämungsmaßnahmen in Bezug auf Wolfssichtungen in der Marktgemeinde Liebenau wegen Unterlassung essentieller Sachverhaltsermittlungen; Landesverwaltungsgericht OÖ, LVwG-551386/2/KLe – 551387/2 vom 12.11.2018.

³²¹ So sieht bspw. der Sbg. Wolfsmanagementplan, Pkt. 2.4 in Phase 3 möglicher Konflikte den Abschuss einzelner Wölfe, die erheblichen Schaden anrichten, vor, «falls andere zumutbare, gelindere Maßnahmen nicht zum Ziel führen».

³²² Aversive Konditionierung bezeichnet eine Verknüpfung bestimmter Situationen mit negativen Erlebnissen wie Schmerzen oder Gefahr.

³²³ Pkt. 9 Sbg. Wolfsmanagementplan.

³²⁴ Nach *Siebenhandl*, 62, schlagen führende Wolfsexperten wie Kurt Kotrschal als gelindestes Mittel den Abschuss vor, weil Vergrämung v.a. im deutschsprachigen Raum keinen Erfolg zeige. Auch in der Schweiz werden Vergrämungsmaßnahmen nur im Notfall eingesetzt; *Mettler*, 30.

³²⁵ Im Detail siehe Pkt. 9 Sbg. Wolfsmanagementplan. Vgl. § 52a Abs. 1 Tir. JG.

³²⁶ KOST, Wolfsmanagementplan, 19; Pkt. 9 Sbg. Wolfsmanagementplan.

³²⁷ *Hackländer*, Gutachten Toferalm, Zusammenfassende Betrachtung und Ausblick.

³²⁸ *Hackländer*, Gutachten Toferalm, Pkt. 2.

³²⁹ Zur diesbezüglichen Terminologie des WWF siehe <https://www.wwf.at/de/menu1126/subartikel4442/>.

dann als Grundlage für den Erlass einer Ausnahmeregelung dienen, wenn die anderen Bestimmungen nicht einschlägig sind.³³⁰

Europarechtlich hat der Mitgliedstaat dabei insbesondere zu gewährleisten, dass die allfällige kumulative Wirkung einzelner Ausnahmegenehmigungen der Wahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands nicht schadet.³³¹

Was das nationale Recht betrifft (siehe Pkt. 4.1.3.), können individuelle Entnahmen bestimmter schadenstiftender Wölfe i.d.R. auf Grundlage des Landesjagdrechts per Bescheid von der Jagdbehörde verhängt werden (vgl. § 104b Abs. 4 Sbg. JG, wonach im Falle der Vermeidung ernster Schäden insbesondere an Viehbeständen und aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses den Jagdausübungsberechtigten von Amts wegen Aufträge u.a. zu Besenderung, Vergrämung und Abschuss erteilt werden können³³²; ähnlich § 100a Abs. 1 und 3 NÖ JG, wo bei Vorliegen eines im Anhang II unter Pkt. 4. der Verordnung betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ JG 1974 umschriebenen Verhaltens des Wolfs im Zusammenhang mit sachgerecht geschützten Nutztieren die Behörde bei Vorliegen aller Voraussetzungen gemäß § 100a Abs. 3 den Abschuss anzuordnen hat).

Betreffend eine Definition von schadenstiftenden oder auffälligen Wölfen («Problemwolf») wird i.d.R. auf eine bestimmte Anzahl an Rissen oder die mehrmalige Überwindung von Zäunungen abgestellt.³³³ Insgesamt und über die für die Almwirtschaft schadenstiftenden

³³⁰ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 36 f. Der Entscheid ist auf Kritik gestoßen, weil er den Anwendungsbereich der Ausnahme nach lit. e nicht bereits im Ansatz eingrenzt, sondern erst über die weiteren Voraussetzungen dieser Ausnahme; vgl. URP 2019, 594.

³³¹ EuGH Rs. C-674/17, Rn. 62.

³³² Im Fall Toferalm wurde die Ausnahmegenehmigung zur Entnahme des Wolfes 59MATK der BH St. Johann im Pongau vom Landesverwaltungsgericht Sbg., 405-1/549/1/61-2020 vom 10.12.2020, aus formalen Gründen aufgehoben, weil die belangte Behörde mit dem angefochtenen Bescheid Jagden bzw. Jagdinhabern ohne deren Antrag Ausnahmegenehmigungen erteilt habe (die Agrargemeinschaft trat als Antragsteller auf), obwohl nach § 104b Abs. 4 JG jagdbehördliche Aufträge zu erteilen gewesen wären. (Im Übrigen macht das Gericht deutlich, dass auch sonst die Bestätigung des Abschussbescheids nicht möglich gewesen wäre, da der Problemwolf das Gebiet bereits längst verlassen hatte.)

³³³ In Sbg. kann gemäß Tabelle 3 Sbg. Wolfsmanagementplan ein Antrag auf Ausnahmemaßnahmen gestellt werden, wenn ein

- einzelner Wolf tötet oder verletzt 25 Nutztiere innerhalb von 1 Monat trotz zumutbarer Schutzmaßnahmen oder in nicht schützbarer Bereichen;
- einzelner Wolf tötet oder verletzt 35 Nutztiere innerhalb von 4 Monaten trotz zumutbarer Schutzmaßnahmen oder in nicht schützbarer Bereichen;
- einzelner Wolf tötet oder verletzt 15 Nutztiere innerhalb von 1 Monat trotz zumutbarer Schutzmaßnahmen oder in nicht schützbarer Bereichen, nachdem im Vorjahr bereits Schäden durch Wölfe verzeichnet wurden;
- einzelner Wolf überwindet mehrfach Zäunungen, die den Mindestanforderungen entsprechen.

In NÖ findet sich eine Definition in Anhang II der VO betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ JG 1974, LGBl. 80/2018. In Bezug auf drohende landwirtschaftliche Schäden kann ein Abschuss verfügt werden, wenn ein oder mehrere Wölfe mindestens zweimal sachgerechten Nutztierschutz überwinden und darin gehaltene Nutztiere töten.

Im KOST, Wolfsmanagementplan, 22, wird darauf abgestellt, ob der Wolf immer wieder sachgerecht geschützte Nutztiere tötet und stets einen Weg findet, den Schutz zu überwinden. Die Handlungsempfehlung bei ausbleibendem Erfolg von sicheren Schutzmethoden und behördlicher Feststellung, dass keine andere zufriedenstellende Lösung vorhanden ist, lautet auf Entfernen des Tieres.

Deutschland: In Bayern werden unter verhaltensauffälligen Wölfen insbesondere solche verstanden, die wiederholt unerwünschtes Verhalten zeigen, indem sie adäquate Herdenschutzmaßnahmen überwinden, Nutztiere attackieren wo kein Herdenschutz möglich ist oder direkten Begegnungen mit Menschen nicht ausweichen. Dieses unerwünschte Verhalten wird i.d.R. wiederholt und teilweise mit steigender Intensität gezeigt; Bayerischer Aktionsplan 38 f. In Brandenburg wird das mindestens zweimalige Eindringen in denselben Weidetierbestand oder in verschiedene Weidetierbestände sowie das Reißen oder Verletzen von Nutztieren vorausgesetzt (§ 4 Abs. 2 BbgWolfV). In Sachsen wird auf die innerhalb von zwei Wochen erfolgende zweimalige Überwindung zumutbarer Schutzmaßnahmen und Risse oder Verletzungen von Schafen oder Ziegen abgestellt (§ 6 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 SächsWolfMVO). In Niedersachsen gilt die mindestens zweimalige Überwindung zumutbarer Schutzmaßnahmen und der Riss oder die Verletzung eines Weidetiers (§ 5 Abs. 1 NWolfVO).

Schweiz: Bei Maßnahmen gegen einzelne schadenstiftende Wölfe können gemäß Art. 9^{bis} Jagdverordnung (JSV; SR 922.01) die Kantone Abschussbewilligungen für einzelne Wölfe erteilen, wenn diese erheblichen

Tiere hinaus ist für die Einstufung von Wölfen als verhaltensauffällig auf die Einschätzungen und Empfehlungen in Wolfsmanagementplänen³³⁴ (KOST³³⁵, Salzburg³³⁶) sowie auf die Verankerung in der NÖ «Wolfsverordnung»³³⁷ hinzuweisen.³³⁸ Der Umweg über eine eigene Gefährdungsausweisung qua Verordnung des Landes wie in Tirol (§ 52a Abs. 2 Tir. JG) erscheint nicht praktikabel.³³⁹

Verfahrensrechtlich kann die Entnahme per Bescheid im Fall der Wahrnehmung des Beschwerderechts zu Verfahrensverzögerungen führen.³⁴⁰ Der EuGH spricht im Fall des siederten Wolfs im Siedlungsgebiet – wenn auch in Bezug auf eine allfällige Sanktion – die Problematik an, dass das nationale Recht es nicht ermöglicht habe, binnen kurzer Zeit angemessen auf das Verhalten des Tieres zu reagieren und die damit verbundenen Risiken frühzeitig zu minimieren.³⁴¹

4.5. Bestandsregulierung

Für die Entnahme von Wölfen im Rahmen einer jagdrechtlichen Bestandsregulierung (Rudel) kommt der Ausnahmetatbestand von Art. 16 lit. e i.V.m. Art. 12 FFH-RL in Betracht. Die Richtlinie spricht davon, dass für bestimmte Arten Regulierungsmaßnahmen vorzusehen sind, wenn dies aufgrund ihres Erhaltungszustands gerechtfertigt ist (15. Erwägungsgrund FFH-RL).

In lit. e werden behördliche Entnahmen³⁴² geregelt. Das betrifft die Erlaubnis unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß eine begrenzte und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierte Anzahl von Exemplaren bestimmter Anhang-IV-Tierarten zu entnehmen oder zu halten.³⁴³ Damit wird auf eine «sorgfältig regulierte» Jagd abgezielt.³⁴⁴ Zu beachten sind dabei insbesondere die begrenzte Anzahl i.S. eines Schwellenwerts oder einer Menge³⁴⁵, die strenge Kontrolle, welche klare Genehmi-

Schaden an Nutztieren anrichten. Ein solcher liegt vor, wenn im Streifgebiet eines einzelnen Wolfes entweder mindestens 35 Nutztiere innerhalb von vier Monaten getötet werden; mindestens 25 Nutztiere innerhalb eines Monats getötet werden; oder mindestens 15 Nutztiere getötet werden, nachdem im Vorjahr bereits Schäden durch Wölfe zu verzeichnen waren.

³³⁴ So legen die Wolfsmanagementpläne der deutschen Bundesländer konkrete Sachgründe dar, die ein Entfernen bzw. Vergrämen rechtfertigen können (Identifizierung von Problemwölfen); *Köck/Kuchta*, 511 und 515.

³³⁵ KOST, Wolfsmanagementplan, 18 ff.

³³⁶ Pkt. 9 Sbg. Wolfsmanagementplan.

³³⁷ NÖ VO betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ Jagdgesetz 1974, LGBl. 80/2018.

³³⁸ Vorstellbar wäre aber bspw. auch mit Verordnung Ausnahmen für Wölfe mit Risikoverhalten vorzusehen. Als solche könnten Wölfe definiert werden, die sich in einem bestimmten Umkreis von menschlichen Siedlungen oder weidenden Nutztieren aufhalten und auf Vergrämungsmaßnahmen nicht durch sofortige Flucht reagieren.

³³⁹ Im Bescheid der BH Innsbruck, IL-JA.SCH-75/1-2020 vom 10.11.2020, wurde ein Antrag von Bewirtschaftern auf Abschuss des Wolfes 87MATK zurückgewiesen, da die Bezirksverwaltungsbehörde nicht für die Verordnungserlassung zuständig ist.

³⁴⁰ So urteilte im Fall Toferalm über die Ausnahmegewilligung zur Entnahme des Wolfes 59MATK das Landesverwaltungsgericht Sbg., 405-1/549/1/61-2020 vom 10.12.2020, erst 6 Monate nach Erlass des Entnahmebescheids und stellte dabei fest, dass der Problemwolf das Gebiet bereits längst verlassen hatte.

³⁴¹ EuGH Rs. C-88/19, Rn. 60.

³⁴² Unter «Entnahme» sind sowohl der Fang als auch die Tötung von Exemplaren der betroffenen Art zu verstehen; EuGH Rs. C-674/17, Rn. 32.

³⁴³ *Epstein*, RECIEL, 25, betont zurecht, dass die Möglichkeiten für nationale Behörden, die Jagd auf Anhang IV-Arten zu erlauben, begrenzt sind.

³⁴⁴ LCIE, Leitlinien, 30.

³⁴⁵ Diese Ausnahmen sollten folglich nicht gewährt werden, wenn die Gefahr besteht, dass sie in quantitativer und qualitativer Hinsicht (z.B. negative Einflüsse auf die Populationsstruktur) erhebliche negative Auswirkungen auf die betreffende Population haben; EK, Leitfaden Artenschutz, 63. Für den EuGH ist die Bedingung nicht erfüllt, wenn die in Abweichung gestattete Jagd nicht die Erhaltung der Bestände auf ausreichendem Niveau gewährleistet; vgl. zur Vogelschutzrichtlinie EuGH Rs. C-182/02, Rn. 17.

gungen in Bezug auf bestimmte Personen, Orte, Zeiten und Mengen voraussetzt³⁴⁶, sowie die Selektivität als Abzielen der Maßnahme auf eine ganz bestimmte Art mit Ausnahme aller anderen Arten³⁴⁷. Dabei sollten im Rahmen eines Artenmanagement-/Artenschutzplans Entnahmen als Mittel vorgesehen werden, um die Population einer Art zu regulieren, ohne ihren günstigen Erhaltungszustand zu beeinträchtigen.³⁴⁸

Die Kommission vertrat in Bezug auf eine Anfrage zur Erlaubnis der Jagd auf Wölfe in Spanien 2003 die Auffassung, dass dort, wo Maßnahmenpläne aufgestellt wurden, um den günstigen Erhaltungszustand der Wolfspopulation sicherzustellen, Art. 16 eine ausreichende Flexibilität ermögliche, um das erforderliche Populationsmanagement – einschließlich der Erlaubnis zu kontrollierten Jagdquoten – vorzunehmen.³⁴⁹ Insbesondere wird hinsichtlich der potentiellen Nutzen auf die Kontrolle durch Tötung bestimmter Tiere, die sich zu gewohnheitsmäßigen Räubern der Viehbestände entwickelt haben, und die Erhaltung der Scheu unter den Populationen zur Reduktion potentieller Konflikte verwiesen.³⁵⁰ In diesem Sinne verlangt die LCIE verschiedene Voraussetzungen für die Jagd/Kontrolle durch Tötung bei Großraubtieren, insbesondere müsse sie Teil eines umfassenden Managementplans sein und mit den nationalen und internationalen Normen übereinstimmen.³⁵¹ Dabei schwebt der Kommission als Nachweis, dass sich die Jagd auf den Erhaltungszustand günstig auswirkt, ein angemessener Schutzplan, der auf die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands abzielt, vor³⁵².

