

Rechtsgutachten

Die Konsequenzen der Herabstufung des Wolfs von Anhang IV in den Anhang V der FFH-Richtlinie und sein zukünftiger Schutz in der Bundesrepublik Deutschland

Rechtliche Anforderungen und Schlussfolgerungen für die Praxis

Erstellt von

PNT Partner Rechtsanwälte

Erarbeitung:

Annika Ratschow, Rechtsanwältin

Rüdiger Nebelsieck LL.M.,

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Im Auftrag von

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)

WWF Deutschland

Hamburg, 18.07.2025

Gliederung

A.	Anlass und Aufgabenstellung.....	4
B.	Gutachten	4
I.	Unmittelbare Konsequenzen der Herabstufung des Wolfs in der FFH-RL auf EU-Ebene und nationaler Ebene.....	5
1.	Unmittelbare Folgen für den Schutz des Wolfs nach der FFH-RL.....	5
1.1	Keine Änderung des Anhangs II der FFH-RL (Habitatschutz).....	5
1.2	Änderungen für den Wolf im Artenschutzrecht nach der FFH-RL	6
2.	Folgen der Richtlinienänderung im nationalen Recht ohne Gesetzesänderungen (unmittelbare Konsequenzen).....	8
2.1	Dreistufiges Artenschutzregime nach dem Bundesnaturschutzgesetz.....	9
2.2	Besonderer Artenschutz für den Wolf	10
2.2.1	Der Wolf in der Bundesartenschutzverordnung	10
2.2.2	Der Wolf in der Verordnung (EG) Nr. 338/97	11
2.3	Nationaler Schutz des Wolfs (<i>status quo</i>).....	13
II.	Mögliche nationale Gesetzesänderungen infolge der Richtlinienänderung (mittelbare Konsequenzen).....	15
1.	Keine nationale Anpassungspflicht.....	15
2.	Nationale Anpassungsmöglichkeiten	16
2.1	Über die Bindungswirkung des Unionsrechts	18
2.2	Unionsrechtlich verlangtes Schutzminimum für den Wolf	20
2.2.1	Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands (Art. 14 Abs. 1 FFH-RL)	22
2.2.1.1	Jagdverbot bei ungünstigem Erhaltungszustand (EuGH)	22
2.2.1.2	Zulässige Jagd bei günstigem Erhaltungszustand.....	25
2.2.1.3	Materielle Voraussetzungen des günstigen Erhaltungszustands und Anforderungen an dessen Bewertung.....	26
2.2.1.4	Problem: Welche räumlichen Bezugsgrenzen sind für den Erhaltungszustand im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL maßgeblich?	36
2.2.2	Fazit zum neuen unionsrechtlich verlangten Schutzminimum nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL	46
2.3	Verhältnis zwischen nationalem Artenschutzrecht und Jagdrecht.....	47
2.3.1	Unzulässigkeit der Wolfsjagd bei unverändertem BNatSchG.....	47

2.3.2	Eingeschränkte Vereinbarkeit der Wolfsjagd mit dem allgemeinen Artenschutzrecht (bei Änderung des BNatSchG).....	49
2.3.2.1	Allgemeine Unberührtheitsklausel in § 37 BNatSchG	50
2.3.2.2	Spezielle Unberührtheitsklausel in § 39 Abs. 2 BNatSchG	53
2.3.3	Fazit über die Vereinbarkeit der Wolfsjagd mit dem nationalen Artenschutzrecht	55
2.4	Verhältnis zwischen Tierschutzrecht und Jagdrecht	58
2.4.1	Voraussetzungen des vernünftigen Grundes	59
2.4.1.1	Tierfreundliche Ansicht.....	60
2.4.1.2	Jagdfreundliche Ansicht	60
2.4.1.3	Vermittelnde Ansichten	61
2.4.1.4	Fazit zum Tierschutzrecht	62
2.5	Anforderungen an die Einführung eines Jagdrechts auf den Wolf	63
2.5.1	Gesetzgebungskompetenzen für das Jagdrecht.....	64
2.5.2	Grundlagen des Jagdrechts und <i>status quo</i> für den Wolf	66
2.5.3	Konkrete Möglichkeiten zur Einführung eines Wolfsjagdrechts	70
2.5.3.1	Zwingende Vorgaben des Unionsrechts	70
2.5.3.2	Konkrete Ausgestaltung des Jagdrechts	72
3.	Praktische Herausforderungen im künftigen Wolfsmanagement (Vollzugsfragen). 76	
3.1	Bindungswirkung für staatliche Stellen	76
3.2	Bindungswirkung für Jagdausübungsberechtigte	78
3.3	Fazit zum Vollzug	78
4.	Fazit zu den Risiken der Herabstufung des Wolfs in den Anhang V der FFH-RL... 79	
III.	Der Schutz des Wolfs als prioritäre Art nach Anhang II der FFH-RL (Habitatschutz) 81	
1.	Allgemeine Ausführungen zu Art. 3 ff. FFH-RL und §§ 32 ff. BNatSchG.....	81
2.	Vorrang des Habitatschutzrechts vor dem Jagdrecht	83
3.	Mögliches Jagdverbot für den Wolf in FFH-Gebieten	85
4.	Deutsche Gebietsmeldestatistik und potenzielle FFH-Gebiete für den Wolf	86
5.	Praktische Probleme	90
6.	Schlussfolgerung aus der defizitären Gebietsausweisung	91

A. Anlass und Aufgabenstellung

Anlässlich der Herabstufung des Wolfs (*Canis lupus*) von Anhang IV in den Anhang V der Richtlinie 92/43/EWG vom 21.05.1992, sog. Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL), gibt dieses Rechtsgutachten eine rechtliche Einschätzung der möglichen Konsequenzen für die nationale Gesetzgebung in Bezug auf den zukünftigen Schutz und das Management des Wolfs in Deutschland.

Das EU-Parlament hat am 08.05.2025 mehrheitlich für die Herabstufung des Schutzstandards des Wolfs in der EU von „streng geschützt“ (Anhang IV) auf nur noch „geschützt“ (Anhang V) gestimmt,¹ und damit den Vorschlag der Kommission zur Änderung der FFH-RL vom 07.03.2025² angenommen. Hierdurch wird die zuvor beschlossene Änderung der Berner Konvention (BK), wonach der Schutzstatus des Wolfs bereits am 06.12.2024 von „streng geschützt“ (Anhang II BK) auf „geschützt“ (Anhang III BK) herabgesetzt wurde, im Unionsrecht umgesetzt.

Die oben genannte Änderung der FFH-RL erfolgt im Dringlichkeitsverfahren durch die Richtlinie (EU) 2025/1237 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.06.2025 zur Änderung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates in Bezug auf den Schutzstatus des Wolfs (*Canis lupus*).³ Gemäß Art. 3 der Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1237 tritt diese 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft und ist von den EU-Mitgliedsstaaten binnen 18 Monaten umzusetzen. Die Veröffentlichung der Richtlinie (EU) 2025/1237 im Amtsblatt der EU erfolgte am 24.06.2025,⁴ sodass die Änderung der FFH-RL am 14.07.2025 in Kraft getreten ist.

B. Gutachten

Dieses Gutachten stellt zunächst dar, welche Folgen sich unmittelbar aus der Herabstufung des Wolfes in der FFH-RL auf Ebene des Unionsrechts und auf Ebene des nationalen Rechts ergeben (dazu unter I.)

¹ Pressemitteilung der EU vom 08.05.2025, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20250502IPR28221/wolfe-eu-parlament-stimmt-fur-anderung-des-schutzstatus>.

² Vorschlag der Kommission vom 07.03.2025, abrufbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0106.

³ Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1237 vom 17.06.2025, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501237.

⁴ Amtsblatt der EU vom 24.06.2025, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=24062025>.

Anschließend gibt es einen Überblick über die aus der Änderung der FFH-RL folgenden mittelbaren Konsequenzen im nationalen Recht, das heißt über etwaige Anpassungspflichten und Anpassungsmöglichkeiten für den deutschen Gesetzgeber. Dargestellt werden Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers zur Umsetzbarkeit aktueller politischer Forderungen, insbesondere nach einem Jagdrecht auf den Wolf. Dabei wird auch erläutert, welche unionsrechtlichen Grenzen zwingend gewahrt werden müssten und welche Anforderungen sich aus dem nationalen Artenschutzrecht und Tierschutzrecht ergeben. Im anschließenden Fazit zur Herabstufung des Wolfs in den Anhang V der FFH-RL werden die rechtlichen Konsequenzen und Risiken zusammengefasst. (dazu unter II.)

Im letzten Kapitel gibt das Rechtsgutachten noch eine Einschätzung darüber ab, welche Konsequenzen sich für den Schutz des Wolfs aus seiner – von der Änderung der FFH-RL unberührten – fortbestehenden Einstufung als prioritäre Art nach Anhang II der FFH-RL ergeben (dazu unter III.). Diese Ausführungen erfolgen deshalb separiert, weil sie im Gegensatz zu den Vorherigen nicht das Artenschutzrecht, sondern das Habitatschutzrecht betreffen.

I. Unmittelbare Konsequenzen der Herabstufung des Wolfs in der FFH-RL auf EU-Ebene und nationaler Ebene

Nachfolgend werden die Konsequenzen für den Schutzstatus des Wolfs dargestellt, die sich aus seiner Herabstufung von Anhang IV in den Anhang V unmittelbar ergeben. Zunächst geht es um die Änderungen des Schutzregimes in der FFH-RL selbst (dazu unter 1.). Anschließend wird darauf eingegangen, wie sich diese unmittelbar, also ohne eine Änderung der nationalen Rechtsvorschriften, auf das deutsche Recht auswirken (dazu unter 2.).

1. Unmittelbare Folgen für den Schutz des Wolfs nach der FFH-RL

In Bezug auf die FFH-RL ist, wie bereits angeklungen ist, zwischen zwei Schutzregimen zu unterscheiden, unter die der Wolf jeweils fällt. Das sind einerseits das Habitatschutzrecht („Natura 2000“) nach den Art. 3 ff. FFH-RL (dazu unter 1.1) und andererseits das Artenschutzrecht nach den Artt. 12 ff. FFH-RL (dazu unter 1.2).

1.1 Keine Änderung des Anhangs II der FFH-RL (Habitatschutz)

Zunächst ist klarzustellen, dass die Änderung der FFH-RL für den Wolf (Herabstufung in Anhang V) allein das Artenschutzrecht nach den Artt. 12 ff. FFH-RL betrifft. Unberührt von der Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1237 bleibt hingegen der Schutz des Wolfs nach Anhang II der FFH-RL.

Für Anhang II-Arten sowie für Lebensraumtypen nach Anhang I gelten die Art. 3 ff. FFH-RL, die die Errichtung des Netzes „Natura 2000“, den Habitatschutz, regeln. Danach sind für den Wolf als Erhaltungsziel besondere Schutzgebiete (sog. FFH-Gebiete) zu errichten. Der Wolf wird in Anhang II sogar als prioritäre Art (mit *) aufgeführt, für deren Erhaltung der Gemeinschaft aufgrund ihrer natürlichen Ausdehnung besondere Verantwortung zukommt, vgl. Legaldefinition in Art. 1 lit. h FFH-RL.

Der aus dem Habitatschutzrecht folgende Schutz für den Wolf gilt unbeschadet von der Änderung der FFH-RL also weiterhin. Diesbezüglich ist allerdings eine defizitäre Umsetzung in Deutschland zu bemängeln, da es hierzulande kaum FFH-Gebiete gibt, die den Wolf als Erhaltungsziel ausweisen. Diesem Thema widmet sich das Gutachten in seinem letzten Kapitel gesondert (dazu unter III.).

1.2 Änderungen für den Wolf im Artenschutzrecht nach der FFH-RL

Bis zum 13.07.2025 profitierte der Wolf als Art, die in Anhang IV der FFH-RL aufgeführt wurde, (von wenigen Gebieten in der EU abgesehen) noch vom strengsten Artenschutzregime nach der FFH-RL.