Der EuGH hält im Zusammenhang mit den finnischen Wolfsabschüssen unmissverständlich fest, dass solchen Entscheidungen eine Beurteilung des Erhaltungszustands der Art zugrunde zu legen ist, eine genaue und angemessene Begründung zu liefern ist, weshalb es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gab, und die Wölfe genau bestimmt werden müssen, die ernste Schäden verursachen und geschossen werden dürfen.³⁵³ Weiters wird ein erheblicher Begründungsaufwand verlangt: insbesondere müssen die mit den Ausnahmen verfolgten Ziele klar belegt und anhand wissenschaftlicher Daten nachgewiesen werden, Entnahmen müssen selektiv und im beschränkten Ausmaß erfolgen sowie einer strengen Kontrolle unterliegen.³⁵⁴

Auch die Anwendung von Höchstgrenzen zur Tötung einzelner Wölfe in Jagdmanagementgebieten steht für den EuGH nicht im Widerspruch zu Art. 16 Abs. 1 FFH-RL, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind.³⁵⁵ Jedoch könnten sich die innerhalb dieses Rahmens erteilten Abschussgenehmigungen nicht immer auf die Exemplare beziehen, die ernste Schäden verursachen, weil der Wolf im Allgemeinen ein Rudeltier sei. Insofern verlangt der EuGH auch bei Abschüssen aus Gründen der Prävention einen hinreichenden Nachweis eines Zusammenhangs mit den einzelnen Tieren, die ernste Schäden verursachen.³⁵⁶

Das Europaparlament hingegen steht einer letalen Kontrolle zur Minimierung von Raubtierbefall kritisch gegenüber. So gebe es immer mehr Belege dafür, dass eine letale Populationskontrolle nicht mit der ökologischen Integrität von Wolfspopulationen vereinbar und

³⁴⁶ EK, Leitfaden Artenschutz, 63.

³⁴⁷ EK, Leitfaden Artenschutz, 64.

³⁴⁸ EK, Leitfaden Artenschutz, 64.

³⁴⁹ Zitiert nach LCIE, Leitlinien, 31.

³⁵⁰ LCIE Grundsatzklärung «Kontrolle durch Tötungen und die Jagd großer Raubtiere»; LCIE, Leitlinien, 71, Pkt. 4 und 5; zu den potentiellen Belastungen, 72.

³⁵¹ LCIE Grundsatzklärung «Kontrolle durch Tötungen und die Jagd großer Raubtiere»; LCIE, Leitlinien, 72, Pkt. 1.

³⁵² EK, Leitfaden Artenschutz, 63; zur rechtskonformen Bejagung des Luchses in Lettland auf Grundlage eines entsprechenden Managementplans siehe 64 f.

³⁵³ EuGH Rs. C-342/05, Rn. 30 f.

³⁵⁴ So EuGH Rs. C-674/17, Rn. 70 ff.

³⁵⁵ EuGH Rs. C-342/05, Rn. 45. Siehe auch LCIE, Leitlinien, 28.

³⁵⁶ EuGH Rs. C-342/05, Rn. 40 ff.

nicht unbedingt wirksam sei, um Angriffe auf Nutztiere zu reduzieren oder die menschliche Akzeptanz zu verbessern.³⁵⁷ Die Prädation von Nutztieren könnte durch ein bestimmtes Mass an Entnahmen sowohl auf Rudel- als auch auf Populationsebene reduziert werden, aber ein letales Management könne auch Angriffe auf Nutztiere verstärken, indem es die Sozialstruktur der Wölfe verschlechtere. Ausserdem würde das Ausmass der Entnahme, das notwendig wäre, um Schäden an Nutztieren zu begrenzen, die Lebensfähigkeit und ökologische Rolle von Wolfspopulationen gefährden. Folglich schienen effektive Entnahmen und Bejagungen nicht mit den Erhaltungsaufträgen der EU-Habitatrichtlinie und der Berner Konvention vereinbar zu sein, die von den Mitgliedsstaaten verlangten, ihre Wolfspopulationen in einem günstigen Erhaltungszustand zu halten.³⁵⁸ Insofern sollten sich für das Europaparlament die Bemühungen darauf konzentrieren, Angriffe auf Nutztiere zu verhindern, und die Anwendung von Ausnahmeregelungen in Bezug auf Entnahme, Fang und Beseitigung von Arten des Anhangs IV FFH-RL sollte sehr kritisch bewertet und nur in Ausnahmefällen akzeptiert werden.³⁵⁹

Was das nationale Recht betrifft, erfolgen Beschränkungen der Jagd in zeitlicher Hinsicht durch Schonzeiten, in quantitativer Hinsicht durch Abschusspläne.³⁶⁰ So sieht das Landesjagdrecht bestimmte Schonzeiten i.d.R. in den Jagdverordnungen, die Festlegung von Abschussplänen durch entsprechende Verordnungen der Landesregierung oder durch jagdbehördliche Genehmigung vor. Im letzteren Fall werden die Abschusspläne von den Jagdausübungsberechtigten vorgelegt. Diese haben die tatsächlich erfolgten Abschüsse in einer Abschussliste zu verzeichnen und der Behörde vorzuweisen (siehe schon Pkt. 4.1.3.). Die Behörde kann überdies den Jagdausübungsberechtigten ohne Rücksicht auf Schonzeiten bestimmte Abschusspflichten auferlegen bzw. bei Nichterfüllung anderen Personen übertragen.³⁶¹

4.6. Rechtsvergleich

4.6.1. Deutschland

In Deutschland wurde 2020 mit einer Novelle³⁶² zum Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) betreffend die Entnahmemöglichkeit von Wölfen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Z 1 normiert, dass – wenn Schäden bei Nutztierissen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind – der Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels in engem räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden darf.³⁶³ Im Zeitraum 2015-2021 wurden bislang

³⁵⁷ EP, Large Carnivore Management Plans, 40 m.w.N. sowie 52.

³⁵⁸ EP, Large Carnivore Management Plans, 40 f. m.w.N. sowie im Detail 53 ff.

³⁵⁹ EP, Large Carnivore Management Plans, 56.

³⁶⁰ *Raschauer/Schilchegger*, 377.

³⁶¹ *Raschauer/Schilchegger*, 377.

³⁶² Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 04.03.2020, BGBl. I S. 440, Geltung ab 13.03.2020.

³⁶³ § 45a Abs. 2 BNatSchG. Dazu Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/10899 vom 14. Juni 2019, Erläuterungen zu Nummer 3, 10: Grundsätzlich sei das schadensverursachende Tier selbst zu entnehmen. Nicht immer jedoch ließen sich bereits eingetretene Schäden durch genetische Untersuchungen einem bestimmten Tier eines Rudels eindeutig zuordnen. Auch könne der schadensverursachende Wolf bzw. die schadensverursachenden Wölfe trotz eindeutiger genetischer Zuordnung bei Fehlen besonderer, leicht erkennbarer äußerer Merkmale (z.B. besondere Fellzeichnung) nicht in der Landschaft erkannt und von anderen Wolfsindividuen unterschieden werden. In diesem Fall sei zur Entnahme des schadensverursachenden Wolfes lediglich eine Anknüpfung über die enge zeitliche und räumliche Nähe zu bisherigen Rissereignissen möglich. Nach einer so begründeten Entnahme eines Einzeltieres müsse abgewartet werden, ob mit der Entnahme die Nutztierisse aufhören bzw. soweit möglich mittels genetischer Untersuchung ermittelt werden, ob tatsächlich das schadensverursachende Tier entnommen wurde. Wenn dies nicht der Fall sei, dürften sukzessive weitere Wölfe getötet

sieben verhaltensauffällige Wölfe entnommen³⁶⁴, wobei davon vier Abschüsse unter dem neuen Rechtsregime im Jahr 2021 erfolgt sind³⁶⁵.

Brandenburg hat 2018 eine «Verordnung über die Zulässigkeit von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf (BbgWolfV)»³⁶⁶ erlassen. Diese «Wolfsverordnung» beruht auf der naturschutzrechtlichen Erlaubnis des § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG und soll Einzelfallentscheidungen zu auffälligen Wölfen rechtlich und organisatorisch absichern. Demnach sollen Wölfe in Ausnahme zu den Verboten des § 44 BNatSchG verscheuchen, vergrämt und getötet werden dürfen. *Verscheuchen* bedeutet dabei das vorübergehende Vertreiben oder Fernhalten eines Tieres, wenn es sich Menschen oder Weidetieren nähert, in geschlossene Orte eindringt oder sich in unmittelbarer Nähe aufhält (§ 1 Satz 1 BbgWolfV). *Vergrämen* i.S. eines dauerhaften Vertreibens setzt voraus, dass das Tier gegenüber Menschen ein «auffälliges» Verhalten zeigt (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BbgWolfV). Dazu werden Beispiele aufgelistet, denen gemeinsam ist, dass das Verscheuchen als mildeste Maßnahme erfolglos geblieben ist und eine räumliche Nähe zwischen Wolf und Mensch erreicht wird, die eine Gefährdung mit sich bringt (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BbgWolfV). *Tötung* schliesslich ist erlaubt, soweit ein Tier ein problematisches oder aggressives Verhalten zeigt (§ 3 BbgWolfV). Ein problematisches Verhalten liegt dann vor, wenn eine Vergrämung erfolglos geblieben ist. Zeigt ein Tier aggressives Verhalten gegenüber Menschen, so muss ein Verscheuchen oder Vergrämen nicht probiert werden. Zum Schutz vor wirtschaftlichen Schäden durch auf Weidetiere übergreifende Wölfe darf Tieren nachgestellt werden, sie dürfen auch getötet werden (§ 4 Abs. 1 BbgWolfV). Voraussetzung ist jedoch stets, dass der Wolf mehrfach in Weidetierbestände eingedrungen ist, die durch zumutbare Maßnahmen vor solchem Eindringen geschützt wurden (§ 4 Abs. 2 BbgWolfV). Da nach dieser Regelung nur in Einzelfällen Maßnahmen gegen sog. auffällige Wölfe vorgenommen werden können, wird sie als ausreichend differenziert beurteilt.³⁶⁷ Mittlerweile verfügen auch *Niedersachsen*³⁶⁸ und *Sachsen*³⁶⁹ über eine solche Wolfsverordnung.

Die in Deutschland in 13 Bundesländern³⁷⁰ bestehenden *Wolfsmanagementpläne*, die auf dem Aktionsplan, der im Rahmen der Berner Konvention erarbeitet wurde, beruhen und rechtlich nicht verbindlich sind³⁷¹, legen neben der Förderung von Präventionsmaßnahmen zum Herdenschutz oder von Entschädigungen für durch Wölfe verursachte Nutztierrisse auch ein Augenmerk auf die Akzeptanz durch die Bevölkerung. Ein weiterer essentieller Aspekt ist das Monitoring. Die Wolfsmanagementpläne werden nicht als statisch betrachtet, sondern vielmehr als ein sich laufend fortentwickelnder Prozess.³⁷²

4.6.2. Frankreich

Eine besondere Situation besteht in Frankreich, wo die Ausnahmemöglichkeiten von Art. 16 FFH-RL massiv in Anspruch genommen werden und pro Jahr europarechtskon-

werden, bei denen die vorgenannten Bedingungen vorliegen. Dies könne im Einzelfall bis zu Entnahme des gesamten Rudels gehen.

³⁶⁴ <https://www.dbb-wolf.de/totfunde/statistik-der-todesursachen> («Management»).

³⁶⁵ Alle in Niedersachsen, https://www.nlwkn.niedersachsen.de/wolfsburo/tote_wolfe/tote-woelfe-in-niedersachsen-142406.html.

³⁶⁶ Vom 26. Jänner 2018; siehe <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgwolfv>.

³⁶⁷ Deutscher Bundestag, Wolfsfreie Zonen, 10.

³⁶⁸ Niedersächsische Wolfsverordnung (NWolfVO) vom 20. November 2020, siehe <http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=WolfsV+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>.

³⁶⁹ Sächsische Wolfsmanagementverordnung (SächsWolfMVO) vom 15. Mai 2019; siehe <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/18173-Saechsische-Wolfsmanagementverordnung>.

³⁷⁰ Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt (nicht die Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg).

³⁷¹ Deutscher Bundestag, Wolfsfreie Zonen, 8.

³⁷² Vgl. Deutscher Bundestag, Wolfsmanagementpläne, 4. Zu den wesentlichen Inhalten *Siebenhandl*, 81 ff.

form 50 bis 60 Entnahmen erfolgen. Dies auf Basis eines Managementplans³⁷³, aufwendigen Monitorings und hoher Investitionen in den Herdenschutz³⁷⁴. Dennoch sind jährlich 10.000 bis 12.000 Risse zu verzeichnen³⁷⁵, ein europäischer Rekordwert. 92 % der Schäden ereignen sich dabei in den Alpen und der Provence. Mehr als 90 % dieser erfolgreichen Attacken erfolgen in Betrieben, die die empfohlenen Schutzmaßnahmen ergriffen haben.³⁷⁶ Die Situation in Frankreich wird von EU-Experten denn auch als «hotspot» bezeichnet.³⁷⁷

4.6.3. Schweden

In Schweden wird das übergreifende Ziel des günstigen Erhaltungszustands festgelegt, indem die dafür notwendige Mindestbestandsgröße mit Hilfe populationsdynamischer Modellierungen, genetischer Berechnungen und politischer Erwägungen ermittelt wird. Dieser Referenzwert (2019: 300 Wölfe) stellt die Untergrenze für den Bestand in Schweden dar (und nicht etwa die vom Management angestrebte Anzahl Wölfe). Dieser nationale Referenzwert wird dann auf die einzelnen Provinzen, die einen reproduzierenden Bestand von Wölfen beherbergen, aufgeteilt. Die jeweilige Provinzialregierung legt in der Folge die Zielsetzung für die regionale Bestandsgröße fest, also wie hoch über der Untergrenze das Ziel für das Bestandsmanagement liegen soll.³⁷⁸ Sobald diese regionale Grenze überschritten wird, kann eine Lizenzjagd³⁷⁹ in der Provinz zugelassen werden.³⁸⁰ Während die Europäische Kommission die Schutzjagd auf Wölfe für zulässig erklärt hat, steht die Lizenzjagd in der Kritik und ist Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens.³⁸¹ Mit zunehmenden Populationen und Protesten seitens der Rentierzucht wurde 2013 überdies eine maximal tolerierbare Verlustziffer von 10 % der Winterherden festgelegt, wobei heute viele Rentierzuchtbezirke weit über dieser Grenze liegen.³⁸²

Alle anderen Bejagungen in EU-Mitgliedstaaten erfolgen in Ländern, die über entsprechende Vorbehalte in den Anhängen II, IV bzw. V FFH-Richtlinie verfügen. Deshalb wird auf diese hier nicht weiter eingegangen.

4.6.4. Schweiz

In der Schweiz³⁸³, die als Nicht-EU-Mitglied beim Wolfsschutz lediglich an die Berner Konvention gebunden ist, unterscheidet das nationale Jagdgesetz (JSG)³⁸⁴ zwischen Maßnahmen gegen einzelne geschützte Tiere (Art. 12 Abs. 2 JSG) und Maßnahmen zur Re-

³⁷³ Siehe französischer Aktionsplan, 66 ff.

³⁷⁴ Das Budget für Herdenschutzmaßnahmen und Kompensationen von Schäden beträgt 30 Mio. € pro Jahr, ein erwachsener Wolf verursacht jährlich bis über 80.000 € Kosten; *Meurte/Verté/Garde*, 232 f.

³⁷⁵ Vgl. <https://www.inrae.fr/en/news/wolves-and-livestock-farming-france-assessment-27-years-coexistence>.

Meurte/Verté/Garde, 233, gehen inklusive verschwundener Tiere von 15.000 Übergriffen aus.

³⁷⁶ Mit unterzeichnetem und umgesetztem Schutzvertrag; *Meurte/Verté/Garde*, 235.

³⁷⁷ *Meurte/Verté/Garde*, 232.

³⁷⁸ Im Detail *Schneider*, 218 ff. Siehe auch *Schneider*, Das Management von großen Beutegreifern in Schweden, in: Große Beutegreifer (Schriftenreihe des Landesjagdverbandes Bayern e.V., Bd. 23), Feldkirchen 2017, 97 ff.

³⁷⁹ Zu den Vorteilen der Lizenzjagd gegenüber der Schutzjagd siehe *Schneider*, 220.

³⁸⁰ Eine Lizenzjagd wurde erstmals 2010 durchgeführt und dann in fünf von den folgenden neun Jahren. 2012 und 2019 wurden keine Jagdbeschlüsse gefasst, 2013 und 2014 wurde die Jagd von Gerichtshöfen nach Klagen von Naturschutzverbänden gestoppt, 2016 und 2018 wurde die Jagd teilweise gestoppt; siehe *Schneider*, 221 f. und Tabelle 3.

³⁸¹ Gegen Schweden läuft bereits seit 2011 (!) ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der Quotenjagd; Details bei *Epstein*, RECIEL, 26 ff.; *Epstein*, JEL, 223 ff.; *Schneider*, 227, geht davon aus, dass das Verfahren zurzeit ruht. *Trouwborst*, EEELR, 95, erwartet sich von einem allfälligen EuGH-Entscheid wichtige Aufschlüsse zur Auslegung von Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH-RL.

³⁸² *Schneider*, 226.

³⁸³ Siehe *Norer/Preisig*, 15 f.; *Preisig*, 54 ff.; *Bütler/Tresch*, 83 ff.

³⁸⁴ BG über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) vom 20. Juni 1986 (SR 922.0).

gulation von Beständen geschützter Tierarten (Art. 12 Abs. 4 JSG). Erstere können – trotz des Schutzstatus – gegen einzelne Tiere angeordnet werden, die erheblichen Schaden anrichten, zweite kommen in Form der Bestandsverringerung in Betracht, wenn eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist, wodurch großer Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entstehen. Das Wolfsmanagement wird auf Verordnungsebene in der Jagdverordnung (JSV)³⁸⁵ in Art. 9^{bis} JSV (Maßnahmen gegen einzelne Wölfe) sowie Art. 4 und 4^{bis} JSV (Bestandsregulierung) geregelt.

- Maßnahmen gegen einzelne schadenstiftende Wölfe (Art. 9^{bis} JSV) können unter den Voraussetzungen von Art. 12 Abs. 2 JSG bei erheblichen Schäden angeordnet werden. Die Kantone können demnach Abschussbewilligungen für einzelne Wölfe erteilen, wenn diese erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten (siehe Fn. 333).
- Maßnahmen zur Regulierung von Wölfen (Bestandsregulierung, Art. 4 und 4^{bis} JSV) können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) gemäß Art. 12 Abs. 4 JSG treffen, wenn eine geschützte Tierart insgesamt einen zu hohen Bestand aufweist, wodurch großer Schaden oder eine erhebliche Gefährdung verursacht werden. Das ist dann der Fall, wenn die Tiere einer bestimmten Art die Artenvielfalt gefährden, große Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen, Menschen erheblich gefährden oder hohe Einbußen bei der Nutzung der Jagdregale durch die Kantone verursachen. Bei der Bestandsregulierung unterliegen die Kantone mehreren Einschränkungen: So können lediglich befristete Maßnahmen zur Regulierung getroffen werden, die Maßnahmen unterliegen der vorherigen Zustimmung des BAFU und setzen voraus, dass vorgängig zumutbare Maßnahmen zur Schadensverhütung ergriffen worden sind. Spezifisch zur Regulierung von Wölfen wird präzisiert, dass ein Abschuss von Wölfen aus einem Wolfsrudel zur Regulierung von Beständen geschützter Arten nur dann zulässig ist, wenn sich das Wolfsrudel im Jahr der Bestandsregulierung erfolgreich fortgepflanzt hat, wobei keine größere Zahl an Wölfen geschossen werden darf als die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere.

Die Kantone bewilligten seit 2000 23 Abschüsse schadenstiftender Einzelwölfe (davon 9 ausgeführt) bzw. seit 2015 8 Bestandsregulierungen von Wölfen (davon 4 ausgeführt).³⁸⁶

Fazit: Vergrämungen und Entnahmen (Einzelentnahmen und Bestandsregulierung) können unter den Voraussetzungen des Art. 9 Berner Konvention und Art. 16 FFH-RL unter folgenden Voraussetzungen ausnahmsweise zulässig sein:

- *Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung* wird insbesondere dann vorliegen, wenn Herdenschutzmaßnahmen unzureichend wirken, faktisch oder rechtlich nicht möglich, nicht zumutbar bzw. nachteilig sind.
- *Keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands* ist auch dann gegeben, wenn durch die Maßnahmen ein bestehender ungünstiger Erhaltungszustand nicht verschlechtert bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird.
- *Erhaltung der natürlichen Lebensräume* und insgesamt einer alpinen Biodiversität kann durch die Aufgabe extensiver Weidewirtschaft gefährdet werden.

³⁸⁵ VO über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV) vom 29. Februar 1988 (SR 922.01).

³⁸⁶ Siehe <https://www.bafu.admin.ch> > Themen > Thema Biodiversität > Fachinformation > Massnahmen > Arten > Grossraubtiere > Wolf.

- *Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung* kann sich nicht nur auf (zu definierende Ausmaße bzw. Zahlen von) Wolfsrisse(n) beziehen, sondern auch auf damit verbundene wesentliche Beweidungsschwernisse bis hin zur Aufgabe der Almwirtschaft.
- *Anderes überwiegendes Interesse* ist insbesondere das in internationalen, europäischen und nationalen Normen zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse am Erhalt der Alm- und Weidewirtschaft bzw. damit verknüpfter weiterer Interessen wie Erhalt traditioneller Bewirtschaftungsformen, Offenhaltung der Landschaft, Tourismus oder Naturgefahrenschutz.

Vergrämungen sind bei Wölfen i.d.R. aufwendig, in ihrer Wirkung unzuverlässig und führen zur Verlagerung der Probleme auf andere Gebiete.

Einzelentnahmen von schadenstiftenden Wölfen müssen im Landesrecht entsprechend vorgesehen sein und können mittels Bescheid im Einzelfall behördlich vorgeschrieben werden.

Bestandsregulierungen von Wolfsrudeln müssen im Landesrecht entsprechend vorgesehen sein und können i.d.R. mittels Abschussplänen behördlich vorgeschrieben werden.

5. Zonierungen

In Pkt. 5 werden verschiedene **Zonierungskonzepte** geprüft.³⁸⁷ Allgemein sind Zonen denkbar, in denen die Erhaltung von Wölfen vor menschlichen Interessen Vorrang hat, ebenso wie solche, in denen die Populationsdichte an menschliche Aktivitäten angepasst wird, einschließlich Gebiete mit geringer Dichte und Freihaltezonen, in denen Wölfe nicht geduldet werden.³⁸⁸

So gibt der Ständige Ausschuss der Berner Konvention den Vertragsparteien ausdrücklich verschiedene Zonierungsempfehlungen, namentlich (a.) Zonen, in denen der Wolf vollständig geschützt wird, (b.) Zonen, in denen ausgesuchte Wölfe im Rahmen eines Managementplans entfernt werden können, sowie (c.) Zonen, in denen der Wolf im Rahmen der aktuellen jagdrechtlichen Vorgaben bejagt werden kann.³⁸⁹ Auch der Wolf-Aktionsplan des Europarats schlägt ein Zonensystem vor.³⁹⁰ Überdies erwähnen die LCIE-Leitlinien im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen und ökologischen Tragfähigkeit, dass durchaus Fallgestaltungen denkbar seien, in denen das Konfliktniveau durch Konzentration der

³⁸⁷ I.S. von *Linnell et al.*, 166: «In effect, zoning can be viewed as different management practices in different areas to suit different local conditions.», zu den Vor- und Nachteilen von Zonierungen, 174 f.

³⁸⁸ Vgl. *Linnell et al.*, 165 ff.; *Trouwborst*, RECIEL, 306 f.

³⁸⁹ Pkt. B.1. Recommendation No. 17 (Fn. 25). Im Anhang «Manifesto and Guidelines on Wolf Conservation of the Wolf Specialist Group of the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources» wird festgehalten, dass es Gebiete mit hohem landwirtschaftlichem Wert gibt, in denen es nicht wünschenswert ist, eine Wolfspopulation zu erhalten, Pkt. 10; jedes Land sollte Gebiete definieren, welche sich für die Existenz von Wölfen eignen, inklusive spezieller Regionen wo Wölfe den vollen Schutz erhalten, z.B. in Nationalparks, Reservaten oder speziellen Schutzgebieten. Daneben sollten auch Zonen definiert werden, in welchen die Wolfspopulation basierend auf ökologischen Prinzipien reguliert wird, um Nutzungskonflikte zu minimieren, Pkt. A.2.d. Siehe auch Pkt. 9 Manifesto.

³⁹⁰ *Boitani*, Action Plan, Kap. 4.2.: « ... it would appear that zone management can be contemplated today. This would involve protecting the wolf totally in only a part of the territory, thereby alleviating the recurrent conflicts with farmers in the more severely hit areas. This would mean applying a number of measures, both preventive and reductive, including local removal of a few individuals». Und weiter: « ... a core area and a surrounding buffer area will presumably be reserved for different level of wolf management and conservation actions. Outside these areas, the wolf will be removed when no other satisfying management policy can be implemented (article 16 of the Habitat Directive). This approach should allow for effective conservation of viable wolf populations even within multiple-use areas.» Ähnlich in den Aktionsplänen für Bär und Vielfraß; siehe *Trouwborst*, RECIEL, 315 f.

Raubtiere auf ein begrenzteres Gebiet gesenkt wird.³⁹¹ Die LCIE betont weiters in Interpretation der europarechtlichen Vorgaben, dass das günstige natürliche Verbreitungsgebiet (FRR) auch kleiner als das maximale potenzielle Verbreitungsgebiet für Arten mit großem Raumbedarf sein könne, was bedeute, dass die Länder in Fällen schwerer Konflikte das Recht hätten, Grenzen für die potenzielle Wiederbesiedlung zu setzen und ebenso Ausnahmen zuzulassen, um unter bestimmten Umständen Kontrolle durch Tötung ausüben zu können.³⁹²

Die rechtliche Zulässigkeit solcher Zonierungslösungen kann im Detail komplex sein. Als Faustregel gilt, dass Zonen mit günstiger Behandlung von großen Beutegreifern im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben stehen werden, während Zonen mit ungünstiger Behandlung in verschiedenen Gebieten rechtlich kompatibel und in anderen rechtlich problematisch sein können.³⁹³

In Österreich bestehen Lösungen über die Ausscheidung bestimmter Zonen insbesondere in der *Wildökologischen Raumplanung (WÖRP)*³⁹⁴, die sog. Freihaltezonen (Gebiete mit Bejagung) kennt.³⁹⁵ Insofern werden ein «Separationsmodell» und bei Zusammenleben von Mensch und Wildtier auf gleicher Fläche ein «Koexistenzmodell» unterschieden.³⁹⁶ *Hackländer*³⁹⁷ sieht die Möglichkeiten für eine europäische WÖRP oder auch eine WÖRP im Verbreitungsgebiet einer Teilpopulation aufgrund der Vorgaben der Berner Konvention und FFH-Richtlinie nur sehr eingeschränkt.

Für Zwecke dieser Untersuchung werden im Folgenden «Wolfsschutzgebiete» (Pkt. 5.1.), «Wolfsfreie Zonen» (Pkt. 5.2.) und «Weideschutzgebiete» (Pkt. 5.3.) geprüft.

5.1. Wolfsschutzgebiete

Als eine mögliche Vorgehensweise ist die Ausweisung von sog. Wolfsschutzgebieten («Wolfsruhezonen»³⁹⁸) zu prüfen, d.h. die Konzentration des (vollständigen) Schutzes des Wolfs auf bestimmte Territorien, in denen naturräumlich ideale Lebensbedingungen herrschen und insbesondere aufgrund fehlender oder nur sehr extensiver menschlicher Nutzung Konflikte unwahrscheinlich sind.

Die FFH-Richtlinie kennt «besondere Schutzgebiete» und versteht darunter ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Schutzgebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der insbesondere Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist,

³⁹¹ LCIE, Leitlinien, 20 f.

³⁹² LCIE, Leitlinien, 24.

³⁹³ *Trouwborst*, RECIEL, 318.

³⁹⁴ Bei der *Wildökologischen Raumplanung (WÖRP)* handelt es sich um einen integralen, großräumigen Planungsansatz mit dem Ziel einer dauerhaften Eingliederung heimischer Wildtierarten in die Kulturlandschaft in landeskulturell verträglicher Form (Lebensraumerhaltung für Wildtierarten sowie Vermeidung von Wildschäden in der Land- und Forstwirtschaft). Für großräumig lebende Wildtierarten besteht sie meist aus einer von Eigentums- und Bezirksgrenzen unabhängigen, landesweiten Basisplanung (Wildregionen, artspezifische Populationsareale, Kern-, Rand- und Freizonen, Wildkorridore) sowie aus wildregionsbezogenen Detailplanungen (z.B. zweckmäßige Lage von Wildruhegebieten, Schwerpunktbejagungsgebieten, Überwinterungsmöglichkeiten für das Wild); *Hackländer et al.*, 97 f. und Anhang 9 Erörterung Wildökologische Raumplanung (Reimoser/Hackländer) 416 ff.; *Hackländer*, 201 f.; *Schlager*, 345 ff.

³⁹⁵ Vgl. §§ 57 f. Sbg. JG und Sbg. Wildökologische Raumplanungsverordnung, LGBl. 89/1997, die Wildräume, Wildregionen und Wildbehandlungszonen unterscheidet. Freizonen bestehen bspw. für das in Anhang V FFH-RL gelistete Gamswild.

³⁹⁶ *Hackländer et al.*, 97.

³⁹⁷ *Hackländer et al.*, 17.

³⁹⁸ *Schachenhofer/Sieghartsleitner/Spinka/Walter*, 160.

erforderlich sind, durchgeführt werden (Art. 1 lit. I FFH-RL). In der Folge haben die Mitgliedstaaten für das ökologische Netz besonderer Schutzgebiete («Natura 2000») eine Liste von Gebieten vorzulegen, in der u.a. auch die in diesen Gebieten vorkommenden einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 FFH-RL). Damit kommt das bekannte Prozedere in Gang, an dessen Ende die Ausweisung von Europaschutzgebieten steht.³⁹⁹ Diese erfolgt in Österreich auf Stufe des Landesrechts mit zahlreichen Europaschutzgebietsverordnungen gemäß Naturschutzgesetzgebung. In den Bundesländern, in denen der Wolf ausschließlich dem Jagdrecht unterliegt, müssten eigene Grundlagen in den Landes-Jagdgesetzen geschaffen werden.

Mit dem Instrument der Schutzgebietsausweisung wird also das Gebiet abgegrenzt, für welches die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 FFH-RL festlegen, die den ökologischen Erfordernissen der dort vorkommenden Arten nach Anhang II entsprechen (Art. 6 Abs. 1 FFH-RL). Demnach müssten eigentlich auch für die Erhaltung des Wolfs als prioritäre Tierart von gemeinschaftlichem Interesse des Anhangs II besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden. In Österreich findet sich lediglich im FFH-Gebiet «Böhmerwald und Mühltäler» (AT3121000)⁴⁰⁰ der Wolf als nicht signifikante Art im Standarddatenbogen eingetragen.⁴⁰¹ Jedoch erreichen Großraubtiere aufgrund ihrer teilweise enormen Reviergrößen nie eine sehr große Dichte und lassen sich folglich nicht auf Schutzgebiete begrenzen.⁴⁰² Deshalb wird für Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen, vorgesehen, dass diese Gebiete den Orten im natürlichen Verbreitungsgebiet dieser Arten entsprechen, welche die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweisen (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 FFH-RL). Aber auch allgemein gilt, dass der Artenschutz nach der FFH-Richtlinie nicht auf die Schutzgebiete beschränkt werden kann.⁴⁰³

Hingegen wendet das Nicht-EU-Mitglied Norwegen «ein strenges Zonensystem an, dass die Ausrottung der Wölfe in den Gebieten außerhalb dieser Zone vorsieht, wo Schäden als inakzeptabel betrachtet werden».⁴⁰⁴ Damit dürften solche Gebiete immerhin der Berner Konvention, an die auch Norwegen gebunden ist, entsprechen können.