Die „streng geschützten“ Anhang IV-Arten stehen unter dem Schutz nach Art. 12 FFH-RL, wonach alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung, jede absichtliche Störung sowie jede Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten verboten sind, sog. Störungs- und Zugriffsverbote. Es handelt sich dabei um generelle Verbote, das heißt Ausnahmen davon sind nur im Einzelfall nach Maßgabe von Art. 16 FFH-RL unter den darin vorgeschriebenen strengen Voraussetzungen zulässig.

Seit dem Inkrafttreten der Richtlinienänderung am 14.07.2025 wird der Wolf nur noch in Anhang V der FFH-RL aufgeführt. Damit fällt er nun nicht mehr unter den Schutz nach Art. 12 FFH-RL. Stattdessen fällt er als von nun an als bloß „geschützte“ Anhang V-Art unter das Artenschutzrecht nach Art. 14 FFH-RL. Das Schutzniveau des Art. 14 FFH-RL ist im Vergleich zu dem nach Art. 12 FFH-RL schwächer.

Art. 14 Abs. 1 FFH-RL:

„Die Mitgliedstaaten treffen, sofern sie es aufgrund der Überwachung gemäß Artikel 11 für erforderlich halten, die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind.“

Daraus folgt, dass grundsätzlich die Entnahme (Fang oder Tötung) und die Nutzung von Arten des Anhangs V – im Gegensatz zu Anhang IV-Arten gem. Art. 12 FFH-RL –, erlaubt ist, vorausgesetzt die Art befindet sich in einem „günstigen Erhaltungszustand“ und dieser wird durch

die Entnahme oder Nutzung aufrechterhalten, also nicht gefährdet. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Entnahme oder Nutzung gem. Art. 14 FFH-RL (nur) unzulässig ist, solange der Erhaltungszustand ungünstig ist (dazu später mehr).

Für die gem. Art. 14 FFH-RL prinzipiell zulässige Entnahme oder Nutzung (vorausgesetzt ein günstiger Erhaltungszustand liegt vor) ist gerade keine im Einzelfall zu beantragende Ausnahmegenehmigung notwendig, was ein systematischer Vergleich zu Art. 16 Abs. 1 FFH-RL belegt:

Gem. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL können die Mitgliedstaaten „von den Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 14 sowie des Artikels 15 Buchstaben a) und b)“ durch eine Ausnahmeregelung abweichen. Dies meint die schon angesprochene Ausnahmemöglichkeit im Einzelfall unter den Voraussetzungen nach den Buchstaben a) bis e).

Demgegenüber steht die gem. Art. 14 FFH-RL mögliche Entnahme oder Nutzung allein unter der Bedingung, dass sie mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Nach Art. 14 FFH-RL gilt für die Entnahme eines Tieres also gerade kein Genehmigungsvorbehalt; stattdessen haben die Mitgliedstaaten erst repressiv durch Erlass „notwendiger Maßnahmen“ tätig zu werden, wenn sie aufgrund des Monitorings nach Art. 11 FFH-RL feststellen, dass die Entnahme oder Nutzung der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der betroffenen Art zuwiderläuft.

Wenn aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL aufgrund eines ungünstigen Erhaltungszustands ein Jagdverbot resultiert oder die Entnahme oder Nutzung aufgrund einer sonstigen Maßnahme nach Art. 14 Abs. 2 FFH-RL untersagt ist, kann eine Ausnahme davon im Einzelfall nach Maßgabe des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL erlassen werden.

Zu den notwendigen Maßnahmen finden sich nähere Ausführungen in Art. 14 Abs. 2 FFH-RL. Das BfN schreibt dazu:⁵

„Mögliche Maßnahmen im Sinne der Richtlinie können sein, die Festsetzung einer Entnahmekote, die Einführung eines entsprechenden Genehmigungssystems, zeitliche oder örtlich begrenzte Entnahmeverbote oder auch die Installation von Nachzuchtprogrammen in Gefangenschaft.“

Ergänzend zu Art. 14 FFH-RL gilt gem. Art. 15 FFH-RL ein Verbot bestimmter Fang-, Tötungs- und Transportmittel für Anhang V-Arten.

Monitoring- und Berichtspflichten nach Art. 11 und Art. 17 FFH-RL gelten für alle nach der FFH-RL durchgeführten Maßnahmen, das heißt auch in Bezug auf Anhang V-Arten.

⁵ Abrufbar unter: <https://www.bfn.de/artenschutz-der-ffh-richtlinie#anchor-2679>.

Während das Monitoring gem. Art. 11 FFH-RL laufend durchgeführt werden muss, ist nach Art. 17 FFH-RL nur alle sechs Jahre von den Mitgliedsstaaten die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen, insbesondere ihr Einfluss auf den Erhaltungszustand zu bewerten. Die Berichtspflicht nach Art. 17 Abs. 1 S. 1 FFH-RL bezieht sich auf „die im Rahmen dieser Richtlinie durchgeführten Maßnahmen“. Dazu zählen auch die wichtigsten Ergebnisse der in Art. 11 FFH-RL genannten Überwachung, vgl. Satz 2.

Festzuhalten bleibt damit, dass durch die Richtlinienänderung für den Wolf künftig nicht mehr Art. 12 FFH-RL, sondern nur noch Art. 14 FFH-RL gelten wird. Außerdem gelten weiterhin die Art. 11, 15, 16 und 17 FFH-RL.

Das Habitatschutzrecht nach Artt. 3 ff. FFH-RL für den Wolf bleibt durch die Richtlinienänderung hingegen unberührt (siehe oben).

Zusammenfassung:

Die Änderung der FFH-RL führt auf Ebene des Unionsrechts zu einer Herabstufung des Artenschutzniveaus für den Wolf: Während bisher generelle Entnahme- und Störungsverbote nach Art. 12 FFH-RL galten, von denen nur im Einzelfall nach Maßgabe von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL abgewichen werden durfte, fällt der Wolf seit Inkrafttreten der Richtlinienänderung nur noch unter den schwächeren Artenschutz nach Maßgabe von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL. Dieser lässt prinzipiell eine Entnahme oder Nutzung zu, solange diese mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Nur bei einem ungünstigen Erhaltungszustand folgt aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL ein Entnahme- oder Nutzungsverbot, das der Mitgliedstaat als notwendige Maßnahme festzusetzen hat.

2. Folgen der Richtlinienänderung im nationalen Recht ohne Gesetzesänderungen (unmittelbare Konsequenzen)

Zunächst stellt sich die Frage, ob *unmittelbare* Konsequenzen, also ohne nationale Gesetzesänderungen, aus der Richtlinienänderung für den Schutz des Wolfs in Deutschland resultieren. Diese lässt sich schnell beantworten: Keine.

Der Grund dafür, weshalb zwischen den unmittelbaren und den mittelbaren Konsequenzen der Richtlinienänderung für den Schutz des Wolfs im deutschen Recht unterschieden werden muss, besteht in der Bindungswirkung von Unionsrichtlinien. Diese entfalten nämlich nach Maßgabe von Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – anders als Verordnungen – keine unmittelbare, verbindliche Wirkung in den Mitgliedstaaten. Stattdessen bedarf es einer mitgliedstaatlichen Umsetzung der Richtlinie im nationalen Recht, wobei die Richtlinie den Mitgliedstaaten nicht hinsichtlich des Ziels, wohl aber hinsichtlich der Form und der Mittel zur Zielerreichung, die Wahl überlässt, vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV.

Solange der deutsche Gesetzgeber das nationale Recht nicht ändert, wird die Änderung der FFH-RL im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland keine Herabstufung des Schutzniveaus für den Wolf nach sich ziehen, wie nachfolgend näher dargelegt wird.

Dazu wird zunächst abstrakt erläutert, wie das Artenschutzrecht nach dem Bundesnaturschutzgesetz aufgebaut ist und welches nationale Schutzregime für Arten nach Anhang V FFH-RL gilt (dazu unter 2.1).

Im Anschluss wird gezeigt, weshalb der Wolf – ohne eine Änderung der nationalen Gesetze – trotz der Richtlinienänderung auch zukünftig weiterhin in den Anwendungsbereich des besonderen Artenschutzrechts nach den §§ 44, 45 BNatSchG fällt (dazu unter 2.2).

Unter 2.3 wird der *status quo* des nationalen Schutzregimes für den Wolf nach derzeitiger Fassung des BNatSchG dargestellt.

2.1 Dreistufiges Artenschutzregime nach dem Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) enthält ein dreistufiges Schutzregime für Arten wild lebender Tiere und Pflanzen. Welches Schutzniveau (welche der Stufen) für eine konkrete Art gilt, ist davon abhängig, unter welche der Legaldefinitionen in § 7 Abs. 2 BNatSchG sie fällt:

Für *alle* wild lebenden Tierarten gelten gem. § 37 Abs. 1 S. 1 BNatSchG die Vorschriften des fünften Kapitels (§§ 37 bis 43 BNatSchG) – das allgemeine Artenschutzrecht (1. Stufe).

Verstärkt wird der Artenschutz für einige „besonders geschützte Arten“ (2. Stufe) und „streng geschützte“ Arten (3. Stufe), die jeweils in § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG legaldefiniert werden, gem. §§ 44 und 45 BNatSchG. Diese Vorschriften werden als besonderes Artenschutzrecht bezeichnet.

Arten, die in Anhang V der FFH-RL aufgeführt werden, fallen grundsätzlich nicht unter die Legaldefinitionen der besonders geschützten und streng geschützten Arten in § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG, sondern sind (nur) „Arten von gemeinschaftlichem Interesse“ nach § 7 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG. Für sie gilt demnach das allgemeine Artenschutzrecht gem. §§ 39-43 BNatSchG.

Da die Legaldefinitionen in § 7 Abs. 2 Nr. 13 und Nr. 14 BNatSchG allerdings nicht nur an die Anhänge der FFH-RL, sondern auch an andere Rechtsvorschriften anknüpfen, ist es möglich, dass eine Anhang V-Art in Deutschland – unabhängig von der FFH-RL – ausnahmsweise unter das besondere Artenschutzrecht nach den §§ 44, 45 BNatSchG fällt.

Dies kann der Fall sein, wenn es sich um eine Art handelt, die entweder in Anhang A oder Anhang B der Verordnung (EG) Nr. 338/97⁶ aufgeführt ist (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 13 lit. a bzw. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a BNatSchG).

Außerdem kann eine Art unter den Schutz von §§ 44, 45 BNatSchG fallen, wenn sie „in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 BNatSchG“ aufgeführt ist (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 13 lit. c bzw. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. c BNatSchG). Gemeint ist damit die Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten, die Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV)⁷.

2.2 Besonderer Artenschutz für den Wolf

Nach derzeitiger nationaler Rechtslage fällt der Wolf unter die Legaldefinitionen der „streng geschützten“ Arten (3. Stufe) in § 7 Abs. 2 Nr. 13 bzw. 14 BNatSchG.

Da dies nicht nur aus seiner bis zum 13.07.2025 geltenden Aufführung in Anhang IV der FFH-RL resultierte, sondern sich auch weiterhin aus den anderen oben genannten Rechtsvorschriften ergibt, ändert sich hieran allein aufgrund der Änderung der FFH-RL – ohne eine Änderung des BNatSchG – nichts.

Für den Wolf gilt deshalb weiterhin das besondere Artenschutzrecht gem. §§ 44, 45 BNatSchG, weil er unabhängig von seiner Unterschutzstellung nach der FFH-RL eine streng geschützte Art (3. Stufe) und eine besonders geschützte Art (2. Stufe) ist. Zu einer Herabstufung des Schutzniveaus in Deutschland würde es folglich erst kommen, wenn der Bundesgesetzgeber eine Änderung der Legaldefinitionen in § 7 Abs. 2 BNatSchG vornähme.

Im Einzelnen:

2.2.1 Der Wolf in der Bundesartenschutzverordnung

Gem. § 1 S. 1 BArtSchV werden die in Anlage 1 Spalte 2 mit einem Kreuz (+) bezeichneten Arten unter den Schutz nach der BArtSchV gestellt. Die in Anlage 1 Spalte 3 mit einem Kreuz (+) bezeichneten Tier- und Pflanzenarten werden unter strengen Schutz gestellt (Satz 2). Der Wolf fällt danach unter den Schutz nach § 1 S. 1 BArtSchV (Spalte 2), da er (lediglich) in Spalte 1 als „heimisches Säugetier“ aufgeführt wird.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1, L 100 vom 17.4.1997, S. 72, L 298 vom 1.11.1997, S. 70, L 113 vom 27.4.2006, S. 26), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 709/2010 (ABl. L 212 vom 12.8.2010, S. 1) geändert worden ist.

⁷ Bundesartenschutzverordnung vom 16. Februar 2005 (BGBl. I S. 258, 896), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 95) geändert worden ist.

Somit fällt der Wolf wegen seiner Aufführung in der BArtSchV unter die Legaldefinition der besonders geschützten Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 lit. c BNatSchG, nicht jedoch unter die streng geschützten Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. c BNatSchG (vgl. BeckOK UmweltR/Brinktrine, 74. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 7 Rn. 36, 37).

2.2.2 Der Wolf in der Verordnung (EG) Nr. 338/97

Es handelt sich bei dem Wolf nach Maßgabe des BNatSchG derzeit und zukünftig – losgelöst von seiner Unterschutzstellung nach FFH-RL und BArtSchV – aber sogar um eine „streng geschützte Art“ gem. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a BNatSchG. Dies gilt aufgrund seiner Unterschutzstellung nach der Verordnung (EG) Nr. 338/97.

Denn der in Deutschland lebende Wolf ist, wie die nachfolgenden Erläuterungen zeigen, in Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97 aufgeführt (vgl. Screenshot der Verordnung):

CARNIVORA			
<i>Canidae</i>			<i>Canis aureus</i> (III IN)
	<i>Canis lupus</i> ** (I/II) –101 (Wolf)	<i>Canis lupus</i> * (II) +201 (Wolf)	
	<i>Canis simensis</i>		

Mit der Verordnung (EG) Nr. 338/97 wird das Washingtoner Artenschutzübereinkommen in der EU durchgeführt, vgl. Art. 2 lit. b der Verordnung (EG) Nr. 338/97. Das 1973 unterzeichnete Washingtoner Artenschutzübereinkommen (Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen, engl.: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, kurz: CITES) reglementiert den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen zum Schutz vor deren übermäßiger Ausbeutung.⁸ Welche lokalen Populationen unter welchen der Anhänge fallen, ergibt sich aus den dahinterstehenden Zeichen und Ziffern:

Die römischen Ziffern in den Anhängen A und B der Verordnung (EG) Nr. 338/97 (vgl. Screenshot) weisen darauf hin, dass die jeweilige Art in den Anhängen I und/oder II des CITES aufgeführt ist (vgl. Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 338/97).

Wird eine Art, so auch der Wolf, in Anhang A oder Anhang B der Verordnung (EG) Nr. 338/97 mit **/*-Zusatz aufgeführt (vgl. Screenshot), bedeutet dies, dass eine oder mehrere geographisch abgegrenzte Populationen, Unterarten oder Arten in den Anhängen I und II des CITES

⁸ Zitat BfN, abrufbar unter: <https://www.bfn.de/thema/cites>.

vom Schutz ausgenommen sind (vgl. Erläuterungen zur Auslegung der Anhänge der Verordnung (EG) Nr. 338/97, Ziff. 6 und 7). Demnach ist ein Blick in das CITES erforderlich.

Der Wolf steht als Art in den Anhängen I-III des CITES (vgl. Screenshot von Seite 8-9 des CITES⁹) wie folgt:

CANIDAE Wild dogs, foxes, wolves			
	<p>Canis lupus (Only the populations of Bhutan, India, Nepal and Pakistan; all other populations are included in Appendix II) (Excludes the domesticated form and the dingo which are referenced as <i>Canis lupus familiaris</i> and <i>Canis lupus dingo</i>, respectively, which are not subject to the provisions of the Convention)</p>	<p>Canis lupus (Except the populations of Bhutan, India, Nepal and Pakistan, which are included in Appendix I) (Excludes the domesticated form and the dingo which are referenced as <i>Canis lupus familiaris</i> and <i>Canis lupus dingo</i>, respectively, which are not subject to the provisions of the Convention)</p> <p>Cerdocyon thous Chrysocyon brachyurus Cuon alpinus Lycalopex culpaeus Lycalopex fulvipes Lycalopex griseus Lycalopex gymnocercus</p>	<p>Canis aureus (India)</p>
	<p>Speothos venaticus</p>		<p>Vulpes bengalensis (India)</p>

Appendices I, II & III (07/02/2025) – p. 8

	Appendices		
	I	II	III
		<p>Vulpes cana</p>	<p>Vulpes vulpes griffithi (India) Vulpes vulpes montana (India) Vulpes vulpes pusilla (India)</p>
		<p>Vulpes zerda</p>	

Demzufolge wird der europäische und deutsche Wolf im CITES nur in Anhang II aufgeführt.

Nach Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97 werden ausweislich des Zusatzes „-101“ die Population Spaniens, nördlich des Duero und griechische Populationen nördlich des 39. Breitengrades vom Schutz ausgenommen (vgl. Erläuterungen zur Auslegung der Anhänge der Verordnung, dort in Ziff. 13). Nur diese Populationen werden dafür aber ausweislich des Zusatzes „+201“ in Anhang B der Verordnung (EG) Nr. 338/97 in diesem Anhang aufgeführt.

Für die deutschen Populationen des Wolfes ist nach alledem festzuhalten, dass diese vom Schutz nach Anhang II des CITES (Washingtoner Artenschutzübereinkommen) und vom Schutz nach Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97 umfasst sind.

⁹ Abrufbar unter: <https://cites.org/sites/default/files/eng/app/2025/E-Appendices-2025-02-07.pdf>, Stand: 20.05.2025.

2.3 Nationaler Schutz des Wolfs (*status quo*)

Nach den obigen Ausführungen bleibt festzuhalten, dass die alleinige Änderung der FFH-RL nicht unmittelbar zu einem verringerten Schutz des Wolfs in Deutschland führt. Dies liegt an den Legaldefinitionen in § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG, die, wie gezeigt, nicht nur an die Anhänge der FFH-RL, sondern auch an die BArtSchV und an die Verordnung (EG) Nr. 338/97 anknüpfen, wonach der Wolf ebenfalls unter Schutz steht.

Die §§ 44, 45 BNatSchG schützen den Wolf mithin derzeit und auch zukünftig auf höchstem Niveau: Es gelten alle in § 44 Abs. 1 und Abs. 2 BNatSchG geregelten Verbote. Die am 14.07.2025 in Kraft getretene Herabstufung in den Anhang V der FFH-RL wirkt sich hierauf nicht unmittelbar aus.

Ausnahmen von den Verboten in § 44 BNatSchG sind somit weiterhin nur im Einzelfall nach Maßgabe von § 45 BNatSchG zulässig. Für den Umgang mit dem Wolf gilt in Deutschland derzeit außerdem die Sonderregelung des § 45a BNatSchG, die den Schutz nach §§ 44, 45 BNatSchG einschränkt.

Die Regelungen der §§ 44, 45, 45a BNatSchG gelten nach alledem, solange der Bundesgesetzgeber keine Änderung des BNatSchG vornimmt, trotz der Herabstufung des Wolfs in Anhang V der FFH-RL weiterhin unverändert fort.

Demnach ist die letale Entnahme (Tötung) eines Wolfs – ohne eine Änderung des BNatSchG – weiterhin generell verboten, also nur unter Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG (gegebenenfalls i. V. m. § 45a BNatSchG) zulässig.

Verstöße dagegen durch die rechtswidrige Entnahme eines Wolfs stehen gem. § 71 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 69 Abs. 2 Nr. 1 lit. b BNatSchG unter Strafe. Strafbare macht sich auch, wer gegen die übrigen Verbote nach § 44 BNatSchG verstößt, also einem wild lebenden Tier nachstellt, es fängt oder verletzt oder seine Entwicklungsformen aus der Natur entnimmt oder beschädigt, vgl. § 71 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 69 Abs. 2 Nr. 1 lit. a BNatSchG

Keine Anwendung auf den Wolf findet nach derzeitiger Rechtslage § 38 Bundesjagdgesetz (BJagdG). Denn taugliche Tatobjekte dieses Sonderdelikts für Jagdausübungsberechtigte (vgl. BT-Drs. 13/5493, 7) sind nur Tierarten, die gem. § 2 Abs. 1 BJagdG grundsätzlich dem Jagdrecht unterliegen, was beim Wolf – im Moment – nicht der Fall ist. Das Artenschutzrecht benennt den Wolf dagegen ausdrücklich, ist also spezieller und geht dem Jagdrecht vor. (vgl. OLG Celle, Beschl. v. 23. 5. 2011 – 32 Ss 31/11, NJOZ 2012, 1088 (1089))

Folglich fallen Verstöße gegen § 44 BNatSchG für alle übrigen Personen, die nicht Jagdausübungsberechtigte sind, auch nicht unter den Tatbestand der Jagdwilderei gem. § 292 Strafgesetzbuch (StGB). Denn diese Vorschrift dient nur dem Schutz des Jagdrechts oder des Jagdausübungsrechts, vgl. § 292 Abs. 1 StGB.

Die Pflicht zum Monitoring nach Art. 11 FFH-RL ist national in § 6 BNatSchG umgesetzt (vgl. BeckOK UmweltR/Brinktrine, 73. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 6 Rn. 26) und gilt trotz der Änderung der FFH-RL weiterhin unverändert:

Inhalt dieser Pflicht ist die Ermittlung, also die Erhebung von Daten über den Zustand einer Art, die Beschreibung und die Bewertung der Daten, vgl. Abs. 2. Diese Vorgänge haben gezielt und fortlaufend, also planvoll, langfristig und in geeigneten Intervallen zu erfolgen. Zuständig dafür sind die Länder. (vgl. Brinktrine, a.a.O., Rn. 19-22) Sie gilt für nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ausdrücklich für:

den Erhaltungszustand der natürlichen Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse einschließlich des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der Tierarten, die in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), die zuletzt durch die Richtlinie 2006/105/EG (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 368) geändert worden ist, aufgeführt sind, sowie der europäischen Vogelarten und ihrer Lebensräume; dabei sind die prioritären natürlichen Lebensraumtypen und prioritären Arten besonders zu berücksichtigen,

Mit den „Arten von gemeinschaftlichem Interesse“ sind nach der Legaldefinition in § 7 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG die in Anhang II, IV oder V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Tier- und Pflanzenarten von den Pflichten nach § 6 BNatSchG umfasst.

Auch wenn es aus dem Wortlaut von § 6 BNatSchG nicht eindeutig hervorgeht, werden damit unter anderem sowohl die Monitoringpflichten nach den Artt. 11 und 12 Abs. 4 FFH-RL als auch die Überwachungspflichten nach Art. 17 FFH-RL national umgesetzt (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Heugel, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 6 Rn. 21-23). Einer anderen Auffassung nach ist zweifelhaft, ob mit § 6 BNatSchG die Berichtspflicht nach Art. 17 FFH-RL hinreichend national umgesetzt wird (vgl. BeckOK UmweltR/Brinktrine, 74. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 6 Rn. 24). Da sich diese Frage aber für Anhang IV- wie Anhang V-Arten gleichermaßen stellt, ergibt sich durch die Richtlinienänderung insoweit jedenfalls keine neue Rechtslage.

Am Umfang der Monitoring- und Berichtspflichten wird sich mithin durch die Herabstufung des Wolfs in der FFH-RL nichts ändern.