In Richtung von Wolfsschutzgebieten argumentiert *Hackländer*, wenn er vorschlägt, mittels Anpassung der Art. 12 und 16 FFH-RL die «natürlichen Verbreitungsgebiete» durch den neuen Begriff «in ausgewiesenen Schutzgebieten» zu ersetzen.⁴⁰⁵ Damit soll das Ziel erreicht werden, dass der strenge Schutz nur mehr in diesen ausgewiesenen Gebieten greift⁴⁰⁶. Eine solche Änderung des EU-Rechts wird als politisch einfacher als eine Verschiebung beim Schutzstatus (Pkt. 3.2.1.) bewertet und könnte auch damit argumentiert werden, dass die Berner Konvention nicht auf das natürliche Verbreitungsgebiet abstellt und eine klare Gebietsabgrenzung vorliegen würde, die nicht auf ein tagesaktuelles Verbreitungsgebiet abstellt. Die Realisierungschancen sind wohl ähnlich einzuschätzen wie in Pkt. 3.2.1.

³⁹⁹ Siehe dazu bspw. *Kratsch/Schumacher*, 138 ff.

⁴⁰⁰ Verordnung der OÖ Landesregierung, mit der das Gebiet «Böhmerwald und Mühltäler» als Europaschutzgebiet bezeichnet wird, LGBl. 89/2010.

⁴⁰¹ So hat etwa Deutschland für 32 Natura 2000-Gebiete (SACs) den Wolf (neben anderen Arten) als Schutzgut ausgewiesen; BMU, Bericht, 5. Allerdings gibt es außerhalb von Sachsen und Brandenburg in Deutschland keine speziellen Schutzgebiete, die explizit auch den Wolf als Schutzgut einbeziehen; *Köck/Kuchta*, 513. Allgemein *Trouwborst*, RECIEL, 309.

⁴⁰² LCIE, Leitlinien, 4. *Linnell et al.*, 168, weisen darauf hin, dass sich existierende Schutzgebiete für große Beutegreifer als wenig relevant für deren Schutz erwiesen hätten; *Trouwborst*, JEL, 359, bezeichnet hier eine Schutzgebietsausweisung als ungenügend.

⁴⁰³ EuGH Rs. C-88/19, Rn. 37. Der Gebietsschutzgedanke könnte jedoch perspektivisch an Bedeutung gewinnen, wenn der Wolf wieder allgemein jagdbar wäre, weil dann durch die Ausweisung von Wolfsschutzgebieten Rückzugsräume gewährleistet werden könnten; *Köck/Kuchta*, 517.

⁴⁰⁴ LCIE, Leitlinien, Anhang 1, 67.

⁴⁰⁵ *Hackländer*, 203; *Hackländer et al.*, 17 und 102 f.

⁴⁰⁶ Innerhalb würde der Schutz nach Anhang II und IV gelten, ausserhalb (nur) nach Anhang V.

Fazit: Das Instrument der Schaffung von Schutzgebieten für geschützte Arten ist zentraler Bestandteil des FFH-Rechts. Beim Wolf als große Lebensräume beanspruchende Art sind jedoch nicht zwingend eigene Schutzgebiete auszuweisen. Vielmehr gilt der strenge Schutz im gesamten natürlichen Verbreitungsgebiet und kann nicht auf bestimmte Zonen eingeschränkt werden.

5.2. Wolfsfreie Zonen

Die Einrichtung sog. wolfsfreier Zonen («Wolfsfreihaltezone»⁴⁰⁷) würde darauf abzielen, bestimmte Gebiete, in denen eine Koexistenz von Menschen und Wölfen besonders problematisch erscheint, vor Wölfen und deren Ausbreitung zu bewahren⁴⁰⁸ bzw. nur geringe Bestände zu akzeptieren.⁴⁰⁹

In seiner Beantwortung einer Anfrage einer Gruppe von Europaparlamentariern betreffend Erklärung des Alpenraums bzw. Regionen, in denen alternativer Herdenschutz unmöglich ist, zu «wolfsfreien Zonen»⁴¹⁰ hält der EU-Umweltkommissar fest, dass eine solche Einrichtung u.a. aufgrund des rechtlichen Erfordernisses, Ausnahmen auf Einzelfallbasis zu prüfen⁴¹¹, nicht möglich sei⁴¹². Auch der Deutsche Bundestag hält fest, dass wolfsfreie Zonen als Gebiete, die von Wölfen freigehalten werden sollen und damit ihrer natürlichen Ausbreitung entgegenstehen, nur durch gegen Wölfe gerichtete Maßnahmen wie Vergrämung oder Bejagung erreicht werden könnten.⁴¹³ Da aber Ausnahmen nach Art. 16 FFH-RL nur in Einzelfällen und unter den dort normierten Voraussetzungen erteilt werden könnten, würden präventive wolfsfreie Zonen den europarechtlichen Vorgaben weitgehend widersprechen.

Aus rechtlicher Sicht kommt *Trouwborst*⁴¹⁴ bei eingehender Prüfung der Einrichtung nationaler «exclusion zones (no-go zones)» und «low-density areas (LDAs)» in Hinblick auf Schutzziele und Vorschriften der Berner Konvention und FFH-Richtlinie zu lediglich minimalen Gestaltungsmöglichkeiten. Bestehenden Zonierungen insbesondere in Schweden⁴¹⁵, Norwegen und Frankreich, entsprechenden Forderungen im deutschsprachigen Alpenraum sowie De-facto-Zonen wird demnach eine Absage zu erteilen sein.⁴¹⁶

⁴⁰⁷ *Schachenhofer/Sieghartsleitner/Spinka/Walter*, 160.

⁴⁰⁸ Deutscher Bundestag, *Wolfsfreie Zonen*, 4. So hatten sich im deutschen Bundesland Brandenburg bereits einige Gemeinden zu wolfsfreien Zonen erklärt.

⁴⁰⁹ Vgl. die Einrichtung solcher Zonen in Australien, mit denen Dingos von den hauptsächlich Schafhaltegebieten erfolgreich ferngehalten wurden; *Linnell et al.*, 168 f.

⁴¹⁰ EP, Anfrage.

⁴¹¹ Dieses Kriterium wird zwar nicht ausdrücklich normiert, lässt sich aber insbesondere aus Art. 16 Abs. 3 FFH-RL ableiten, wonach die Berichte, welche die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre über die nach Abs. 1 genehmigten Ausnahmen vorzulegen haben, einzelfallbezogen zu verfassen sind. So müssen u.a. der Grund der Ausnahme, einschließlich der Art der Risiken sowie gegebenenfalls der verworfenen Alternativlösungen und der benutzten wissenschaftlichen Daten angegeben werden (lit. a) ebenso wie die zeitlichen und örtlichen Umstände der Ausnahmegenehmigungen (lit. c).

⁴¹² EP, Antwort, Pkt. 1.

⁴¹³ Deutscher Bundestag, *Wolfsfreie Zonen*, 10.

⁴¹⁴ *Trouwborst*, RECIEL, 310 ff.; auch *Trouwborst*, EEELR, 98.

⁴¹⁵ In Schweden zielt das Wolfsmanagement u.a. darauf ab, bestimmte Gebiete für die Rentierhaltung als wolfsfreie Zonen zu behandeln. Aus dem derzeit noch laufendem Vertragsverletzungsverfahren (Pkt. 4.6.3.) geht hervor, dass die Kommission dies nur in Anhang-V-Mitgliedstaaten wie im finnischen Lappland aber nicht im schwedischen Lappland erlaubt; *Trouwborst*, EEELR, 99 m.w.H.

⁴¹⁶ Während die slowakische Lösung als rechtlich kompatibel eingestuft wird; *Trouwborst*, RECIEL, 317 f. A.M. *Köpl*, 139 f.

Darüber hinaus könnte das Ausscheiden größerer Freihaltezonen den genetischen Austausch hindern, was gerade auf Österreich als Kreuzungsgebiet verschiedener Wolfspopulationen⁴¹⁷ zutreffen könnte.

Fazit: Allgemeine wolfsfreie Zonen sind aufgrund des Erfordernisses, Ausnahmen auf Einzelfallbasis zu prüfen, europarechtlich unzulässig.

5.3. Weideschutzgebiete

Ein Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2018 über die Lage und Zukunftsperspektiven der Schaf- und Ziegenhaltung⁴¹⁸ betont, dass angesichts der deutlich gestiegenen Zahl der gerissenen Tiere Herdenschutzmaßnahmen an ihre Grenzen stoßen⁴¹⁹ und spricht sich dafür aus, die einschlägigen Anhänge der Habitat-Richtlinie mit dem Ziel zu überprüfen, die Ausbreitung von Raubtieren in bestimmten Weideflächen zu kontrollieren und zu steuern⁴²⁰. Ausdrücklich wird die Einrichtung von Weideschutzgebieten gefordert, in denen eine Regulierung der großen Beutegreifer stattfinden kann, damit deren Rückkehr nicht zu Rückschritten bei der artgerechten Tierhaltung (Wanderschäferrei, Freilandhaltung) sowie bei der traditionellen Land- und Weidewirtschaft (Sommerweide in Hochlagen) führe⁴²¹.

Im Folgenden ist abzuklären, ob solche «Weideschutzgebiete» rechtskonform im geltenden Recht verankert werden könnten und welche Voraussetzungen dabei gegeben sein müssten.

5.3.1. Konzept

Wie in Pkt. 5.1. dargelegt sieht das Natura 2000-System – außer bei den Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen – besondere Schutzgebiete vor, in denen die Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind. D.h., das Konzept geht davon aus, dass diese Arten sich mehr oder minder standortgebunden schwerpunktmäßig in diesen Gebieten aufhalten und folglich allfällige Konflikte für gewöhnlich auf diese Gebiete beschränkt sind. Wenn also «Wolfsschutzgebiete» mit domizilierten Wölfen (deren natürliches Verbreitungsgebiet ident mit dem Schutzgebiet wäre) existieren würden, dann würden Konflikte mit der Weidehaltung vornehmlich nur in diesen Gebieten auftreten, Weidehaltung außerhalb derselben wäre im Normalfall mangels Wolfspräsenz bzw. erlaubter Eingriffe konfliktfrei möglich. Exemplarisch wird auf die NÖ Biber-Verordnung 2019, die NÖ Fischotter-Verordnung und die ehemalige Krnt. Fischotter-Verordnung verwiesen, die von den Eingriffsmöglichkeiten ausdrücklich die Europaschutzgebiete, in denen Biber bzw. Fischotter als Schutzgegenstand genannt sind, ausnehmen.⁴²²

Wenn aber nun für Wölfe die Gebietskulisse aus dem gesamten natürlichen Verbreitungsgebiet besteht, dann gibt es keine Weidehaltung, die nicht potentiell mit dem Wolf in

⁴¹⁷ Hackländer et al., 73 f.

⁴¹⁸ EP, Bericht Schaf- und Ziegenhaltung, in Rz. 96 ff. findet sich ein eigener Abschnitt über Raubtiere.

⁴¹⁹ EP, Bericht Schaf- und Ziegenhaltung, Rz. 101.

⁴²⁰ EP, Bericht Schaf- und Ziegenhaltung, Rz. 97.

⁴²¹ EP, Bericht Schaf- und Ziegenhaltung, Rz. 110.

⁴²² § 1 Abs. 2 Z 3 NÖ Biber-VO 2019, LGBl. 97/2019; § 1 Abs. 3 Z 3 NÖ Fischotter-Verordnung, LGBl. 98/2019; § 3 Abs. 3 Krnt. VO betreffend die vorübergehende Ausnahme von der Schonzeit für den Fischotter, LGBl. 32/2018, außer Kraft getreten mit 3. Mai 2020 (vgl. § 9). Nach Medienberichten ist eine verschärfte Nachfolgeverordnung mit erweiterter Entnahmezahl, ausgedehntem Bejagungszeitraum und Jagdgebiet in Planung; <https://kaernten.orf.at/stories/3060163/> vom 30. Juli 2020.

Konflikt geraten kann, weil der Schutz überall dort besteht, wo dieses Tier auftritt.⁴²³ Darin ist eine Konfliktlage grundgelegt, die so nicht dem Normalfall von Natura 2000 entspricht.

Es liegt also nahe, das Schutzgebietskonzept wie folgt gleichsam auf den Kopf zu stellen: Wenn es nicht möglich ist, die geschützte Tierart an abgegrenzte Schutzgebiete zu binden, die gleichsam Inseln innerhalb der Weidegebiete bilden, drängt sich eine umgekehrte Betrachtung auf. Hier ist das natürliche Verbreitungsgebiet der geschützten Tierart unbegrenzt und angesichts der Anpassungsfähigkeit des Wolfs kommt praktisch das gesamte EU-Gebiet in Frage (vgl. Pkt. 2.2.3.)⁴²⁴, also könnten Weidegebiete als Inseln innerhalb der Verbreitungsgebiete des Wolfs definiert werden.

5.3.2. Ausweisung

Wie gezeigt sieht die FFH-Richtlinie Schutzgebiete nur *für* den Schutz der Arten aber nicht *für* den Schutz *vor* den Arten vor.⁴²⁵ Eine Ausweisung von Weideschutzgebieten, wie sie hier untersucht wird, würde jedoch zum Ausdruck bringen, dass in diesen Territorien die Ausnahmebestimmungen des Art. 16 FFH-RL jedenfalls erfüllt werden und die dort vorgesehenen Abweichungen möglich sind.

5.3.2.1. Kriterien

Die Ausweisungskriterien für Weideschutzgebiete entsprechen den Ausnahmetatbeständen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL. In diesen Gebieten

- sind keine anderweitigen zufriedenstellenden Lösungen möglich (Pkt. 4.2.1.);
- bewirken die zu ergreifenden Ausnahmemaßnahmen keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands (Pkt. 4.2.2.); und
- ist mindestens einer der Tatbestände der lit. a-c (wie oben unter Pkt. 4.2.3.-4.2.6. umschrieben) erfüllt.

Exemplarisch wird auf die NÖ Biber-Verordnung 2019 verwiesen, die auf Ziele von Art. 16 Abs. 1 lit. a-c Bezug nimmt⁴²⁶ und für Eingriffe erfolglose Präventionsmaßnahmen voraussetzt⁴²⁷. Eine weitere Vergleichsquelle sind die NÖ Fischotter-Verordnung⁴²⁸ und die ehemalige Krnt. Fischotter-Verordnung⁴²⁹. Biber und Fischotter zählen ebenfalls zu den europarechtlich geschützten Arten.⁴³⁰ Beide in Geltung stehenden NÖ-Landesverordnungen

⁴²³ Die Erhaltung des Wolfs und anderer Großraubtiere hängt von ihrer Präsenz sowohl in den Schutzgebieten als auch im Netzwerk der diese umgebenden multifunktionalen Habitats ab, die faktisch den größten Teil der europäischen Landschaften ausmachen. Auch wenn sich die Art als relativ anpassungsfähig erwiesen hat, führt ihre Anwesenheit in den vielfach genutzten modernen europäischen Landschaften unweigerlich zu einer Reihe von Konflikten mit menschlichen Interessen; LCIE, Leitlinien, 4.

⁴²⁴ Vgl. EuGH Rs. C-88/19, Rn. 49 ff.

⁴²⁵ Die Richtlinie sieht keinen Ausnahmetatbestand für eine (gewerbliche) land- oder forstwirtschaftliche Nutzung vor; EuGH Rs. C-508/04, Rn. 120; *Tholen*, 150.

⁴²⁶ Abwendung von Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit, Verhütung sonstiger erheblicher Nachteile in Bezug auf öffentliche Interessen, Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden und Schutz anderer wildlebender Tiere und Pflanzen sowie natürlicher Lebensraumtypen (§ 1 Abs. 3 NÖ Biber-Verordnung 2019).

⁴²⁷ § 1 Abs. 4 NÖ Biber-VO 2019.

⁴²⁸ Die NÖ Fischotter-VO normiert als Ziel die Abwendung von Gefährdungen des öffentlichen Interesses an der Teichwirtschaft durch Maßnahmen zur Reduktion von Ausfraß an den von der Verordnung umfassten Teichanlagen (§ 1 Abs. 4).

⁴²⁹ Die Krnt. Fischotter-VO normierte als Ziel insbesondere die Abwendung erheblicher Schäden an Fischgewässern und den Schutz anderer wild lebender Tiere, insbesondere Fische und Pflanzen und deren natürlicher Lebensräume (§ 1). Voraussetzung war die Ermangelung einer anderen zufriedenstellenden Lösung (§ 1), bei Teichanlagen deren Nicht-Zäunbarkeit (§ 3 Abs. 1).

⁴³⁰ Biber (*Castor fiber*) in Anhang II, IV und V FFH-RL; Fischotter (*Lutra lutra*) in Anhang II und IV FFH-RL.

beziehen sich auf das Gebiet bestimmter, in den Anlagen angeführter Gemeinden der kontinentalen biogeographischen Region.

Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung: Anknüpfend an die Feststellungen in Pkt. 4.2.1. kommt hier als Hauptkriterium für eine Gebietsauswahl zunächst die *faktische Unmöglichkeit von Herdenschutzmaßnahmen*, die sich vornehmlich aus der Topographie ergibt, in Betracht. Eine solche Feststellung kann umfangreichen Aufwand erfordern (siehe die Situation in Bayern unter Pkt. 5.3.4.) und zu isolierten und kleinräumigen Lösungen führen, insbesondere wenn eine Betrachtung per m² greift.

Ansatz für eine großräumigere, pauschalisierte Betrachtung bietet die *Unverhältnismäßigkeit von Herdenschutzmaßnahmen*. Sind Schutzmaßnahmen aus Sicht der betroffenen Betriebe zwar faktisch möglich, aber wirtschaftlich oder logistisch nicht tragbar, werden diese Parameter⁴³¹ zumindest für alle Betriebsflächen gelten.

Spätestens mit der (ökologischen) *Nachteiligkeit von Herdenschutzmaßnahmen* sollte es möglich sein, größere zusammenhängende Gebiete, die sich im Idealfall auch naturräumlich abgrenzen lassen, zu bestimmen.⁴³²

Die Unzumutbarkeit ist damit bei bestimmten vulnerablen Betrieben⁴³³ gegeben, die sich nach Kriterien wie Nebenerwerb⁴³⁴, Tiergattung, Herdenführung oder Weiträumigkeit der Weidefläche⁴³⁵ abgrenzen lassen. Die Beurteilung im Einzelfall könnte durch agronomische Sachverständige oder nach dem Salzburger Modell durch örtlich zuständige (Präventions)Berater bzw. abschließend durch den Wolfsbeauftragten des Landes erfolgen⁴³⁶.

Keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands: Gestützt auf die europäische Bewertung des Erhaltungszustands durch die EEA-ETC/BD (Pkt. 2.2.4.) muss für Maßnahmen, die auf Basis der Weideschutzgebiete gesetzt werden (siehe Pkt. 5.3.3.), sichergestellt werden, dass dadurch (a.) für den Wolf der alpinen Region der bestehende günstige Erhaltungszustand⁴³⁷ nicht beeinträchtigt und (b.) für den Wolf der kontinentalen Region der bestehende ungünstige Erhaltungszustand nicht verschlechtert bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird (siehe Pkt. 4.2.2.). Damit scheinen zumindest für die kontinentale biogeographische Region – den ungünstigen Erhaltungszustand des Wolfs auch weiterhin vorausgesetzt – derzeit nur Maßnahmen gegen einzelne Wölfe in Betracht zu kommen, die das unionsrechtlich vorgegebene Ziel, den günstigen Erhaltungszustand zu erreichen, nicht tangieren, nicht aber bestandsdezimierende Abschussquoten.⁴³⁸

Tatbestände der lit. a-c: Für die hier in Frage kommenden Argumente wird auf Pkt. 4.2.3.-4.2.6. verwiesen. Zu beachten ist insbesondere, dass sich aufgrund der vulnerablen Strukturen in Weideschutzgebieten ein Schaden in der Tierhaltung schneller als «ernst» erweisen wird als anderswo (lit. b). Ebenso wird in Weideschutzgebieten das andere überwiegende öffentliche Interesse, insbesondere jenes am Erhalt der Almwirtschaft, stärker ausgeprägt sein (lit. c).

⁴³¹ Vgl. die Parameter betreffend Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit von Herdenschutzmaßnahmen in Pkt. 5.3.5 Sbg. Wolfsmanagementplan.

⁴³² Etwa orientiert an den Regionen mit erhöhtem Risiko eines Wolfsübergriffs; *Hackländer et al.*, 131 ff. Dazu vgl. auch die Ausweisung der – rein technisch – «nicht schützbaeren Weidegebiete» in Bayern, wo mehrere Weideflächen in räumlichem Zusammenhang bzw. größere Weidegebiete in einer zusammenfassenden Prüfung bewertet werden; Bayerischer Aktionsplan, 36.

⁴³³ *Hackländer et al.*, 23 und 245 ff.

⁴³⁴ Siehe zum betrieblichen Risiko eines Wolfsangriffs (Risikomatrix), *Hackländer et al.*, 19 f. und 129.

⁴³⁵ *Hackländer et al.*, 116 ff.

⁴³⁶ Pkt. 5.3.5 Sbg. Wolfsmanagementplan.

⁴³⁷ Folgt man dieser Einstufung (siehe Pkt. 2.2.4.2.) nicht, gilt das unter b. Ausgeführte.

⁴³⁸ *Wolf*, NuR, 466.

5.3.2.2. Einzelfallprüfung

Wie bereits für die wolfsfreien Zonen gezeigt (Pkt. 5.2.), besteht das Hindernis für solch (präventive) Zonierungskonzepte im rechtlichen Erfordernis, Ausnahmen auf Einzelfallbasis zu prüfen.⁴³⁹

Diese Vorgabe kann hier mit Blick auf die Ausweisungskriterien (Pkt. 5.3.2.1.) erfüllt werden. Die Ausweisung von Weideschutzgebieten wird nicht pauschal erfolgen, sondern auf Basis des Einzelfalls, abgestellt auf den jeweiligen Betrieb oder die jeweilige Alm bzw. die konkreten naturräumlichen Gegebenheiten. Sollen also in Weideschutzgebieten zum Schutz der Weide- und Almwirtschaft Ausnahmemaßnahmen gemäß Art. 16 insbesondere i.V.m. Art. 12 und 14 FFH-RL ergriffen werden, unterliegen diese wie vorgesehen einer Einzelfallprüfung. Der Unterschied zur Setzung solcher Maßnahmen außerhalb dieser Gebiete liegt nur darin, dass das Vorliegen der Voraussetzungen bereits im Vorhinein geprüft wird. Noch ohne Aktualisierung durch einen Anwendungsfall wird die Prüfung gleichsam vorgezogen und i.S. eines antizipierten Expertengutachtens für die betreffenden Gebiete durchgeführt, mit dem Inhalt, dass dort keine anderweitigen zufriedenstellenden Lösungen möglich sind, eine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands nicht vorliegt und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume / zur Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung / aus zwingenden Gründen überwiegender öffentlicher Interessen (wie insbesondere Erhaltung der Weide- und Almwirtschaft) Ausnahmen nötig sind.

Solche Ausweisungen sind zeitlich zu befristen bzw. in regelmäßigen Abständen auf allfällige Veränderungen hin zu überprüfen.⁴⁴⁰

5.3.2.3. Zuständigkeit

Gemäß nationaler Kompetenzordnung werden die Bundesländer für Ausweisungen solcher Weideschutzgebiete zuständig sein. Diese können im Wege von Verordnungen auf Basis entsprechend zu schaffender Ermächtigungen in den Landes-Jagdgesetzen bzw. Landes-Naturschutzgesetzen oder agrarrechtlichen Regelwerken (Almschutzgesetze, Landes-Landwirtschaftsgesetze) erfolgen.

Betreffend territoriale Zuständigkeiten zur Anwendung von Ausnahmen nach Art. 16 FFH-RL hält die Kommission fest, dass eine solche Genehmigung unter Aspekten des Verhältnismäßigkeitsprinzips «eine sorgfältige Untersuchung und Rahmenregelung auf nationaler Ebene und/oder Ebene der biogeographischen Region innerhalb des Mitgliedstaats» erfordert. Die Behörde mit dem größten territorialen Überblick in einem Mitgliedstaat (und gegebenenfalls einem über die Grenzen hinausgehenden Überblick im Falle von grenzüberschreitenden Populationen) müsse somit bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips die Führungsrolle übernehmen, auch wenn es sein könne, dass es dann in der Praxis auf regionaler oder lokaler Ebene zur Anwendung gelangt.⁴⁴¹

Das zielt auf den ersten Blick darauf ab, dass in Österreich der Bund eine solche Funktion übernehmen müsste, die aber aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzordnung wie generell im Natura 2000-Recht nur eine Koordinationsfunktion sein könnte. Allerdings wird ausdrücklich eingeräumt, dass je nach Verwaltungsstruktur des Mitgliedstaats auch regionale oder lokale Behörden in der Lage sind, die Auswirkungen von Ausnahmegenehmi-

⁴³⁹ EP, Antwort, Pkt. 1.; Deutscher Bundestag, Wolfsfreie Zonen, 10. So auch *Trouwborst*, RECIEL, 313.

⁴⁴⁰ So ist die NÖ Biber-Verordnung 2019 bis 30. Juni 2023 befristet (§ 6 Abs. 2). Vgl. auch die Vorgängerregelung Verordnung über Ausnahmen von Verboten für die besonders geschützte Art Biber (NÖ Biber-VO), LGBl. 30/2016 (§ 6).

⁴⁴¹ EK, Leitfaden Artenschutz, 60.

gungen über ihre eigenen administrativen Grenzen hinaus zu untersuchen.⁴⁴² Insofern wird von den verordnenden Landesregierungen zu fordern sein, im Vorfeld eine Gesamtbewertung einschließlich der Regelungen in insbesondere benachbarten Bundesländern (z.B. Größe und Anzahl dort verordneter Weideschutzgebiete) und Nachbarregionen vorzunehmen.

5.3.3. Rechtsfolge

An die Lage einer Weidefläche/Alm in einem Weideschutzgebiet können im Lichte der Voraussetzungen des Art. 16 FFH-RL verschiedene Konsequenzen geknüpft werden. Insbesondere ist hier nach den Auswirkungen auf die Durchführung von Herdenschutzmaßnahmen sowie die Vergrämungs-, Entnahme-, und Regulierungsmöglichkeit von Wölfen zu fragen.

5.3.3.1. Herdenschutzmaßnahmen

Wie oben (Pkt. 5.3.2.1.) dargelegt wird für Flächen in Weideschutzgebieten davon ausgegangen, dass bei diesen Herdenschutzmaßnahmen aus den erläuterten Gründen nicht durchführbar sind.

Daraus folgt, dass diesen Bewirtschaftenden nicht der Vorwurf gemacht werden kann, sie hätten entsprechende Schutzmaßnahmen unterlassen. In diesen Gebieten kann also bspw. die Entschädigung von Wolfsschäden nicht an die Durchführung von Herdenschutzmaßnahmen geknüpft werden. In den meisten Ländern wird dafür nämlich eine fachgerechte Durchführung von Schutzmaßnahmen vorausgesetzt. Auch in Österreich wird empfohlen, Schäden nicht zu ersetzen, wenn empfohlene Maßnahmen nicht bzw. nicht fachgerecht umgesetzt werden.⁴⁴³

Gestützt wird dies durch die LCIE, die nachträgliche Kompensationszahlungen selbst bei Anforderungen an ein Mindestmaß effektiver Schadensminderungsmaßnahmen im Haltungssystem (Herdenschutzmaßnahmen) als wenig wünschenswert ansieht, ausgenommen, wenn «für seltene und unvorhersehbare Ereignisse eine Reduzierung schwierig oder unmöglich ist».⁴⁴⁴ Dies sollte abgesehen von seltenen und unvorhersehbaren Ereignissen immer auch dann gelten, wenn Herdenschutzmaßnahmen nicht möglich sind.

5.3.3.2. Artenschutzausnahmen

Zu untersuchen ist aber auch, was solche Weideschutzgebiete für die Ausnahmen vom Artenschutz gemäß Art. 12 und 14 FFH-RL bedeuten. Aus den obigen Ausführungen zu Vergrämung und Entnahme (Pkt. 4.2.) ergibt sich, dass auf Grundlage von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zu den beiden Voraussetzungen «keine anderweitige zufriedenstellende Lösung» und «keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands» noch die Erfüllung eines Tatbestands von lit. a-c für Einzelentnahmen bzw. lit. e für Bestandsregulierung hinzutreten muss. Ebenfalls oben ausgeführt wird die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung bei solchen Ausnahmemaßnahmen.

⁴⁴² EK, Leitfaden Artenschutz, 60 Fn. 97.

⁴⁴³ Siehe Überblick bei *Hackländer et al.*, 157. Für Österreich *KOST*, Wolfsmanagementplan, 13. Für Deutschland werden in Fördergebieten für Herdenschutzmaßnahmen präventive Schutzmaßnahmen vorausgesetzt, während außerhalb der etablierten Wolfsgebiete solche Schutzmaßnahmen grundsätzlich nicht Voraussetzung für Kompensationszahlungen sind; *Köck/Kuchta*, 515. Für die Schweiz sind nach der an der Urne gescheiterten Revision des Jagdschutzgesetzes (JSG) weiterhin Entschädigungszahlungen nicht an die Durchführung von Schutzmaßnahmen gebunden.

⁴⁴⁴ Vgl. LCIE Grundsatzerklärung «Anwendung von Kompensationen und ökonomischen Anreizsystemen zur Verminderung durch große Raubtiere verursachter ökonomischer Verluste», LCIE, Leitlinien, 82.

Abweichungen

Vergrämungsmaßnahmen, Einzelentnahmen («Problemwolf») bzw. Bestandsregulierungen (Rudel) sind bei Vorliegen dieser Voraussetzungen auch unabhängig von Weideschutzgebieten überall möglich. Der Unterschied zu Weideflächen, die in Weideschutzgebieten liegen, besteht jedoch darin, dass für diese die Voraussetzungen bereits vorgängig einzeln geprüft und als erfüllt befunden worden sind. Mit der Ausweisung (Pkt. 5.3.2.) sind die Art. 16-Kriterien bereits per definitionem gegeben. Insofern können die Maßnahmen unmittelbar gestützt auf die jeweilige Gebietsausweisungsverordnung durchgeführt werden.