Zusammenfassung:

Solange das BNatSchG in seiner derzeitigen Fassung fortgilt, wird sich der Schutzstatus des Wolfs in Deutschland durch die Änderung der FFH-RL nicht unmittelbar ändern. Die letale Entnahme eines Wolfs ist somit weiterhin generell gem. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verboten, nur ausnahmsweise unter den Voraussetzungen von §§ 45, 45a BNatSchG zulässig und im Übrigen strafbar. Auch die Monitoring- und Berichtspflichten nach § 6 BNatSchG gelten weiterhin in gleichem Umfang.

Sollte der deutsche Gesetzgeber künftig eine Verringerung des Schutzniveaus für den Wolf herbeiführen wollen, um insbesondere die letale Entnahme von Wölfen zu vereinfachen, so müsste er dafür die Legaldefinitionen in § 7 Abs. 2 BNatSchG überarbeiten, an die das dreistufige deutsche Artenschutzregime nach den §§ 37-45 BNatSchG anknüpft.

Erst dadurch würde der Schutz des Wolfs in Deutschland vom besonderen Artenschutzrecht (§§ 44, 45 BNatSchG) auf das allgemeine Artenschutzrecht (§§ 37-39 BNatSchG) herabgesenkt.

II. Mögliche nationale Gesetzesänderungen infolge der Richtlinienänderung (mittelbare Konsequenzen)

Für die Frage, welche *mittelbaren* Konsequenzen die Änderung der FFH-RL für das deutsche Recht haben könnte, ist zwischen Anpassungspflichten (dazu unter 1.) und Anpassungsmöglichkeiten (dazu unter 2.) für den deutschen Gesetzgeber zu unterscheiden.

1. Keine nationale Anpassungspflicht

Aus der Änderung der FFH-RL ergibt sich für den deutschen Gesetzgeber keine Umsetzungs- bzw. Anpassungspflicht. Die nationale Rechtslage darf vielmehr genauso bleiben, wie sie derzeit ist. Dies hat folgenden Grund:

Die Mitgliedstaaten sind zwar nach dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 S. 1 der Richtlinie (EU) 2025/1237 dazu verpflichtet, die Änderung der FFH-RL bis zum 15.01.2027 in nationales Recht umzusetzen. Die Richtlinienänderung beinhaltet aber allein die Herabstufung des Wolfs aus Anhang IV in den Anhang V, vgl. Art. 1 der Richtlinie (EU) 2025/1237, also einen verringerten Schutz nach Art. 14 FFH-RL anstatt des bisherigen Schutzes nach Art. 12 FFH-RL (vgl. oben).

Die EU hat von ihren Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (vgl. Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) die Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsakten i. S. v. § 288 AEUV, unter anderem Richtlinien, für verschiedene Bereiche (Politiken), übertragen bekommen (vgl. Artt. 26 bis 197 AEUV). Die Zuständigkeit für den Erlass (und die Änderung) der FFH-RL folgt aus der Zuständigkeit für Umweltpolitik gem. Artt. 191, 192 Abs. 1 AEUV.

Die Pflicht zur Umsetzung der Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 192 AEUV getroffen werden – so wie die hiesige Richtlinienänderung – hindert die einzelnen Mitgliedstaaten jedoch ausdrücklich nicht daran, verstärkte Umweltschutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, vgl. Art. 193 AEUV.

Die hinreichende Umsetzung der FFH-RL in deutsches Recht wird bereits durch das derzeit gültige BNatSchG gewährleistet. Sollte der deutsche Gesetzgeber dieses unverändert lassen, so steht der Wolf in Deutschland weiterhin unter besonderem Artenschutz nach den §§ 44 ff. BNatSchG, also unter einem strengeren Schutz, als ihn die geänderte FFH-RL verlangt. Dies wäre gemäß Art. 193 AEUV zulässig. Eine Anpassungspflicht an das verringerte Schutzniveau besteht gerade nicht.

Zusammenfassung:

Der deutsche Gesetzgeber ist aufgrund der Richtlinienänderung nicht dazu verpflichtet, eine Änderung des deutschen Rechts vornehmen, vgl. Art. 193 AEUV. Vielmehr darf der Wolf in Deutschland weiterhin unter den besonderen Artenschutz nach §§ 44-45 BNatSchG fallen und tut dies auch (siehe oben).

Der Schutz des Wolfs in Deutschland ändert sich also nur und erst, wenn der Bundesgesetzgeber (freiwillig) eine Änderung des BNatSchG vornimmt.

2. Nationale Anpassungsmöglichkeiten

Auch wenn der deutsche Gesetzgeber, wie oben dargelegt, keine Änderung des BNatSchG vornehmen muss, *könnte* er dies nach Inkrafttreten der Richtlinienänderung tun. Die Herabstufung des Schutzniveaus in der FFH-RL eröffnet ihm nämlich neue Anpassungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Schutz und das Management des Wolfs, auf die nun aus aktuellem Anlass näher eingegangen wird.

Die politische Debatte um einen geänderten Umgang mit Wölfen in Deutschland wird derzeit prominent und hitzig geführt und soll an dieser Stelle nur kurz dargestellt werden.

Die Mehrheit der Länder fordert den Bundesgesetzgeber über die Umweltministerkonferenz (UMK) dazu auf, eine Änderung der nationalen Rechtslage, insbesondere des BNatSchG und des Bundesjagdgesetzes, vorzunehmen, damit ein „regional angepasstes Bestandsmanagement“, insbesondere durch die letale Entnahme von Wölfen, im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 14 FFH-RL rechtssicher erfolgen kann (vgl. Beschlüsse unter TOP 23 des 104. UMK-Protokolls vom 16.05.2025)¹⁰.

¹⁰ Protokoll zur 104. UMK, abrufbar unter: https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/104umk_ergebnisprotokoll_endgueltig_1751268071.pdf.

Teile der Jägerschaft, beispielsweise der Landesjagdverband Thüringen, aber auch Akteure aus der Landwirtschaft, insbesondere Viehzucht und Weidetierhaltung, fordern explizit die Aufnahme des Wolfs ins Jagdrecht.¹¹

Naturschutzverbände und Umweltorganisationen fordern dagegen, dass es zur Verhinderung einer erneuten lokalen Ausrottung des Wolfs bei dem derzeit geltenden Schutzniveau bleiben soll, also Abschüsse weiterhin nur in Ausnahmefällen zulässig sein dürften. Sie sind insbesondere der Auffassung, dass ein erleichterter Abschuss von Wölfen sich nicht als effektives Mittel zum Schutz vor Weidetierrissen erweisen würde. Zum Schutz vor Nutztierrissen müssten stattdessen weiterhin Herdenschutzmaßnahmen, insbesondere Schutzzäune und Schutzhunde, priorisiert werden. Dies müsse auch die staatliche Unterstützung der Betroffenen für den dafür anfallenden Investitions- und Arbeitsaufwand umfassen.¹²

Die Bundesregierung hat auf die oben dargestellte Debatte bereits in ihrem Koalitionsvertrag reagiert und prüft derzeit die Möglichkeiten zur Herabstufung des Schutzes für Wölfe in Deutschland. Dazu führt das Bundesumweltministerium (BMUKN) auf seiner Website in den FAQs vom 30.06.2025 unter anderem aus¹³:

„Damit der reduzierte Schutzstatus des Wolfs auch in Deutschland wirksam werden kann, bedarf es Änderungen im Bundesnaturschutzgesetz und gegebenenfalls im Bundesjagdgesetz. Entsprechend dem Koalitionsvertrag zur 21. Legislaturperiode prüft die Bundesregierung derzeit die Ausgestaltung der nationalen Regelungen.“

Nachfolgende Ausführungen legen deshalb dar, welche Spielräume die Richtlinienänderung dem deutschen Gesetzgeber im Umgang mit dem Wolf eröffnet hat, aber auch, wo die rechtlichen Grenzen liegen. Wegen der Andeutungen der Bundesregierung über die Einführung eines Jagdrechts auf den Wolf wird auf dieses Thema ein besonderer Fokus gelegt.

Die Frage, inwieweit sich BNatSchG und BJagdG anpassen ließen, erfordert ein grundlegendes Verständnis vom Verhältnis zwischen nationalem Recht und Unionsrecht, weshalb vorweg einige abstrakte Ausführungen zu den Bindungswirkungen des Unionsrechts erfolgen (dazu unter 2.1).

Unter 2.2 wird daraufhin erläutert, welches Schutzminimum für den Wolf das Unionsrecht neuerdings gem. Art. 14 FFH-RL verlangt. Dazu wird insbesondere auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH eingegangen. In diesem Zusammenhang wird zudem näher auf den

¹¹ Vgl. bspw. <https://www.tagesschau.de/inland/regional/thueringen/mdr-streit-um-moegliche-wolfsabschuesse-in-thueringen-100.html>.

¹² Vgl. u. a. BUND, Beitrag vom 09.05.2025: <https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/weniger-schutz-fuer-den-wolf/>; NABU Niedersachsen, Beitrag vom 08.05.2025: <https://niedersachsen.nabu.de/tiere-und-pflanzen/saeugetiere/wolf/schutzstatus/36179.html>; NABU Deutschland, Beitrag vom 11.09.2024: <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/eu-artenschutz-wolf/>; WWF, Beitrag vom 07.03.2025: <https://www.wwf.de/2025/maerz/eu-schwaecht-wolfsschutz>.

¹³ BMUKN, FAQs, abrufbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/faq/kann-der-schutzstatus-des-wolfs-nicht-einfach-gesenkt-werden>.

zentralen Begriff des „günstigen Erhaltungszustands“ und die Anforderungen an dessen Bewertung eingegangen.

Anschließend wird dargelegt, welche Gestaltungsgrenzen dem Gesetzgeber durch nationales Recht gesetzt wären: Unter 2.3 wird auf das Verhältnis zwischen Jagdrecht und (nationalem) Artenschutzrecht und unter 2.4 auf das Verhältnis zwischen Jagdrecht und Tierschutzrecht eingegangen.

Unter 2.5 werden die Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung eines etwaigen Jagdrechts auf den Wolf in Deutschland dargelegt.

2.1 Über die Bindungswirkung des Unionsrechts

Mit dem Zustimmungsgesetz zum sog. Vertrag von Lissabon hat die Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Infolgedessen wurden der Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), also das primäre Unionsrecht (Inhalt des Vertrags von Lissabon), in die deutsche Rechtsordnung überführt und damit Teil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ sowie Teil von „Gesetz und Recht“ i. S. v. Art. 20 Abs. 3 GG. Alle staatliche Gewalt ist seither gem. Art. 20 Abs. 3 GG an die Einhaltung des primären Unionsrechts, also an EUV und AEUV, gebunden (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens, 10. Aufl. 2022, VwVfG Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 37)

Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV regelt den sog. *effet utile* (Effektivitätsgrundsatz), wonach die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, zur wirksamen Umsetzung des (primären) Unionsrechts beizutragen und primärrechtswidrige Maßnahmen zu unterlassen. Mit dieser Verpflichtung ist es unvereinbar, dass mitgliedersstaatliches (nationales) Recht dem Unionsrecht zuwiderläuft. Hieran ist alle staatliche Gewalt gebunden (vgl. oben).