*Vergrämung*⁴⁴⁵: Der präventive Ansatz von Art. 16 Abs. 1 lit. b FFH-RL und das Verhältnismäßigkeitsprinzip legen nahe, dass nicht alle Wölfe, die sich im Weideschutzgebiet aufhalten, vergrämt werden dürfen sondern nur jene, die sich in unmittelbarer Nähe von Nutztieren aufhalten.

Einzelentnahme: Im Gegensatz zu einer (unzulässigen) «wolfsfreien Zone» dürfen Wölfe, die sich im Weideschutzgebiet aufhalten, nicht generell entnommen werden, sondern nur schadenstiftende Tiere. Vorauszusetzen ist eine behördliche Einstufung als «Problemwolf». Letztere erfolgt, wenn das betreffende Tier die – bspw. in der Verordnung oder im Managementplan – definierten Parameter (z.B. eine gewisse Anzahl an Rissen in einem gewissen Zeitraum)⁴⁴⁶ erfüllt. Wegen der Problematik der erforderlichen Zurechnung zu einem bestimmten Einzeltier⁴⁴⁷ und dessen Identifikation ist ein enger räumlicher und zeitlicher Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen (wie in § 45 Abs. 7 Satz 1 Z 1 deutsches BNatSchG) zu verlangen.

Bestandsregulierung: Haben sich bereits Rudel gebildet, muss die Verordnung definieren, welche Anzahl und Kategorie an Wölfen in welchen Zeiträumen unmittelbar entnommen werden darf. Exemplarisch⁴⁴⁸ wird auf die NÖ Biber-Verordnung hingewiesen, wonach im von der Verordnung umfassten Geltungsbereich insgesamt pro Jahr höchstens der durchschnittliche jährliche Zuwachs des landesweiten Biberbestandes entnommen werden darf.⁴⁴⁹ Dort muss vor der Entnahme eine tagesaktuelle Information darüber eingeholt werden, dass die aufgrund der Verordnung höchstmögliche Entnahmemenge noch nicht ausgeschöpft ist. Ist das nicht der Fall, wird die Berechtigung zur Entnahme i.S. der Verordnung ausgelöst.⁴⁵⁰ Dasselbe gilt für die NÖ Fischotter-Verordnung⁴⁵¹, die überdies ein Eingriffskontingent von höchstens 50 Fischottern pro Kalenderjahr, aufgeteilt auf die betroffenen Verwaltungsbezirke, vorsieht.⁴⁵² Auch die Krnt. Fischotter-Verordnung sah eine

⁴⁴⁵ Sowohl in der NÖ Biber-Verordnung 2019 als auch in der NÖ Fischotter-Verordnung bzw. Krnt. Fischotter-Verordnung werden bzw. wurden keine vorgängigen Vergrämungen vorgesehen, mit Ausnahme der Biber-Entnahme außerhalb der kontinentalen biogeographischen Region. Dort wird noch eine Dokumentation gefordert, aus der hervorgeht, dass trotz zumindest einen Monat lang mehrmalig durchgeführter Dammentfernungen keine ausreichende Vergrämungswirkung erzielt werden konnte (§ 2 Abs. 3 letzter Satz NÖ Biber-VO 2019).

⁴⁴⁶ Zu möglichen Definition von «Problemwölfen» siehe oben Pkt. 4.4.

⁴⁴⁷ Vgl. EuGH Rs. C-342/05, Rn. 40 ff.

⁴⁴⁸ Vgl. für eine Regelung eines nicht europarechtlich geschützten Tieres bspw. die Sonderbestimmungen betreffend den Kormoran in § 8 OÖ ArtenschutzVO, wo in Berücksichtigung fischereiökonomischer Interessen zum Schutz von gefährdeten Fischbeständen im Umkreis von 100 m bestimmter Gewässer und anerkannter Fischzuchtbetriebe Kormorane vertrieben sowie einzelne Exemplare bis insgesamt höchstens 10 % des landesweiten Gesamtbestands getötet werden dürfen.

⁴⁴⁹ § 2 Abs. 4 NÖ Biber-VO 2019.

⁴⁵⁰ § 5 Abs. 1 NÖ Biber-VO 2019. Die Information über den Stand des Entnahmemaßes erfolgt tagesaktuell über die Homepage des Landes NÖ unter <http://www.noel.gv.at/biberkontingent>.

⁴⁵¹ § 5 Abs. 1 NÖ Fischotter-VO. Die Information über den Stand des Entnahmemaßes erfolgt tagesaktuell über die Homepage des Landes NÖ unter <http://www.noel.gv.at/fischotterkontingent>.

⁴⁵² § 2 Abs. 2 NÖ Fischotter-VO.

Entnahmehöchstzahl vor.⁴⁵³ Für ein Beispiel einer entsprechenden Bestandsregulierung beim Wolf siehe die Schweizer Regelung (Pkt. 4.6.4).⁴⁵⁴

Maßnahmensetzung

Für die eigentliche Maßnahmensetzung (Vornahme der Vergrämung, Einzelentnahme, Bestandsregulierung) wird das im Jagdrecht vorgesehene Verfahren zur Anwendung kommen, allfällig sind entsprechende Regeln in den Gebietsausweisungsverordnungen festzulegen.

Zuständigkeit: Naheliegender wird gemäß Jagdrecht die Befugnis zu Vergrämung, Entnahme bzw. Regulierung den Jagd ausübungs berechtigten in diesen Weideschutzgebieten zukommen. So verweisen etwa die NÖ Biber-Verordnung 2019 und NÖ Fischotter-Verordnung für diese Frage auf Personen, die entsprechende Kenntnisse über eine schmerzfreie Tötung nachweisen können, insbesondere auch Personen, die im Besitz einer gültigen Jagdkarte sind.⁴⁵⁵ Die Krnt. Fischotter-Verordnung hingegen sah speziell geschulte Jagdschutzorgane sowie speziell geschulte jagd ausübungs berechtigten Jäger vor.⁴⁵⁷

Durchführung: Die Durchführung der Maßnahmen wird unmittelbar gestützt auf die jeweilige Gebietsausweisungsverordnung erfolgen. Im Gegensatz zu Vergrämung und Bestandsregulierung sind Einzelentnahmen noch an die Bestätigung als schadensstiftendes Tier («Problemwolf») durch ein sachkundiges Organ des Landes (z.B. den Wolfsbeauftragten⁴⁵⁸) als aufschiebende Bedingung gebunden. So sieht die NÖ Biber-Verordnung 2019 vor, dass Eingriffe nur nach Beurteilung des Zutreffens der einschlägigen Eingriffsvoraussetzungen durch ein sachkundiges Organ des Landes oder der Städte mit eigenem Statut erfolgen dürfen.⁴⁵⁹

Dokumentation: Weiters sind Vorschriften betreffend Dokumentation, Meldung und Beweissicherung bzw. Monitoring vorzusehen.⁴⁶⁰

Bewertung

Das nationale Jagd- und Naturschutzrecht kennt in Umsetzung der Ausnahmebestimmungen Art. 9 Berner Konvention bzw. Art. 16 FFH-RL Eingriffe sowohl auf Basis von Verordnungen als auch von Bescheiden (Pkt. 4.1.3.).⁴⁶¹ Dass dem Landesgesetzgeber dabei grundsätzlich beide Wege offenstehen, zeigen exemplarisch § 20 Abs. 4 und 6 NÖ NSchG und § 17 Abs. 5-7 Stmk. NSchG, wo in Umsetzung von Art. 16 FFH-RL jeweils ausdrücklich beide Möglichkeiten (Verordnung und Bescheid) vorgesehen werden. So wurde etwa der Biber in NÖ⁴⁶² denn auch zunächst auf Basis zahlreicher Einzelbescheide entnommen, und dann – als aufgrund der gewonnenen Erfahrungen die Entnahmevo-

⁴⁵³ Die Entnahmehöchstzahl von Fischottern für Kärnten betrug 43 Stück pro Jahr (§ 3 Abs. 5 Krnt. Fischotter-VO). Laut Medienberichten soll die Zahl in einer neuen Verordnung auf 51 Stück erhöht werden; <https://kaernten.orf.at/stories/3060163/> vom 30. Juli 2020.

⁴⁵⁴ Trouwborst, RECIEL, 314. hält folgende Vorgangsweise für europarechtlich konform: ein Mitgliedstaat bekundet seine Absicht, den Wolfsbestand in solchen Zonen so tief wie das Anhang IV-Regime erlaubt zu halten und geht anschließend in die Art. 16-Prüfung, wenn einzelne Wölfe auftauchen.

⁴⁵⁵ § 4 Abs. 2 NÖ Biber-VO 2019; § 4 Abs. 2 NÖ Fischotter-VO.

⁴⁵⁶ Das deutsche BNatSchG sieht für die Entnahme von Wölfen vor, dass nach Möglichkeit die Jagd ausübungs berechtigten, soweit diese ihr Einverständnis hierzu erteilen, berücksichtigt werden (§ 45a Abs. 4). Linnell et al., 173, weisen darauf hin, dass eine Bejagung großer Beutegreifer durch lokale Jäger den größten konfliktreduzierenden Effekt haben kann.

⁴⁵⁷ § 3 Abs. 1 und 2 Krnt. Fischotter-VO.

⁴⁵⁸ Vgl. KOST, Wolfsmanagementplan, 9 f.

⁴⁵⁹ § 2 Abs. 5 NÖ Biber-VO 2019. Weiters ist vor einem beabsichtigten Eingriff das Einvernehmen mit dem Grundeigentümer sowie dem Jagd ausübungs berechtigten herzustellen (§ 2 Abs. 6 NÖ Biber-VO 2019).

⁴⁶⁰ Vgl. § 5 NÖ Biber-VO 2019; § 5 Abs. 2 und 3 NÖ Fischotter-VO; §§ 6 und 8 Krnt. Fischotter-VO.

⁴⁶¹ Hinsichtlich jagdrechtlicher Verordnungen ist etwa auf § 51 Abs. 4a und § 52 Abs. 2a Krnt. JG, § 3 Abs. 6 und 7 NÖ JG, § 49 Abs. 2 und 3 Stmk. JG oder § 52a Abs. 2-4 Tir. JG hinzuweisen.

⁴⁶² Der Biber stellt kein jagdbares Wild gemäß JG dar und ist ausschließlich im NSchG geregelt.

raussetzungen hinreichend konkretisierbar waren – auf Basis der NÖ Biber-Verordnung 2019. Diese Verordnung enthält detaillierte und differenzierte Vorgaben und ist ebenfalls auf bestimmte Gebiete bezogen (negativ § 1 Abs. 2⁴⁶³; positiv § 2 Abs. 1⁴⁶⁴). Ebenso sieht das deutsche Bundesnaturschutzrecht die Zulassung von Ausnahmen im Einzelfall oder durch Rechtsverordnung vor (§ 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG).⁴⁶⁵

Wie gezeigt (Pkt. 5.2., 5.3.2.2.) sieht das Europarecht für Abweichungen nach Art. 16 FFH-RL Einzelfallprüfungen vor. Diesem Erfordernis kann sowohl mit einer Grundlage in Verordnungs- als auch Bescheidform entsprochen werden. In beiden Fällen haben die Landesbehörden Ausnahmen entsprechend den Voraussetzungen des Art. 16 FFH-RL zu gestatten, womit die Wahl der nationalen Handlungsform in den Hintergrund rückt. Darin besteht kein Widerspruch zum Europarecht, der EuGH überlässt es i.d.R. den Mitgliedstaaten die geeigneten nationalen Handlungsformen zu ergreifen, solange das EU-Recht korrekt umgesetzt wird.⁴⁶⁶

Hier werden die Voraussetzungen individuell antizipierend abgeklärt und bei Vorliegen die entsprechenden Gebiete mittels Verordnung ausgewiesen. Auf deren Grundlage erfolgt dann der Vollzug durch die Jagdausübungsberechtigten im Rahmen der (allfälligen) spezifischen Vorgaben der Verordnung (das wären z.B. bei Vergrämung: definierte Distanz zu Nutztieren; bei Einzelentnahme: bedingt mit der Beurteilung als schadensstiftender Wolf; Bestandsregulierung: Anzahl, Kategorien, Zeiträume).

Bei den Weideschutzgebieten als besonders vulnerablen Zonen erscheint der Verordnungsweg insofern geboten, als so der zeitlichen Dringlichkeit entsprochen werden kann. Gerade Einzelentnahmen sind schon aus Identifikationsgründen nur sinnvoll, wenn sie – wie gezeigt – in zeitlichem und räumlichem Zusammenhang mit den Schadensereignissen durchgeführt werden. Nur solange die Entnahme von schadensstiftenden Wölfen zeitnah vorgenommen werden kann, besteht die Chance, weitere ernste Schäden zu verhüten.⁴⁶⁷ Andernfalls wird das Entnahmeanstrument des Art. 16 i.V.m. Art. 12 FFH-RL durch das nationale Verfahren vorenthalten, sodass es de facto nicht möglich ist – entgegen dem EU-Recht – rechtskonforme Entnahmen durchzuführen. Für den EuGH⁴⁶⁸ hat das nationale Recht im Falle der Regelung von Maßnahmen nach Art. 16 FFH-RL denn auch die «rechtzeitige» Gewährung solcher Ausnahmen zu ermöglichen.

Mit der Ausweisung von Weideschutzgebieten kann also ein, aufgrund der besonderen Schutzwürdigkeit der Weidewirtschaft in diesen Gebieten notwendiges rasches Agieren ermöglicht werden. Möglicherweise können damit auch künftige Konflikte minimiert werden, wenn Wölfe lernen, Viehbestände in Weideschutzgebieten zu meiden.

⁴⁶³ Die VO gilt nicht in Naturschutzgebieten, in den Nationalparks Donau-Auen und Thayatal sowie in den Europaschutzgebieten, in denen der Biber als Schutzgegenstand genannt ist.

⁴⁶⁴ Die Eingriffsmöglichkeiten bestehen u.a. nur im Zusammenhang mit Hochwasserschutzbauwerken, Eisenbahn- und Aquakulturanlagen oder Ortsbereichen i.S. des NÖ Naturschutzgesetzes 2000 in denen öffentliche Einrichtungen vorhanden sind.

⁴⁶⁵ Vgl. *Wolf*, NuR, 466.

⁴⁶⁶ Siehe EuGH Rs. C-131/88, Rn. 6.

⁴⁶⁷ So betont das Landesverwaltungsgericht Sbg., 405-1/549/1/61-2020 vom 10.12.2020, im Fall Toferalm, dass aufgrund der zeitlichen Verzögerungen eine Ausnahmegewilligung schon deshalb nicht erteilt werden könne, «weil schlicht der Wolf ... nicht (mehr) anwesend ist.»

⁴⁶⁸ EuGH Rs. C-88/19, Rn. 57; im rumänischen Fall habe es das nationale Recht nicht ermöglicht, «binnen kurzer Zeit» angemessen auf das Verhalten des Wolfs zu reagieren und die damit verbundenen Risiken «frühzeitig» zu minimieren, Rn. 60.

5.3.4. Rechtsvergleich

5.3.4.1. Bayern

Der bayerische Aktionsplan Wolf enthält den Auftrag, «nicht schützbares Weidegebiete» (sensible Gebiete) abzugrenzen.⁴⁶⁹ Die Nicht-Schützbarkeit konzentriert sich dabei auf die Möglichkeit von Zäunungen, andere Herdenschutzmaßnahmen wie insbesondere Herdenschutzhunde werden als im Kulturland unzumutbar außer Acht gelassen.⁴⁷⁰ In der Folge wurde ein komplexes System von Kriterien⁴⁷¹ entwickelt, nach denen auf Weiden gemäß INVEKOS die einzelnen Feldstücke eingestuft und dann zu größeren Einheiten (Naturraum, politische Grenzen) zusammengefasst werden. Werden Weide- und Almflächen als solche nicht schützbares Weidegebiete ausgewiesen, was einem antizipierten Fachgutachten entsprechen wird, hat das für die betroffenen Landwirte zwei Wirkungen: 1. Schadensausgleich: Entschädigungszahlungen für gerissene Nutztiere sind in Wolfsgebieten grundsätzlich nach Ablauf einer Übergangsfrist an die Ergreifung von Herdenschutzmaßnahmen gebunden⁴⁷², was dann hier nicht gefordert wäre. 2. Entnahmen⁴⁷³: Damit wird die Alternativenprüfung für Ausnahmen gemäß Art. 16 FFH-RL («keine anderweitige zufriedenstellende Lösung») i.V.m. § 45 Abs. 7 BNatSchG als Sachverständigen-gutachten vorgezogen und der Entscheidungsprozess beschleunigt.⁴⁷⁴

5.3.4.2. Frankreich

Der nationale französische Aktionsplan nennt die Ausweisung von Gebieten, in denen aufgrund der Art der Weidehaltung die Durchführung von Herdenschutzmaßnahmen schwierig ist («fronts de colonisation»). Diese Zonen werden per Präfekturerlass festgelegt.

In diesen zielt das Management auf die Eindämmung der Expansion von Wölfen ab, indem die Voraussetzungen für Entnahmen gesenkt werden.⁴⁷⁵ So sind hier Abschüsse zur Verteidigung und jagdliche Abschüsse auch ohne Ergreifung von Herdenschutzmaßnahmen unter den Voraussetzungen des Pkt. 5.2 des Aktionsplans⁴⁷⁶ zulässig.⁴⁷⁷

⁴⁶⁹ Bayerischer Aktionsplan, 36: «Die Durchführbarkeit von Präventionsmaßnahmen muss dabei nicht für jeden landwirtschaftlichen Betrieb und hierbei insbesondere für jede Alm/Alpe einzeln geprüft werden, sondern es können mehrere Weideflächen in räumlichem Zusammenhang bzw. größere Weidegebiete in einer zusammenfassenden Prüfung bewertet werden und als «nicht schützbares Weidegebiete» bezeichnet werden, wobei auf die konkreten Gegebenheiten einzugehen ist. Im Alpenraum werden möglichst schon vor einer Wolfspräsenz erste in dieser Hinsicht problematisch erscheinende Alm-/Alp-Bereiche auf ihre Präventionseignung hin geprüft.» Zu den aktuellen Entwicklungen siehe BLW, 26. März 2021, 61.

⁴⁷⁰ Bayerischer Aktionsplan, 31 ff.

⁴⁷¹ Als Kriterien wurden insbesondere identifiziert: Hangneigung, Bodenbeschaffenheit, bestimmte Waldweiden, Wege, Gewässer, Einsprungmöglichkeiten, Feldstückumfang (größer als 15 km) und -geometrie.

⁴⁷² Bayerischer Aktionsplan, 30; Pkt. 4 Bayerische Ausgleichsregelung, wonach ein Schadensausgleich nur gewährt werden kann, wenn zuvor die angesichts der gegebenen und erkennbaren Schadenswahrscheinlichkeit angemessenen und zumutbaren Präventionsmaßnahmen ergriffen wurden. Für Wolfsrisse wird in der Folge differenziert, ob sich Wölfe in einem Gebiet dauerhaft aufhalten.

⁴⁷³ Die Tötung oder Verletzung von Nutztieren in nicht schützbares Weidegebieten wird als unverhältnismäßig großer finanzieller und emotionaler Schaden und großer Schaden für die Akzeptanz von Wölfen eingeschätzt, weshalb bei Wiederholungsgefahr gegebenenfalls mit Entnahme vorgegangen werden kann; Bayerischer Aktionsplan, 43 Tab. 13.

Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH-RL und damit eine Bestandsregulierung wurde bis dato nicht im Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) vom 23. Februar 2011, GVBl. S. 82, umgesetzt.

⁴⁷⁴ Bayerischer Aktionsplan, 36: «Die Bewertung eines Gebiets als nicht schützbares Weidegebiet erleichtert die Alternativenprüfung im Einzelfall. Das Erfordernis einer Einzelfallentscheidung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG bleibt unberührt. Daher besteht eine klare Abgrenzung zu pauschal ausgewiesenen «wolfsfreien Gebieten», die rechtlich unzulässig wären.»

⁴⁷⁵ Französischer Aktionsplan, 42 und 70.

⁴⁷⁶ Differenziert nach Art des Abschusses und Zahl vorangehender Angriffe; Französischer Aktionsplan, 70.

Fazit: Die Ausweisung von Weideschutzgebieten nach den Kriterien der Ausnahmetatbestände des Art. 16 FFH-RL erfolgt präventiv im Rahmen einer antizipierten Einzelfallprüfung für die jeweiligen Betriebe bzw. Gebiete per Landesverordnung. Damit ist behördlich klargestellt, dass in diesen Gebieten Herdenschutzmaßnahmen nicht ausgeführt sowie Vergrämungs-, Einzelentnahme- und Bestandsregulierungsmaßnahmen nach den spezifischen Vorgaben der Verordnung ergriffen werden können.

⁴⁷⁷ Kritisch *Trouwborst*, RECIEL, 318, insbesondere in Bezug auf die Zonenabgrenzung und die Vereinbarkeit mit Anhang II FFH-RL.

III. Ergebnisse

I. Ausgangslage

1. Schutzstatus

Der Wolf ist auf Ebene des internationalen Rechts insbesondere in der Berner Konvention geschützt. Deren (teilweise verschärfte) Umsetzung ins EU-Recht erfolgt mit der FFH-Richtlinie. In beiden Regimen verfügen einige Staaten (nicht Österreich) über historisch begründete Vorbehalte zugunsten einer Wolfsregulierung. Die Implementierung dieses strengen europarechtlichen Schutzsystems erfolgt im nationalen Recht durch die Landesgesetzgebungen

1. ausschließlich im Jagdrecht, wo der Wolf entweder als (jagdbares) Wild mit ganzjähriger Schonzeit (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg) oder als nicht jagdbares Wild (Niederösterreich) gilt;
2. im Jagdrecht (wie unter 1.) und im Naturschutzrecht (Steiermark, Tirol, Vorarlberg);
3. ausschließlich im Naturschutzrecht (Wien).

Wolfsmanagementpläne finden sich auf Ebene Bund und in Salzburg.

2. Begrifflicher Rahmen

Zentrale Begriffe auf Ebene der (Berner Konvention und) FFH-Richtlinie sind jene der «Population», des «natürlichen Verbreitungsgebiets» und des «günstigen Erhaltungszustands». Letzterer erweist sich als Schlüsselbegriff in Hinsicht auf Abweichungen vom Wolfsschutz gemäß Art. 16 FFH-RL. Während die Bewertung des günstigen Erhaltungszustands von Wolfspopulationen in den verpflichtenden Landesberichten nach Art. 17 FFH-RL auf Ebene der biogeographischen Regionen innerhalb eines Mitgliedstaates erfolgt, sprechen viele Argumente dafür, die Bewertung bei den Ausnahmen von Art. 16 FFH-RL grenzüberschreitend auf Ebene der Population vorzunehmen.

II. Gestaltungsmöglichkeiten

3. Schutzstatus

Änderungen der übergeordneten Berner Konvention und der FFH-Richtlinie – insbesondere eine Verschiebung des Wolfs in den Anhängen oder die Anbringung eines österreichischen Wolf-Vorbehalts – sind rechtlich möglich, erscheinen aber aufgrund hoher formaler Hürden und notwendiger breiter politischer Mehrheitsfindung nicht empfehlenswert.

4. Vergrämung und Entnahme

Vergrämungen und Entnahmen (Einzelentnahmen und Bestandsregulierung) können unter den Voraussetzungen des Art. 9 Berner Konvention und Art. 16 FFH-RL unter folgenden Voraussetzungen ausnahmsweise zulässig sein:

- *Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung* wird insbesondere dann vorliegen, wenn Herdenschutzmaßnahmen unzureichend wirken, faktisch oder rechtlich nicht möglich, nicht zumutbar bzw. nachteilig sind.
- *Keine Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustands* ist auch dann gegeben, wenn durch die Maßnahmen ein bestehender ungünstiger Erhaltungszustand nicht verschlechtert bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird.
- *Erhaltung der natürlichen Lebensräume* und insgesamt einer alpinen Biodiversität kann durch die Aufgabe extensiver Weidewirtschaft gefährdet werden.
- *Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung* kann sich nicht nur auf (ein zu definierendes Maß von) Wolfsrisse(n) beziehen, sondern auch auf damit verbundene wesentliche Beweidungserschwerisse bis hin zur Aufgabe der Almwirtschaft.
- *Anderes überwiegendes Interesse* ist insbesondere das in internationalen, europarechtlichen und nationalen Normen zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse am Erhalt der Alm- und Weidewirtschaft bzw. damit verknüpfter weiterer Interessen wie Erhalt traditioneller Bewirtschaftungsformen, Offenhaltung der Landschaft, Tourismus, Naturgefahrenschutz und Erhaltung vitaler Wildbestände.

Vergrämungen sind bei Wölfen i.d.R. aufwendig, in ihrer Wirkung unzuverlässig und führen zur Verlagerung der Probleme auf andere Gebiete.

Einzelentnahmen schadensstiftender oder verhaltensauffälliger Wölfe müssen im Landesrecht entsprechend vorgesehen und mittels Bescheid im Einzelfall behördlich vorgeschrieben werden.

Bestandsregulierungen von Wolfsrudeln müssen im Landesrecht entsprechend vorgesehen und allenfalls mittels Schuss- und Schonzeitenverordnungen oder Abschussplänen spezifiziert werden.

5. Zonierungen

Das Instrument der Schaffung von Schutzgebieten für geschützte Arten ist zentraler Bestandteil des FFH-Rechts. Beim Wolf als große Lebensräume beanspruchende Art sind jedoch nicht zwingend eigene Schutzgebiete auszuweisen, vielmehr gilt der strenge Schutz im gesamten natürlichen Verbreitungsgebiet. Insofern sind Wolfsschutzgebiete und wolfsfreie Zonen europarechtlich unzulässig.

Als rechtskonform wird hingegen eine Ausweisung von Weideschutzgebieten nach den Kriterien der Ausnahmetatbestände des Art. 16 FFH-RL beurteilt, die im Rahmen einer antizipierten Einzelfallprüfung für die jeweiligen Gebiete bzw. Betriebe durch Landesverordnung erfolgt. Damit ist behördlich klargestellt, dass in diesen Gebieten Herdenschutzmaßnahmen nicht ausgeführt sowie Vergrämungs-, Einzelentnahme- und Bestandsregulierungsmaßnahmen nach den spezifischen Vorgaben der Verordnung ergriffen werden können. Insbesondere wäre es damit möglich, verhaltensproblematische Wölfe von Herden fernzuhalten bzw. zeitnah zu entnehmen.

Literatur

Boitani Luigi, Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe, Council of Europe, Strasbourg 2000

Büttler Michael, Rechtliche Möglichkeiten der Umsetzung von aktuellen Revisionsanliegen im Bereich Jagd / Wildtiere, Rechtsgutachten zuhanden des BAFU, Bern 2008

Büttler Michael/Tresch Aysha, Rechtsfragen zum Herdenschutz, in: Norer Roland (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage, Zürich/St. Gallen 2017, 75 ff.

Czybulka Detlef, Reformnotwendigkeiten des Jagdrechts aus Sicht einer Harmonisierung mit dem europäischen und internationalen Recht der Biodiversität und dem Artenschutzrecht, NuR 2006, 7 ff.

Dumke Gerd, Wölfe, Weidewirtschaft und Ökonomie, in: Stubbe Michael (Hrsg.), Der Wolf in Europa. Utopie und Wirklichkeit (Beiträge zur Jagd- und Wildforschung Bd. 44), Halberstadt 2019, 105 ff.

Epiney Astrid/Kern Markus/Diezig Stefan, Zur Implementierung des Smaragd-Netzwerks in der Schweiz: Perspektiven der Einbindung der Schweiz in ein europäisches Naturschutzgebietsnetz, Zürich/Basel/Genf 2013

Epstein Yaffa, Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf, JEL 2016, 221 ff.

Epstein Yaffa, Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to «Tolerance Hunting» in the European Union and United States, RECIEL 2017, 19 ff.

Hackländer et al., Gutachterliche Stellungnahme zu den Auswirkungen von rückkehrenden Wölfen auf Landwirtschaft und traditionelle Weidehaltung, Freizeit- und Erholungswirtschaft, Jagd- und Forstwirtschaft sowie Biodiversität im Ostalpenraum. BOKU-Berichte zur Wildtierforschung und Wildbewirtschaftung 23, Universität für Bodenkultur Wien 2019

Hackländer Klaus (Hrsg.), Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz, Graz 2019

Hackländer Klaus, Der Wolf in Mitteleuropa: Ist eine Koexistenz möglich?, in: Hackländer Klaus (Hrsg.), Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz, Graz 2019, 195 ff.

Heindl Daniel, Weidewirtschaft und Wolf – geht das?, in: Hackländer Klaus (Hrsg.), Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz, Graz 2019, 49 ff.

Hellenbroich Tobias, Europäisches und deutsches Artenschutzrecht, Der gebietsunabhängige Schutz heimischer wildlebender Arten, Stuttgart 2005

Herzog Sven, Die Populationen des Wolfes (*Canis lupus*) in Europa: Herleitung eines operationalen Konzeptes für das Management, Dresden 2017

Hinterseer Anna/Niedermayr Andreas/Kapfer Martin/Kantelhardt Jochen, Die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der Rückkehr des Wolfes auf die Almwirtschaft, in: Hackländer Klaus (Hrsg.), Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz, Graz 2019, 63 ff.

Höllbacher Johann Georg, Herdenschutz: Möglichkeiten und Grenzen, in: Hackländer Klaus (Hrsg.), Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz, Graz 2019, 175 ff.

Köck Wolfgang, Der Wolf als jagdbare Art? Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen für die Sachmaterien Naturschutz/Landschaftspflege und Jagdwesen, in: ZUR 2015, 589 ff.

Köck Wolfgang/Kuchta Lisa, Wolfsmanagement in Deutschland. Recht und Praxis, NuR 2017, 509 ff.

Köpl Christian, Die Rückkehr des Wolfes nach Deutschland und Bayern. Sachstand und rechtliche Fragestellungen, in: Norer Roland (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage, Zürich/St. Gallen 2017, 113 ff.

Kratsch Dietrich/Schumacher Jochen, Naturschutzrecht: ein Leitfaden für die Praxis, Berlin 2005

Linnell John D.C. et al., Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality, in: Woodroffe Rosie/Thirgood Simon/Rabinowitz Alan (eds.), People and Wildlife: Conflict or Coexistence?, Cambridge 2005, 162 ff.

Linnell John D.C./Trouwborst Arie/Fleurke Floor M., When is it acceptable to kill a strictly protected carnivore? Exploring the legal constraints on wildlife management within Europe's Bern Convention, Nature Conservation 2017, 129 ff.

Mair Georg, Alpine Weidewirtschaft oder Wolf – eine fachliche Abwägung, in: Stubbe Michael (Hrsg.), Der Wolf in Europa. Utopie und Wirklichkeit (Beiträge zur Jagd- und Wildforschung Bd. 44), Halberstadt 2019, 73 ff.

Mettler Daniel, Die Umsetzung der nationalen Herdenschutzstrategie. Zahlen, Fakten und Herausforderungen 2003-2015, in: Norer Roland (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage, Zürich/St. Gallen 2017, 25 ff.