Aus dem *effet utile* folgt zum einen die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung mitgliedersstaatlichen Rechts, um dem Unionsrecht zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen, vgl. EuGH, Urteil vom 19.01.2010, C-555/07, Rn. 48:

„Folglich muss ein nationales Gericht, das bei der Anwendung des nationalen Rechts dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung so weit wie möglich am Wortlaut und Zweck dieser Richtlinie ausrichten, um das in ihr festgelegte Ergebnis zu erreichen und so Art. 288 Abs. 3 AEUV nachzukommen (vgl. in diesem Sinne Urteile von Colson und Kamann, Randnr. 26; Marleasing, Randnr. 8, Faccini Dori, Randnr. 26, und Pfeiffer u. a., Randnr. 113). Das Gebot einer unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts ist dem System des Vertrags immanent, da dem nationalen Gericht dadurch ermöglicht wird, im Rahmen seiner Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen, wenn es über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheidet (vgl. in diesem Sinne Urteil Pfeiffer u. a., Randnr. 114).“

Ist eine unionsrechtskonforme Auslegung aufgrund des Wortlauts der nationalen Rechtsvorschrift nicht möglich, dann muss die Wirksamkeit des Unionsrechts auf die Weise sichergestellt werden, dass die zuwiderlaufende nationale Vorschrift im Kollisionsfall unangewendet bleiben muss. Dieser sog. Anwendungsvorrang des Unionsrechts wird ebenfalls aus dem *effet utile* abgeleitet. Er besagt, dass dem Unionsrecht gegenüber jedweden zuwiderlaufenden innerstaatlichen Recht (gleich welchen Ranges) vorrangig Anwendung zukommt. Das bedeutet, die unionsrechtswidrige nationale Vorschrift bleibt unabwendbar, den nationalen Gerichten und den nationalen Behörden obliegt insoweit eine „Normnichtanwendungspflicht“. (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, BVerfGE 123, 267-437 = NJW 2009, 2267)

Der Anwendungsvorrang ist nicht zu verwechseln mit einem Geltungsvorrang. Bei einem Geltungsvorrang verlieren die nachrangigen, entgegenstehenden Vorschriften ihre Gültigkeit. Diesen gibt es im Verhältnis zwischen Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht gerade nicht. (vgl. Stelkens, a.a.O., Rn. 48) Dies formuliert das Bundesverfassungsgericht ebenda in Rn. 335 wie folgt:

„Das Bundesrecht bricht aufgrund der grundgesetzlichen Anordnung entgegenstehendes Landesrecht (vgl. Art. 31 GG). Eine solche rechtsvernichtende, derogierende Wirkung entfaltet das supranational begründete Recht nicht. Der europarechtliche Anwendungsvorrang lässt entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht in seinem Geltungsanspruch unberührt und drängt es nur in der Anwendung soweit zurück, wie es die Verträge erfordern und nach dem durch das Zustimmungsgesetz erteilten innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl auch erlauben (vgl. BVerfGE 73, 339 <375>). Gemeinschafts- und unionswidriges mitgliedstaatliches Recht wird lediglich soweit unanwendbar, wie es der entgegenstehende gemeinschafts- und unionsrechtliche Regelungsgehalt verlangt.“

Auf Grundlage des primären Unionsrechts, ist die Union befugt, in den Bereichen, in denen ihr durch die Verträge eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen wurde, gesetzgeberisch tätig zu werden und verbindliche Rechtsakte zu erlassen, die die Mitgliedstaaten durchzuführen haben, vgl. Art. 2 Abs. 1, 2 AEUV. Die Arten von Rechtsakten werden in Art. 288 AEUV beschrieben. Die Gesamtheit der Rechtsakte, wozu auch die FFH-RL zählt, wird als sekundäres Unionsrecht bezeichnet, dazu zählt.

Aus Art. 288 Abs. 3 AEUV folgt die oben bereits angesprochene Umsetzungspflicht in Bezug auf Unionsrichtlinien, die die adressierten Mitgliedstaaten trifft. Die Umsetzungspflicht verlangt auch, dass das nationale Recht im Ergebnis einen wirksamen und effektiven Vollzug des Umweltunionsrechts sicherstellt, worauf an späterer Stelle noch näher eingegangen wird.

Zur Umsetzungspflicht gehört aber nicht nur, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, was in Bezug auf die FFH-RL bereits hinreichend im BNatSchG geschehen ist (vgl. oben). Darüber hinaus darf das nationale Umsetzungsgesetz auch nicht durch eine gegenläufige nationale Rechtsvorschrift unterlaufen oder ausgehöhlt werden. Ist dies der Fall, dann ist diese andere Vorschrift – falls nach ihrem Wortlaut keine unionsrechtskonforme Auslegung möglich

ist – im Anwendungsbereich des Unionsrechts wegen des Anwendungsvorrangs der Richtlinie (bzw. nationalen Umsetzungsvorschrift) unanwendbar.

Der Anwendungsvorrang gilt schließlich nicht nur für das Primär- und Sekundärrecht selbst, sondern erstreckt sich auch auf die Rechtsprechung des EuGH über deren Auslegung nach Art. 267 AEUV, da dieser

„[...] die ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts hat“.

(EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-430/21 (RS) = NJW 2022, 2093 Rn. 72).

Dies hat folgenden Hintergrund (vgl. EuGH ebd., Rn. 64):

„Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung der durch Art. 267 AEUV festgelegte Vorabentscheidungsmechanismus sicherstellen soll, dass das Unionsrecht unter allen Umständen in allen Mitgliedstaaten die gleiche Wirkung hat, und damit unterschiedliche Auslegungen des von den einzelstaatlichen Gerichten anzuwendenden Unionsrechts verhindern und die Anwendung dieses Rechts gewährleisten soll. [...]“

Die Nichtanwendungspflicht gilt für nationale Gerichte schon sobald sie eine nationale Vorschrift für unionsrechtswidrig halten, ohne dass der EuGH hierüber erst entscheiden muss. Dem nationalen Gericht obliegt es also, die innerstaatliche Vorschrift unangewendet zu lassen, unabhängig davon, ob es von seiner Befugnis Gebrauch macht, in den Fällen des Art. 267 Abs. 2 AEUV den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung über die Auslegung dieses Verbots zu ersuchen. (vgl. EuGH, Urteil vom 19.01.2010, C-555/07, 2. Ziffer des Tenors).

Zusammenfassung:

Dem Unionsrecht zuwiderlaufende nationale Vorschriften behalten zwar ihre Geltung bei, sind aber, soweit möglich, unionsrechtskonform auszulegen. Im Übrigen sind sie aufgrund des Anwendungsvorranges des Unionsrechts im Kollisionsfall nicht anwendbar. Der Anwendungsvorrang ist von nationalen Gerichten und Behörden zwingend zu beachten, auch ohne Durchlaufen eines Vorabentscheidungsverfahrens. Verbindlich für die Auslegung des Unionsrechts ist ausschließlich die Rechtsprechung des EuGH.

2.2 Unionsrechtlich verlangtes Schutzminimum für den Wolf

Sollte sich der deutsche Gesetzgeber für eine Änderung des nationalen Rechts entscheiden, so hätte er dabei weiterhin seiner Umsetzungspflicht gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV in Bezug auf die FFH-RL nachzukommen. Dabei wäre er, wie gezeigt, auch an die einschlägige Rechtsprechung des EuGH gebunden.

Die erforderliche Umsetzung des für den Wolf zukünftig geltenden Art. 14 FFH-RL wird in der derzeitigen Fassung des BNatSchG bereits gewährleistet, wenn auch strenger als unionsrechtlich neuerdings verlangt (siehe oben). Auf die Auswirkungen der aus unionsrechtlicher Perspektive seit Inkrafttreten der Änderung der FFH-RL überschießenden Unterschützstellung des Wolfs in §§ 44, 45 BNatSchG auf ein etwaiges Jagdrecht wird erst unter 2.3 näher eingegangen (Verhältnis zwischen nationalem Artenschutzrecht und Jagdrecht).

In diesem Abschnitt geht es allein um das erforderliche Schutzminimum nach Maßgabe von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL als unionsrechtliche Grenze für die Einführung eines etwaigen Jagdrechts oder sonstiger Formen der Entnahme oder Nutzung von Wölfen in Deutschland.

Die Rechtsprechung des EuGH zur FFH-RL ist seit Inkrafttreten der Richtlinienänderung noch insoweit verbindlich, als sie sich auf diejenigen Artikel der FFH-RL bezieht, die für den Wolf jetzt noch gelten. Da der Wolf nunmehr keine Anhang IV-Art mehr ist, sondern neuerdings eine Anhang V-Art, gilt nach dem gerade Gesagten also nur noch die EuGH-Rechtsprechung, die sich auf die Artikel über Anhang V-Arten bezieht. Weiterhin für den Wolf verbindlich sind also die Entscheidungen des EuGH zu den Artt. 14, 15 und 16 FFH-RL, zur Überwachung nach Art. 11 FFH-RL sowie zum Monitoring nach Art. 17 FFH-RL.

Da der Erhaltungszustand einer Art in Art. 1 lit. i FFH-RL unter Verweis auf das Gebiet nach Art. 2 FFH-RL („im Gebiet der europäischen Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat“) legaldefiniert wird, hat außerdem die Rechtsprechung über den günstigen Erhaltungszustand für den Wolf weiterhin Geltung. Das folgt auch aus der Zweckbestimmung der Richtlinie, die in Art. 2 Abs. 2 FFH-RL wie folgt beschrieben wird:

„Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.“

Die „Arten von gemeinschaftlichem Interesse“ werden wiederum in Art. 1 lit. g S. 2 FFH-RL unter Verweis auf die Anhänge II, IV oder V der Richtlinie legaldefiniert. Die deutsche Legaldefinition des „günstigen Erhaltungszustands“ in § 7 Abs. 1 Nr. 10 BNatSchG nimmt unter anderem auf Art. 1 lit. i FFH-RL Bezug, steht mit dem oben Gesagten also in Einklang.

Da der Wolf zudem eine prioritäre Art nach Anhangs II der FFH-RL bleibt, gilt für ihn weiterhin auch die gesamte Rechtsprechung des EuGH zum Habitatschutzrecht (Art. 3 ff. FFH-RL, in Deutschland umgesetzt in den §§ 31 ff. BNatSchG). Das Habitatschutzrecht gilt allerdings grundsätzlich nur dort, wo FFH-Gebiete für den Wolf ausgewiesen sind oder zumindest ein Kausalzusammenhang zu ausgewiesenen Gebieten besteht. Denkbar ist ausnahmsweise auch die Anwendung der Artt. 3 ff. FFH-RL in sog. potenziellen FFH-Gebieten, die für den Wolf hätten ausgewiesen werden müssen. (dazu unter IV.)

Was dagegen seit der Richtlinienänderung für den Wolf nicht mehr zu beachten ist, ist die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 12 FFH-RL, da dieser nur auf Anhang IV-Arten anwendbar ist.

Zusammenfassung:

In Bezug auf die Einführung eines etwaigen Jagdrechts auf Wölfe in Deutschland folgt aus den obigen Ausführungen über die Bindungswirkung des Unionsrechts, dass das nationale Jagdrecht mit den Anforderungen nach Art. 14 FFH-RL im Einklang stehen müsste, weil es sonst unanwendbar wäre. Das europarechtlich verlangte Schutzminimum stellt demnach die Grenze des nationalen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums dar. Welchen Schutz Art. 14 FFH-RL konkret verlangt, wird nachfolgend unter Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung näher dargelegt.

2.2.1 Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands (Art. 14 Abs. 1 FFH-RL)

Wie oben dargelegt, ist seit Inkrafttreten der Richtlinienänderung gem. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL die Entnahme oder Nutzung von Wölfen prinzipiell erlaubt, solange sie mit der „Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar“ ist (dazu unter 2.2.1.2).

Im Umkehrschluss dazu gilt bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands ein Jagdverbot, das der Mitgliedstaat normativ zu regeln hat, wie der EuGH mit Urteil vom 29.07.2024 entschied (dazu unter 2.2.1.1).

2.2.1.1 Jagdverbot bei ungünstigem Erhaltungszustand (EuGH)

Der EuGH befasst sich in seinem Urteil vom 29.07.2024 – C-436/22 (NVwZ 2025, 164) mit den Vorlagefragen eines spanischen Verwaltungsgerichts. Es geht darin um den Schutz des Wolfs in den Jagdgebieten nördlich des Duero in Kastilien und León (Spanien), wo der Wolf schon nach alter Fassung der FFH-RL nur unter den Schutz von Anhang V und nicht unter Anhang IV fiel (vgl. Rn. 49 des Urteils und Anhänge IV und V der FFH-RL).

Das spanische Verwaltungsgericht hatte über die Klage der gemeinnützigen Nichtregierungsorganisation ASCEL¹⁴ gegen einen Beschluss zu entscheiden, mit dem die Beschwerde der ASCEL gegen einen Jagdplan zurückgewiesen wurde. Dieser Jagdplan wurde von der Behörde „Generaldirektion für Naturerbe und Forstpolitik“ zur lokalen Nutzung des Wolfs mit Beschluss genehmigt.

¹⁴ Website von ASCEL: <https://loboiberico.com/ascel/>.

Die ASCEL wandte sich mit ihrer Klage auch gegen den Genehmigungsbeschluss der Generaldirektion selbst. Die Generaldirektion stütze ihren Genehmigungsbeschluss darauf, dass der Wolf in der betroffenen Region in einem spanischen Gesetz (4/1996) als „jagdbar und bejagbar“ eingestuft war. Das vorlegende Gericht bezweifelte die Vereinbarkeit der Einstufung dieses nationalen Gesetzes mit der FFH-RL. (vgl. EuGH-Urteil vom 29.07.2024, Sachverhalt)

Der EuGH entschied auf die Vorlagefrage hin, dass nationalen Rechtsvorschriften, wonach der Wolf gejagt werden dürfte – hier also das spanische Gesetz (4/1996) – Art. 14 FFH-RL entgegensteht, wenn sich der Wolf in einem „ungünstigen Erhaltungszustand“ im Mitgliedstaat befindet, vgl. Tenor des Urteils:

„Art. 14 RL 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in der durch die VO (EU) Nr. 17/2013 des Rates vom 13.5.2013 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach denen der Wolf als Art bezeichnet wird, deren Exemplare in einem Teil des Staatsgebiets dieses Mitgliedstaats gejagt werden dürfen, in dem er nicht unter den strengen Schutz gem. Art. 12 I dieser Richtlinie fällt, obwohl der Erhaltungszustand dieser Art in diesem Mitgliedstaat als „ungünstig – unzureichend“ eingestuft wird. Hierbei sind der gem. Art. 17 dieser Richtlinie alle sechs Jahre erstellte Bericht, alle neuesten wissenschaftlichen Daten einschließlich derjenigen, die dank der Überwachung gem. Art. 11 dieser Richtlinie erlangt wurden, sowie das in Art. 191 II AEUV verankerte Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen.“

Hergeleitet hat der EuGH dieses Jagdverbot im Urteil wie folgt:

Aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL resultiert, dass Anhang V-Arten – anders als die streng geschützten Anhang IV-Arten – grundsätzlich Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein „können“ (vgl. EuGH, a.a.O., NVwZ 2025, 164 (166), Rn. 50). Die Mitgliedstaaten haben jedoch die erforderlichen Maßnahmen, insbesondere Regularien, zu treffen, um einen günstigen Erhaltungszustand der Anhang V-Arten zu bewahren oder wiederherzustellen, vgl. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 52).

Die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen müssen also gegebenenfalls die prinzipiell zulässige Nutzung einschränken, unter Umständen sogar ganz verbieten, abhängig vom aktuellen Erhaltungszustand der jeweiligen Art. Dabei verfügen die Mitgliedstaaten zwar:

„[...] über einen gewissen Beurteilungsspielraum [...], um festzustellen, ob es notwendig ist, Maßnahmen in Anwendung dieser Bestimmung zu erlassen, die geeignet sind, die Nutzung der in Anhang V der Habitatrichtlinie verzeichneten Arten zu begrenzen.“ (vgl. Rn. 53)

Die Grenze dieses Gestaltungsspielraums bildet jedoch die Pflicht zur Erhaltung eines günstigen Erhaltungszustands, was nicht nur aus Art. 14 FFH-RL, sondern auch aus Art. 2 Abs. 2 FFH-RL folgt (vgl. Rn. 55 f.). Der EuGH stellt in Rn. 50 ausdrücklich klar, dass:

„der Umstand, dass eine Tier- oder Pflanzenart von gemeinschaftlichem Interesse in Anhang V der Habitatrichtlinie aufgenommen wurde, nicht bedeutet, dass ihr Erhaltungszustand grundsätzlich als günstig anzusehen ist.“

Daher ist, wie aus Art. 11 i. V. m. Art. 14 FFH-RL hervorgeht, auch für die Anhang V-Arten zwingend die Überwachung der Erhaltungszustände erforderlich (vgl. Rn. 59).

„Eine Art darf daher nicht jagdlich genutzt und bejagt werden, wenn eine wirksame Überwachung ihres Erhaltungszustands nicht sichergestellt ist.“ (vgl. ebd.).

Wenn sich eine Tierart in einem ungünstigen Erhaltungszustand befindet, dann trifft die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL eine Pflicht zum Ergreifen von Maßnahmen zur Sicherstellung der Verbesserung ihres Erhaltungszustands mit dem Ziel der Erreichung eines dauerhaft günstigen Erhaltungszustands (vgl. Rn. 69).

Es kann insbesondere ein Verbot der Jagd als Maßnahme erforderlich sein – hierfür verweist der EuGH ebenda auf die Generalanwältin Kokott in Nr. 91 ihrer Schlussanträge.¹⁵ Das Eingreifen steht in diesem Fall nicht mehr im Ermessen des Mitgliedstaats, sondern erweist sich als Pflicht nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL (vgl. Generalanwältin Kokott, a.a.O.). Das Ermessen des Mitgliedstaats wird also auf null reduziert. Maßnahmen wie ein Jagdverbot können selbst dann „geboten“ sein, wenn der ungünstige Erhaltungszustand auf hauptsächlich andere Gründe als die Jagd zurückgeht, da die Jagd zusätzliche Verluste von Exemplaren der geschützten Art verursachen würde (vgl. EuGH, Rn. 71).

Besteht eine Ungewissheit darüber, ob die Nutzung oder Entnahme mit der Erhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist, so müssen die Mitgliedstaaten auch in diesem Fall wegen des aus Art. 191 Abs. 2 AEUV folgenden Vorsorgeprinzips davon absehen, die Nutzung zu erlauben (vgl. Rn. 72).

In dem obigen Urteil überträgt der EuGH außerdem seine Rechtsprechung zur Darlegungs- und Begründungslast der genehmigenden Behörde im Rahmen von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL auf die Anwendung von Art. 14 FFH-RL (vgl. Urteilsanmerkung von Roth-Weiß, NVwZ 2025, 164 (169) unter Bezugnahme auf: EuGH C-601/22, ECLI:EU:C:2024:595 = NVwZ 2024, 1735 – WWF Österreich u.a.; C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458 = NVwZ 2020, 1186 Ls. = BeckRS 2020, 11927 – Alianta pentru combaterea abuzurilor; C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 = NVwZ 2019, 1827 – Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola), vgl. Rn. 62 des Urteils.

Zur Beurteilung, ob ein günstiger Erhaltungszustand vorliegt, reicht es nach dem obigen Urteil ausdrücklich nicht aus, sich nur auf die Bewertung des Erhaltungszustands im lediglich alle sechs Jahre veröffentlichten FFH-Bericht zu stützen. Stattdessen müssen zwingend die neuesten wissenschaftlichen Daten herangezogen werden, die nach Art. 11 FFH-RL fortlaufend erfasst werden müssen. (vgl. Rn. 65 des Urteils) Der EuGH betont, dass auf diese

¹⁵ Vgl. EuGH (Kokott), Schlussantrag vom 25.01.2024 – C-436/22, BeckRS 2024, 735.

Überwachung ein besonderes Augenmerk zu legen ist, wenn es sich um Arten handelt, die auch in Anhang II der FFH-RL aufgeführt werden (vgl. Rn. 66). Dies trifft auf den Wolf zu.

Das heißt, ob aus Art. 14 FFH-RL für den Wolf als Anhang V-Art in Deutschland oder Teilen Deutschlands ein Jagdverbot resultiert oder künftig resultieren wird, hängt von der jeweils aktuellen Einstufung seines Erhaltungszustands (in günstig oder ungünstig) am dafür maßgeblichen Ort ab.

2.2.1.2 Zulässige Jagd bei günstigem Erhaltungszustand

Das Vorliegen und die Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands des Wolfs ist also die zentrale Voraussetzung für die Einführbarkeit eines Jagdrechts, vgl. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL. Die Bejagung des Wolfs ist demzufolge seit seiner Herabstufung in den Anhang V der FFH-RL in Deutschland neuerdings nur dann rechtlich zulässig, wenn und solange sich die Wolfsbestände am maßgeblichen Ort in einem günstigen Erhaltungszustand befinden.

Zu klären ist deshalb, wie der (un)günstige Erhaltungszustand einer Art zu verstehen und zu bewerten ist.

Der „Erhaltungszustand einer Art“ wird in Art. 1 lit. i FFH-RL definiert als:

„die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

Der Erhaltungszustand wird als „günstig“ betrachtet, wenn

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

Damit ist bereits festzuhalten, dass der Erhaltungszustand einer Art nur bei kumulativem Vorliegen der unter den Spiegelstrichen genannten drei Voraussetzungen als günstig zu bewerten ist (so auch EuGH, Urteil vom 12.06.2025, C-629/23 (Estländischer Wolf), Rn. 45-46). Zu diesen Voraussetzungen und zum Verfahren der Bewertung des Erhaltungszustands finden sich nähere Ausführungen unter 2.2.1.3.

Die nationale Umsetzung dieser Begriffsdefinition findet sich in § 7 Abs. 1 Nr. 10 BNatSchG (vgl. BT-Drs. 17/10957, S. 22), worin der „günstige Erhaltungszustand“ wie folgt definiert wird:

„Zustand im Sinne von Artikel 1 Buchstabe e und i der Richtlinie 92/43/EWG und von Artikel 2 Nummer 4 der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56), die zuletzt durch die Richtlinie 2009/31/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114) geändert worden ist.“

Art. 1 lit. i FFH-RL definiert das für die Beurteilung des Erhaltungszustands maßgebliche Gebiet als das „in dem in Artikel 2 bezeichnete[n] Gebiet“. Art. 2 Abs. 1 FFH-RL spricht von „im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat“. Folglich müsste also das gesamte Gebiet der Europäischen Union betrachtet werden.

Dass diese räumlichen Bezugsgrenzen aus Sicht des einzelnen Mitgliedstaats unpraktikabel sind, Fragen aufwerfen und deshalb näherer Konkretisierung bedürfen, hat auch der EuGH erkannt. Nähere Ausführungen dazu finden sich unter 2.2.1.4.

2.2.1.3 Materielle Voraussetzungen des günstigen Erhaltungszustands und Anforderungen an dessen Bewertung

Nur weil der Wolf jetzt in Anhang V der FFH-RL aufgeführt wird, kann aus diesem Umstand nicht geschlossen werden, dass sein Erhaltungszustand grundsätzlich als günstig anzusehen ist, wie der EuGH in seinem oben vorgestellten Urteil ausdrücklich klarstellt (vgl. EuGH, Urte. v. 29.07.2024 – C-436/22 (ASCEL), Rn. 50).

Stattdessen bedarf es gem. Art. 11 FFH-RL, auf den Art. 14 Abs. 1 FFH-RL explizit Bezug nimmt, der laufenden Überwachung und Bewertung des Erhaltungszustands der in Art. 2 FFH-RL genannten Arten und Lebensräume (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 59).

Überwacht und bewertet (sog. Monitoring) wird der Erhaltungszustand der Arten von den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 11 FFH-RL. Für die Beurteilung, ob sich eine Tierart in einem günstigen Erhaltungszustand i. S. v. Art. 1 lit. i FFH-RL befindet, ist aber nicht nur auf das Monitoring nach Art. 11 FFH-RL abzustellen, sondern es...

„sind der gem. Art. 17 dieser Richtlinie alle sechs Jahre erstellte Bericht, alle neuesten wissenschaftlichen Daten einschließlich derjenigen, die dank der Überwachung gem. Art. 11 dieser Richtlinie erlangt wurden, sowie das in Art. 191 II AEUV verankerte Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen.“

(EuGH (Erste Kammer), Urte. v. 29.07.2024 – C-436/22 (ASCEL), Tenor und Rn. 65)

Da diese Überwachung wesentlich ist, um die Einhaltung der in Art. 14 dieser Richtlinie genannten Voraussetzungen zu gewährleisten und zu ermitteln, ob es notwendig ist, Maßnahmen zu erlassen, darf eine Art gar nicht jagdlich genutzt und bejagt werden, wenn eine wirksame Überwachung ihres Erhaltungszustands nicht sichergestellt ist (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 59). Ohne die Sicherstellung eines Monitoring nach Art. 11 FFH-RL folgt aus Art. 14 FFH-RL also ein generelles Jagdverbot.