Meuret Michel/Verté Patrick/Garde Laurent, Wolves and livestock in France: situation after 25 years and possible solutions, in: Stubbe Michael (Hrsg.), Der Wolf in Europa. Utopie und Wirklichkeit (Beiträge zur Jagd- und Wildforschung Bd. 44), Halberstadt 2019, 231 ff.

Moriceau Jean-Marc, La dangerosité du loup sur l'Homme. Une enquête à l'échelle de la France (XVIe-XXe s.), in: Moriceau Jean-Marc/Madeline Philippe (Hrsg.), Repenser le sauvage grâce au retour du loup. Les sciences humaines interpellées, Caen 2010, 41 ff.

Niederstadt Frank/Krüsemann Ellen, Die europarechtlichen Regelungen zum Artenschutz im Licht des «Guidance document» der Europäischen Kommission, ZUR 2007, 347 ff.

Norer, Roland (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage 2016, Zürich/St. Gallen 2017

Norer Roland/Holzer Gottfried (Hrsg.), Agrarrecht Jahrbuch 2018, Wien/Graz 2018

Norer Roland/Preisig Christa, Jagd im Licht internationaler und regionaler Vorgaben am Beispiel der Großraubtiere: Unter besonderer Berücksichtigung des Wolfsmanagements in der Schweiz, in: *Jagdrecht im Alpenraum* 1/2018, 122 ff.

Pechstein Matthias/Nowak Carsten/Häde Ulrich (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Tübingen 2017

Preisig Christa, Der Rechtsstatus des Wolfs gemäss Schweizer Jagdrecht, in: *Norer Roland* (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage, Zürich/St. Gallen 2017, 51 ff.

Raschauer Nicolas/Schilchegger Michael, Jagdrecht, in: *Pürgy Erich* (Hrsg.), *Das Recht der Länder*, Bd. II/2 Landesverwaltungsrecht, Wien 2012, 365 ff.

Rauer Georg, Der Wolf hat zugeschlagen. Was tun?, in: *Hackländer Klaus* (Hrsg.), *Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz*, Graz 2019, 187 ff.

Schachenhofer Klaus/Sieghartsleitner Herbert/Spinka Werner/Walter Norbert, Der Wolf – ein Problem für die Jagd?, in: *Hackländer Klaus* (Hrsg.), *Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz*, Graz 2019, 149 ff.

Scherling, Die Koordinierungsstelle für Braunbär, Luchs und Wolf (KOST). Partizipation am Beispiel Österreich, in: *Hackländer Klaus* (Hrsg.), *Der Wolf im Spannungsfeld von Land- & Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus und Artenschutz*, Graz 2019, 161 ff.

Schlager Hans, Jagdrecht, in: *Norer Roland* (Hrsg.), *Handbuch des Agrarrechts*, 2. Auflage, Wien 2012, 331 ff.

Schneider Michael, Wölfe in Schweden – Status, Management und offene Fragen, in: *Stubbe Michael* (Hrsg.), *Der Wolf in Europa. Utopie und Wirklichkeit* (Beiträge zur Jagd- und Wildforschung Bd. 44), Halberstadt 2019, 213 ff.

Schumacher Jochen/Schumacher Anke/Fischer-Hüftle Peter, Ausnahmeregelungen nach Artikel 9 der Berner Konvention. Gutachten im Auftrag von Pro Natura/Basel, Tübingen/Regensburg 2011

Seitz Andreas, Der Schutz des Wolfes in der Schweiz de lege lata et ferenda, in: *URP* 2011, 250 ff.

Shine Clare, Legal report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf, Council of Europe, Bern Convention Doc. T-PVS/Inf (2005) 18, vom 4. November 2005

Siebenhandl Philipp, Der Schutz des Wolfes im Lichte des Völker-, Unions- und österreichischen Rechts, Bachelorarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien, 2017

Sollberger Kaspar, Völkerrechtliche Grundlagen für den Schutz des Wolfes in der Schweiz, in: Norer Roland (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage, Zürich/St. Gallen 2017, 39 ff.

Steeck Sebastian, Wer hat Angst vor dem finnischen Wolf? Die artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung bei Arten im ungünstigen Erhaltungszustand, NuR 2010, 4 ff.

Tholen Hanna, Das Artenschutzregime der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie im deutschen Recht: Umsetzung der europäischen Vorgaben in Gesetzgebung, Auslegung und Vollzug, Berlin 2014

Trouwborst Arie, Managing the Carnivore Comeback: International and EU Species Protection Law and the Return of Lynx, Wolf and Bear to Western Europe, JEL 2010, 347 ff.

Trouwborst Arie, Living with Success – and with Wolves: Addressing the Legal Issues Raised by the Unexpected Homecoming of a Controversial Carnivore, EEELR 2014, 89 ff.

Trouwborst Arie, Global large carnivore conservation and international law, Biodivers Conserv 2015, 1567 ff.

Trouwborst Arie, Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive, RECIEL 2018, 306 ff.

Trouwborst Arie/Boitani Luigi/Linnell John D.C., Interpreting «favourable conservation status» for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted?, Biodivers Conserv 2017, 37 ff.

Wirths Volker, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und ihre Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2001

Wolf Rainer, Der Wolf als streng geschützte Art und möglicher Gegenstand des Jagdrechts, ZUR 2012, 331 ff.

Wolf Rainer, Der Schutz des Wolfs im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, NuR 2014, 463 ff.

Zimmermann Willi, Der Wolf im Fadenkreuz von Recht und Politik, in: Norer Roland (Hrsg.), Wolf und Herdenschutz als rechtliche Herausforderung, Tagungsband der 5. Luzerner Agrarrechtstage, Zürich/St. Gallen 2017, 145 ff.

Materialien

AGRIDEA, Machbarkeitsstudie Herdenschutz Tirol. Allgemeiner Teil, Dezember 2019
(zit. *AGRIDEA, Machbarkeitsstudie Herdenschutz Tirol*)

Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-003629/2020 an die Kommission betreffend
«Große Beutegreifer – Der Wolf in Tirol» gemäß Art. 138 der Geschäftsordnung durch
Alexander Bernhuber (PPE), Simone Schmiedtbauer (PPE), Barbara Thaler (PPE), Her-
bert Dorfmann (PPE) (zit. *EP, Anfrage*)

Antwort von Virginijus Sinkevičius im Namen der Europäischen Kommission vom 7. Au-
gust 2020, DE E-003629/2020 (zit. *EP, Antwort*)

ARGE ALP, Resolution der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) zum Thema
Gefährdung der traditionellen Land- und Almwirtschaft im alpinen Raum durch eine un-
kontrollierte Rückkehr des Wolfes, verabschiedet von der 51. Konferenz der Regierung-
chefs der ARGE ALP am 30. September 2020 in Salzburg (zit. *ARGE ALP, Resolution*)

Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU), Bayerischer Aktionsplan Wolf, Stand: März
2019 (zit. *Bayerischer Aktionsplan*)

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV), Regelung
zum finanziellen Ausgleich von durch Wolf, Bär oder Luchs verursachten Schäden (Aus-
gleichsregelung Große Beutegreifer) vom 10. Dezember 2020, Az. 67b-U8644.11-2020/2-
26 (zit. *Bayerische Ausgleichsregelung*)

Bundesamt für Umwelt (BAFU), Konzept Wolf Schweiz, Vollzugshilfe zum Wolfsmanage-
ment in der Schweiz, Bern 2016 (zit. *BAFU, Konzept Wolf Schweiz*)

Bundesamt für Umwelt (BAFU), Vollzugshilfe Herdenschutz. Vollzugshilfe zur Organisati-
on und Förderung des Herdenschutzes sowie zur Zucht, Ausbildung und zum Einsatz von
offiziellen Herdenschutzhunden (Umwelt-Vollzug Nr. 1902), Bern 2019 (zit. *BAFU, Voll-
zugshilfe Herdenschutz*)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU), Bericht
zur Lebensweise, zum Status und zum Management des Wolfes (*Canis lupus*) in
Deutschland, Berlin 2015 (zit. *BMU, Bericht*)

Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Wolfsmanagementpläne der Bundes-
länder, WD 5 - 3000 - 034/16, 2016 (zit. *Deutscher Bundestag, Wolfsmanagementpläne*)

Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Vereinbarkeit der Ausweisung «wolfs-
freier Zonen» mit dem Naturschutzrecht, WD 7 - 3000 - 225/18, 2018 (zit. *Deutscher Bun-
destag, Wolfsfreie Zonen*)

Europäische Kommission (GD Umwelt), Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierar-
ten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, Endgül-
tige Fassung vom Februar 2007 (zit. *EK, Leitfaden Artenschutz*)

Europäisches Parlament, Bericht über die derzeitige Lage und die Zukunftsperspektiven der Schaf- und Ziegenhaltung in der EU vom 13. März 2018 (2017/2117(INI)), A8-0064/2018; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0064_DE.html (zit. *EP, Bericht Schaf- und Ziegenhaltung*)

Europäisches Parlament/Petitionsausschuss, Mitteilung an die Mitglieder betreffend Petitionen Nr. 0827/2020 und Nr. 1102/2020 vom 10. Februar 2021 (CM/1224582DE.docx, PE681.006v01-00) (zit. *EP, Petitionen*)

European Commission, Assessment, monitoring and reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes & Guidelines, 2006 (zit. *EC, Article 17 Guidelines 2006*)

European Commission, Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, ENV.B.2 D/14591 vom 1. Juli 2008 (zit. *EC, Note*)

European Parliament/Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs/Directorate General for Internal Policies of the Union, Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States, PE 596.844, February 2018 (zit. *EP, Large Carnivore Management Plans*)

European Topic Centre on Biological Diversity (ETC/BD; compiled by Evans Douglas/Arvela Marita), Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012, 2011 (zit. *ETC/BD, Article 17 Guidelines 2011*)

Hackländer Klaus, Agrargemeinschaft Tofernalm, Großarl, Maßnahmen nach § 104b Sbg Jagdgesetz, Entnahme eines Wolfes, vom 7. Februar 2020 (zit. *Hackländer, Gutachten Tofernalm*)

Initiative Großraubtiere für Europa (IUCN/SSC/LCIE), Leitlinien für Managementpläne auf Populationsniveau für Großraubtiere. Zusammengestellt von Linnell John/Salvatori Valeria/Boitani Luigi, Rom 2008 (zit. *LCIE, Leitlinien*)

Koordinierungsstelle für den Braunbären, Luchs und Wolf (KOST), Wolfsmanagement in Österreich. Grundlagen und Empfehlungen, Wien 2012 (zit. *KOST Wolfsmanagementplan*)

Land Salzburg, Wolfsmanagement Land Salzburg, Februar 2019 (zit. *Sbg. Wolfsmanagementplan*)

Land Salzburg, Maßnahmen nach § 104b des Salzburger Jagdgesetzes 1993, Entnahme eines Wolfes; land- bzw. almwirtschaftliches Gutachten vom 30. Oktober 2019, GZ 20407-23/71/2-2019 (zit. *Land Sbg., Gutachten Tofernalm*)

Ministère de la Transition écologique et solidaire/Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage, Paris 2018 (auch englische Version verfügbar) (zit. *französischer Aktionsplan*)

Obwexer Walter, Stellungnahme zu möglichen Änderungen der Habitat-Richtlinie betreffend den Schutz einzelner wildlebender Tierarten vom 25. September 2018

Wolf Specialist Group of the Species Survival Commission of the World Conservation Union (IUCN), Manifesto: Declaration of Principles for Wolf Conservation, Stockholm 1973, revised in 1983, 1996 and 2000 (*zit. Manifesto*)

Zusammenfassung

Die Studie versucht die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Regulierung von Wolfsbeständen – insbesondere auf nationaler österreichischer Ebene – aufzuzeigen, um eine Koexistenz von Artenschutz und insbesondere Almwirtschaft zu ermöglichen.

Änderungen des übergeordneten Völker- und Europarechts:

Änderungen von Berner Konvention und FFH-Richtlinie – wie eine Abschwächung des Schutzstatus des Wolfs durch Verschiebung in den Anhängen, die Anbringung eines österreichischen Wolf-Vorbehalts oder Textergänzungen insbesondere betreffend den günstigen Erhaltungszustand – sind rechtlich möglich, erscheinen aber letztlich aufgrund hoher formaler Hürden und notwendiger breiter politischer Mehrheitsfindung wenig realistisch.

Vergrämungen und Entnahmen:

Vergrämungen und Entnahmen (Einzelentnahmen und Bestandsregulierung) sind unter den restriktiven Ausnahmebestimmungen von Art. 9 Berner Konvention und Art. 16 FFH-RL im Einzelfall zulässig:

- Herdenschutzmaßnahmen stellen *keine anderweitige zufriedenstellende Lösung* dar, wenn sie unzureichend wirken, faktisch oder rechtlich nicht möglich, nicht zumutbar bzw. nachteilig sind.
- Für die Bestimmung des *günstigen Erhaltungszustands* von Wölfen ist grundsätzlich auf die Populationsebene abzustellen. Der Erhaltungszustand der für Österreich in Betracht kommenden Wölfe wird von der Kommission in der alpinen biogeographischen Region als «günstig», in der kontinentalen biogeographischen Region als «ungünstig» eingestuft. Eingriffe dürfen bei günstigem Erhaltungszustand diesen nicht beeinträchtigen, bei ungünstigem Erhaltungszustand diesen nicht verschlechtern bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindern.
- Die *Erhaltung der natürlichen Lebensräume* würde durch Aufgabe der Almwirtschaft gefährdet werden.
- Die *Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung* kann sich nicht nur auf ein bestimmtes Maß von Wolfsrissen beziehen, sondern auch auf damit verbundene wesentliche Beweidungerschwernisse bis hin zur Aufgabe der Almwirtschaft.
- *Anderes überwiegendes Interesse* ist insbesondere das in zahlreichen Normen zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse am Erhalt der Almwirtschaft bzw. damit verknüpfter weiterer Interessen wie traditionelle Bewirtschaftungsformen, Offenhaltung der Landschaft, Tourismus und Naturgefahrenschutz.

Von den möglichen Maßnahmen kommen aktuell für Österreich v.a. Entnahmen einzelner Wölfe in Betracht. Diese müssen im Landesrecht entsprechend vorgesehen sein und werden im Einzelfall mittels Bescheid behördlich erteilt.

Zonierungen (Weideschutzgebiete):

Die Einrichtung von «Wolfsschutzgebieten» und «wolfsfreien Zonen» ist europarechtlich unzulässig.

Als rechtskonform wird hingegen eine Ausweisung von «Weideschutzgebieten» mittels Landesverordnungen gemäß den Kriterien der oben genannten Ausnahmetatbestände des Art. 16 FFH-RL empfohlen. Dabei handelt es sich um besonders vulnerable Gebiete, in denen insbesondere Herdenschutzmaßnahmen nicht in Betracht kommen und die hier besonders erhaltenswerte Almwirtschaft gefährdet ist. Da mit der Ausweisung die Erfüllung der Ausnahmevoraussetzungen einzelfallbezogen und antizipiert geprüft worden ist, können Vergrämungen, Einzelentnahmen und Bestandsregulierungen unmittelbar nach den Vorgaben der Gebietsausweisungsverordnungen ergriffen werden. Insbesondere wäre es so möglich, «Problemwölfe» von Herden fernzuhalten bzw. zeitnah zu entnehmen.

Der Vorschlag der Einrichtung solcher – räumlich begrenzter – Weideschutzgebiete versteht sich als Beitrag zu einem rechtskonformen und für alle Interessengruppen mittragbaren Wolfsmanagement und könnte ein wichtiges Signal an die Almbewirtschaftenden darstellen.