Die wichtigsten Ergebnisse des Monitorings nach Art. 11 FFH-RL haben die Mitgliedstaaten gem. § 17 Abs. 1 FFH-RL alle sechs Jahre in einem Bericht an die Kommission zu übermitteln (sog. FFH-Bericht). Dieser FFH-Bericht beinhaltet die Bewertung der Erhaltungszustände der einzelnen Arten. Zur Erstellung des Berichts haben die Mitgliedstaaten die Vorgaben der Union zu wahren, vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 3 FFH-RL:

„dessen Form mit dem vom Ausschuß aufgestellten Modell übereinstimmt“.

Der letzte FFH-Bericht Deutschlands ist von 2019¹⁶, sodass gem. Art. 17 Abs. 1 FFH-RL dieses Jahr, bis zum 31.07.2025, von Deutschland ein neuer FFH-Bericht zu erstellen ist.¹⁷ Bevor auf die Bewertung des Erhaltungszustands des Wolfs im FFH-Bericht näher eingegangen wird, zunächst folgender wichtiger Hinweis:

Gerade weil sich die derzeitige politische Debatte vor dem Hintergrund dieses baldigen Fristablaufs stark um die Einstufung des Erhaltungszustands des Wolfs im deutschen FFH-Bericht 2025 dreht, möchten wir an dieser Stelle nochmals explizit darauf hinweisen, dass es im Rahmen von Art. 14 FFH-RL zur Bewertung des Erhaltungszustands sowie der Auswirkungen auf diesen durch die Nutzung oder Entnahme nicht allein auf die Bewertung im FFH-Bericht ankommt.

Stattdessen geht aus der oben schon zitierten EuGH-Rechtsprechung (Urt. v. 29.07.2024, Tenor und Rn. 65) ausdrücklich hervor, dass im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL zur Bewertung des Erhaltungszustands neben dem FFH-Bericht alle neuesten wissenschaftlichen Daten (auf Grundlage des Monitorings nach Art. 11 FFH-RL) sowie das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen sind. Das Vorsorgeprinzip aus Art. 191 Abs. 2 AEUV verlangt vom Mitgliedstaat, dass er zur Beurteilung des Erhaltungszustands die besten zur Verfügung stehenden Daten heranzieht und, wenn danach noch...

„eine Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob die Nutzung einer Art von gemeinschaftlichem Interesse mit deren Erhaltung in einem günstigen Erhaltungszustand vereinbar ist, davon absehen [muss], eine solche Nutzung zu erlauben (vgl. in diesem Sinne EuGH C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 Rn. 66 = NVwZ 2019, 1827 – Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola).“

Aus der vom EuGH formulierten Anforderung, im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL stets die neuesten wissenschaftlichen Daten heranziehen zu müssen, folgt, dass das Gewicht des FFH-Berichts bei der Bewertung umso geringer zu bewerten ist, je älter dieser ist. Im Umkehrschluss dazu wird dem FFH-Bericht 2025 in naher Zukunft allerdings ein umso höheres Gewicht beizumessen sein, weshalb dieser nachfolgend näher beleuchtet wird.

¹⁶ Abrufbar unter: <https://www.bfn.de/ffh-bericht-2019#anchor-2547>.

¹⁷ Vgl. unter: <https://www.bfn.de/haeufig-gefragt-erhaltungszustandsbericht-nach-der-fauna-flora-habitat-richtlinie-ffh-bericht>.

2.2.1.3.1 Anforderungen an die Erstellung des FFH-Berichts 2025

Die Bewertung des Erhaltungszustands des Wolfs (sowie der anderen Arten und Lebensraumtypen) wird aufgrund von Art. 17 Abs. 1 FFH-RL in Kürze im – derzeit noch nicht veröffentlichten – FFH-Bericht 2025 erfolgen. Methodik und Ablauf, nach denen dieser von den Mitgliedstaaten aufgestellt werden muss (vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 3 FFH-RL), werden nachfolgend zunächst abstrakt erläutert. Anschließend wird unter 2.2.1.3.2 auf aktuell verfügbare Informationen über den FFH-Bericht 2025 in Bezug auf den Wolf eingegangen.

- 1) Die Datenerhebung (Monitoring) nach Art. 11 FFH-RL erfolgt durch die einzelnen Bundesländer, diese werden jährlich (nach dem biologischen „Wolfsjahr“ von Mai bis April) an das Bundesamt für Naturschutz (BfN) übermittelt. Eigens für den Wolf wurde zur besseren Auswertung und Aufbereitung der Daten für die Öffentlichkeit im Auftrag des BfN die Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) eingerichtet, die in Kooperation mit verschiedenen Forschungsinstituten aufgrund der Monitoringdaten der Länder den jährlichen Statusbericht über den Wolfsbestand in Deutschland veröffentlicht.¹⁸

Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) fasst das BfN die Daten zu allen Arten und Lebensraumtypen zusammen und erarbeitet einen Berichtsentwurf einschließlich der Bewertung der Erhaltungszustände der Arten und Lebensraumtypen. Die Erhaltungszustände müssen im Bericht nach Art. 17 FFH-RL innerhalb der neun biogeografischen Regionen der EU bewertet werden.¹⁹ Dazu schreibt das BfN:

„Die FFH-Richtlinie schreibt vor, dass die Bewertungen der Erhaltungszustände in allen EU-Ländern einheitlich separat für die neun europäischen biogeografischen Regionen erfolgen muss, von denen Deutschland an der atlantischen, der kontinentalen und der alpinen Region Anteil hat. In Deutschland liegt die atlantische Region in Nordwestdeutschland, die kontinentale Region in Ost- und Süddeutschland und die alpine Region umfasst die Alpen.“²⁰

- 2) Die einzuhaltenden Kriterien zur Bewertung der Erhaltungszustände werden von der EU durch die Europäische Umweltagentur (European Environment Agency, kurz: EEA) für jede Berichtsepisode (aktuell für 2019-2024) im sog. Berichtsformat (reporting format) und den dazugehörigen Erläuterungen verbindlich vorgegeben.²¹ Der FFH-Bericht hat danach aus fünf Teilen (A bis E) zu bestehen. Teil B enthält die

¹⁸ Vgl. unter: <https://www.dbb-wolf.de/>.

¹⁹ Vgl. unter: <https://www.bfn.de/ffh-bericht-2019#anchor-2547>.

²⁰ Siehe <https://www.bfn.de/haeufig-gefragt-erhaltungszustandsbericht-nach-der-fauna-flora-habitat-richtlinie-ffh-bericht>.

²¹ Abrufbar unter: https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

Hintergrundinformationen zu den Erhaltungszuständen aus dem Monitoring nach Art. 11 FFH-RL, Teil C die Bewertung der Erhaltungszustände, vorgenommen nach einer Bewertungsmatrix.²² Die Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Berichte nach diesem standardisierten und einheitlichen Format zu übermitteln, um der EU-Kommission zu ermöglichen, daraus den EU-weiten Bericht gem. Art. 17 Abs. 2 FFH-RL zu aggregieren.²³

Ob sich eine geschützte Art an Land (wie der Wolf) in einem „günstigen Erhaltungszustand“ befindet, ist nach den Vorgaben der EEA anhand der folgenden vier Einzelparameter zu bewerten:

Verbreitungsgebiet (range), Population (population), Größe und Qualität des Habitats (habitat of the species) sowie Zukunftsaussichten (future prospects).

- a) Jeder dieser vier Parameter ist zunächst einzeln zu bewerten. Dazu finden sich ausführliche Erläuterungen und Vorgaben in dem EEA-Dokument „Explanatory Notes“.²⁴ Ergänzende Informationen dazu finden sich außerdem in den „Guidelines“ (s. Fn. 16).

Danach ist beispielsweise der Parameter „Verbreitungsgebiet“ unter Verwendung eines standardisierten Algorithmus zu berechnen, der den Mitgliedstaaten über das „Reference Portal“ zur Verfügung gestellt wird (vgl. S. 27 der Explanatory Notes, s. Fn. 17).

Für die Bewertung des Parameters „Population“ verlangt die Bewertungsmatrix, dass sie nur als „günstig“ bewertet werden darf, wenn sie nicht geringer als die günstige Referenzpopulation der Art ist (vgl. S. 42 der Guidelines). Das wirft die Frage danach auf, wie der Wert der „günstigen Referenzpopulation“ einer Art (engl.: Favourable Reference Value, kurz: FRV) zu bestimmen ist.

Auf S. 72 ff. unter Ziff. 2.3 der Guidelines (s. Fn. 16) finden sich Ausführungen zum FRV. Dort heißt es:

„Favourable reference values – ‘range’ for species and habitats, ‘population’ for species, and ‘area’ for habitats – are critical in the evaluation of conservation status. The evaluation matrices (Parts C and E) of the reporting format require Member States to

²² Vgl. Berichtsformat der EEA, Stand November 2022, abrufbar unter: cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Art.17_report_format_2019-2024.pdf.

²³ Vgl. EEA, guidelines on concept and definitions article 17 of directive 92/43/EEC, Stand Juni 2023, Seite 4, abrufbar unter: https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Final%20Guidelines%20Art.%2017_2019-2024.pdf.

²⁴ Abrufbar unter: cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Explanatory_notes_Art_17_final_update_Nov_2023.pdf.

identify favourable reference values for range (FRR) and area (FRA) for habitats and for range (FRR) and population (FRP) for the species.“

Ins Deutsche übersetzt steht dort:

„Günstige Referenzwerte - „Reichweite“ für Arten und Lebensräume, „Population“ für Arten und „Fläche“ für Lebensräume - sind entscheidend für die Bewertung des Erhaltungszustands. Die Bewertungsmatrizen (Teile C und E) des Berichtsformats verlangen von den Mitgliedstaaten, dass sie günstige Referenzwerte für die Reichweite (FRR) und die Fläche (FRA) für Lebensräume sowie für die Reichweite (FRR) und die Population (FRP) für die Arten angeben.““

Das heißt, die Festlegung der FRV (bzw. FRP für günstige Referenzpopulation) obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei müssen sie allerdings nach der Rechtsprechung zu Art. 14 FFH-RL die besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden verwenden (vgl. EuGH-Urteil vom 29.07.2024 - C-436/22, Rn. 65).

Zur Festlegung des FRV/FRP für den Wolf hat das BfN 2024 eine Monografie veröffentlicht, die Schrift 715: „Populationsgefährdungsanalyse für die Art Wolf - Grundlage für die Ableitung des Referenzwertes für die günstige Gesamtpopulation: Ergebnisse des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens (FKZ 3521 83 1300)“²⁵. Darin steht auf S. 18 unter Ziff. 2.2:

„[...] Bei der Erarbeitung von Referenzwerten im Zusammenhang mit der Erhaltungszustandsbewertung wurden von der Europäischen Kommission verschiedene Dokumente veröffentlicht, die entsprechende Vorgaben enthalten (Bijlsma et al. 2018, DG Environment 2023, Linnell et al. 2008). So sollen Referenzwerte u. a. auf der Grundlage ökologischer und biologischer Erwägungen festgelegt werden und für die Ableitung eines Referenzwertes für die günstige Referenzpopulation muss neben der demografischen Lebensfähigkeit auch die ökologische und genetische Diversität berücksichtigt werden. Die vorliegende Studie bildet einen zentralen Baustein in der Ableitung des Referenzwertes für die günstige Population. [...]“

Die dort in Bezug genommene Veröffentlichung von Linnell et al. 2008 dürfte inzwischen allerdings veraltet sein: Linnell und Boitani haben im Januar 2025 ein neues Paper u. a. für den Wolf mit dem Titel „Developing methodology for setting Favourable Reference Values for large carnivores in Europe“²⁶ veröffentlicht.

Zu den besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden sei schließlich noch anzumerken, dass der EuGH im Urteil zum Estländischen Wolf (12.06.2025 – C-629/23) ausführt, dass auch...

²⁵ BfN-Schrift 715 2024, der Volltext kann heruntergeladen werden unter: <https://bf.n-bsz-bw.de/front-door/index/index/docId/1899>.

²⁶ Paper von Linnell/Boitani, abrufbar unter: <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/3175288/LinnellDevelopingFRV%20REPORT%20FINAL2025diament.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

„die Daten, Kriterien und Bewertungen, die zur Einstufung einer Art in die rote Liste der IUCN geführt haben, zu den wissenschaftlichen Daten gehören, die der betreffende Mitgliedstaat bei seiner eigenen Bewertung berücksichtigen muss (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341, Rn. 26 und 27, vom 23. April 2020, Kommission/Finnland [Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente], C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 77 bis 88, sowie vom 29. Juli 2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 65 und 78). Doch die Einstufung einer Art in der Roten Liste der IUCN, insbesondere eine Einstufung in die Kategorie der Roten Liste „gefährdet“ auf nationaler Ebene, schließt als solche nicht aus, dass der Erhaltungszustand dieser Art im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gleichwohl als günstig betrachtet wird, wenn die kumulativen Voraussetzungen, die in Art. 1 Buchst. i Abs. 2 der Habitatrichtlinie festgelegt sind, vorliegen.“

Die Kriterien der sog. Roten Liste der Weltnaturschutzunion (IUCN) können also als Teil der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden bei der Prüfung des Erhaltungszustands im Rahmen von Art. 14 der Habitatrichtlinie einzubeziehen sein, dürften aber nicht ohne eigenständige Überprüfung übernommen werden, sondern könnten mit besseren wissenschaftlichen Erkenntnissen oder aufgrund konzeptioneller Probleme widerlegt werden (vgl. EuGH, a.a.O. Rn. 84-91). In Bezug auf Deutschland ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die IUCN-Einstufung für den Wolf deutschlandweit einheitlich vorgenommen wurde, was der im Rahmen von Art. 17 FFH-RL verlangten nach biogeografischen Regionen differenzierenden Bewertung nicht genügt. Somit ist der IUCN-Bewertung in Deutschland wenig Bedeutung beizumessen bzw. sie ist mit detaillierteren, kleinräumigeren Kriterien widerlegbar.

- b) Für das Gesamtergebnis des Erhaltungszustands in der biogeografischen Region ist in einem zweiten Schritt der schlechteste der vier Einzelwerte (Parameter) maßgeblich. Der Erhaltungszustand des Wolfs in einer biogeografischen Region ist deshalb nur dann als günstig zu bewerten, wenn dort alle vier Parameter mit „grün“ bewertet werden. Ausnahmsweise darf er auch als günstig eingestuft werden, wenn nur drei Parameter mit „grün sind“ und einer als „unbekannt“ gilt.²⁷

Bei Anhang-V-Arten sind im FFH-Bericht zusätzlich Informationen über die Entnahme oder Nutzung der jeweiligen Art zu berichten.

- 3) Auf Bewertungskonferenzen werden die Berichtsentwürfe des BfN zu den einzelnen biogeografischen Regionen unter Leitung des BMUKN mit den Ländern diskutiert und abgestimmt. Anschließend wird der auf den Bewertungskonferenzen abgestimmte FFH-Bericht für ganz Deutschland vom BMUKN mit den anderen Bundesressorts, z.B. dem Landwirtschaftsministerium, abgestimmt (Ressortabstimmung).

²⁷ Siehe <https://www.bfn.de/ffh-bericht-2019#anchor-2547>.

- 4) Nach der Ressortabstimmung werden die Berichtsdaten in elektronischer Form vom BfN an die EU übermittelt.
- 5) Die EU aggregiert dann innerhalb von zwei Jahren aus den Berichten aller Mitgliedsstaaten den Gemeinschaftsbericht gem. Art. 17 Abs. 2 FFH-RL.

2.2.1.3.2 Aktuelle Entwicklungen zur Bewertung des Wolfs im FFH-Bericht 2025

Das BfN stuft nach eigenen Angaben auf seiner Webseite²⁸ die Erhaltungszustände in der atlantischen und in der kontinentalen Region des Wolfs derzeit als „ungünstig – schlecht“ ein. Ob sich diese Bewertung so auch im FFH-Bericht 2025 wiederfinden wird, lässt sich daraus allerdings nicht sicher ableiten.

Die oben dargestellten Bewertungsvorgaben der EU für den Erhaltungszustand gelten grundsätzlich für alle Arten, also auch für den Wolf. Das BfN schreibt dazu aber (vgl. Fn. 18):

„Allerdings haben sich Bund und Länder aufgrund der Konflikte um die Ausbreitung des Wolfes für die Vorbereitung zum FFH-Bericht 2025 bereits auf der Umweltministerkonferenz (95. UMK, Top 22; 97. UMK, Top 17; 100. UMK, Top 19) auf ein eigenes Bund-Länder-Abstimmungsverfahren geeinigt.“

Die Protokolle zu den Umweltministerkonferenzen (UMK) sind öffentlich zugänglich. Auch in den jüngsten Protokollen zur 103., 102. und 101. UMK finden sich Ausführungen zum Wolf (vgl. Fn. 15). Laut dem UMK-Protokoll 103, TOP 15 und 16, wurde beschlossen, dass Bund und Länder zügig an einem nationalen Entwurf zur Umsetzung der Herabstufung des Wolfs in der FFH-RL arbeiten wollen. Dieser werde bereits jetzt vom Bund vorbereitet. Der TOP 16 („Aktives Bestandsmanagement beim Wolf ermöglichen“) sei mit dem TOP 15 behandelt worden (vgl. ebd.). Näheres hierzu lässt sich dem Protokoll selbst jedoch nicht entnehmen.

Mehreren UMK-Protokollen ist ferner zu entnehmen, dass es eine Ad-hoc-Staatssekretär*innen-Arbeitsgruppe (Sts-Ad-hoc AG) gibt oder gab, die mit der Erarbeitung des Wertes für die Größe der günstigen Referenzpopulation des Wolfs beauftragt worden ist (vgl. UMK 95, TOP 22, UMK 97, TOP 17, UMK 100, TOP 19). Eine nähere Beschreibung dieses Auftrags ist dem schriftlichen Bericht des BMUV vom 05.05.2023 zu entnehmen.²⁹

Die Länder Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Bremen bitten den Bund ausweislich der Protokollerklärung zur 102.

²⁸ Abrufbar unter: <https://www.bfn.de/artenportraits/canis-lupus> (letzter Aufruf am 19.05.2025, 10:55 Uhr).

²⁹ Abrufbar unter: https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-18_1686050401.pdf.

Umweltministerkonferenz, die Ergebnisse der Sts-Ad-hoc AG zur Beurteilung des günstigen Erhaltungszustandes der Art Wolf zur Vorbereitung des nächsten FFH-Berichts zugrunde zu legen.³⁰

Die Ergebnisse der Sts-Ad-hoc AG selbst wurden noch nicht veröffentlicht. Informationen hierüber finden sich aber im Beschluss des Bundesrats vom 11. April 2025. Damit hat der Bundesrat in seiner 1053. Sitzung einen Beschluss über den künftigen Umgang mit dem Wolf in Deutschland und Europa gefasst (BR-Drs. 119/25).³¹

Er stellt darin dringenden Handlungsbedarf fest, um das Management lokaler Wolfsbestände zukünftig flexibler zu gestalten (vgl. Beschluss, Nr. 1). Er behauptet, durch die bisherigen Regelungen sei es nicht gelungen, Schäden in der Nutztierhaltung auf ein tragbares Maß zu begrenzen; diese Regelungslücke sei zu schließen (vgl. Nr. 2). Der Bundesrat fordert die Bundesregierung deshalb auf, sich für eine Rechtsänderung in der EU einzusetzen, um den Schutzstatus des Wolfs insoweit anzupassen, dass ein regional differenziertes Management auf nationaler Ebene rechtssicher umgesetzt werden kann (vgl. Nr. 3). Die Bundesregierung wird zudem aufgefordert, nationale Rechtsänderungen für ein Bestandsmanagement zur Minderung von Nutztierschäden im Einklang mit Art. 11, 14 der FFH-Richtlinie mit den Ländern gemeinsam zu entwickeln (vgl. Nr. 4). Schließlich wird die Bundesregierung aufgefordert, eine Methodik für die nationale Bewertung des Erhaltungszustandes anzuwenden, die der realen Bestandsverbreitung stärker Rechnung trägt (vgl. Nr. 5).

In der Begründung des obigen Beschlusses (Seite 2) heißt es zu Nr. 4 (gemeint ist wohl Nr. 5):

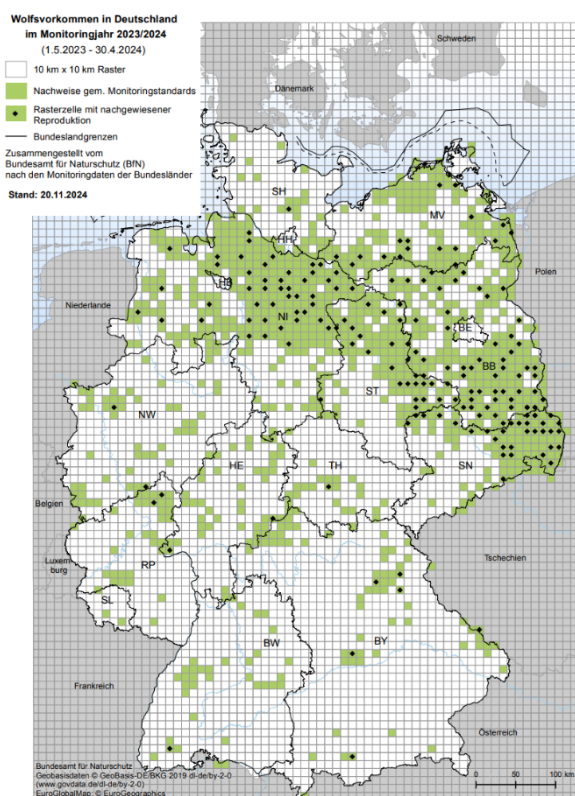
„Der FFH-Bericht der Bundesregierung 2025 an die Europäische Kommission sieht nach derzeitiger Entwurfslage vor, den Erhaltungszustand des Wolfsbestandes in der sogenannten kontinentalen biogeographischen Region als „ungünstig schlecht“ zu bewerten, obwohl in diesem Bereich (Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) die meisten Wölfe Deutschlands vorkommen. Im Vergleich dazu ist für die sogenannte atlantische Region, die nur einen kleineren Anteil Deutschlands abdeckt, der Erhaltungszustand des dort vorkommenden Wolfsbestandes (großer Teil Niedersachsens) als „günstig“ eingestuft. Die Gesamtbewertung des Erhaltungszustandes des Wolfs für Deutschland wird damit als „ungünstig schlecht“ erfolgen. Dieses Bewertungssystem bildet für die Art Wolf nicht die reale Bestandssituation und -entwicklung ab. Dies würde Bestandsmanagementmaßnahmen auch bei einer Umlistung des Wolfs in der FFH-Richtlinie in Anhang V konterkarieren und ist daher von der Bundesregierung dringend zu korrigieren.“

³⁰ Abrufbar unter: https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/102umk_endgueltiges_ergebnisprotokoll_1719251905.pdf.

³¹ Abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0101-0200/119-25\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0101-0200/119-25(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Ob die darin enthaltenen Aussagen über den FFH-Berichtsentwurf 2025 tatsächlich zutreffen, kann bis zu dessen Veröffentlichung nicht überprüft werden. Zum übrigen Inhalt lässt sich aber an dieser Stelle schon eine Einschätzung abgeben:

Dass in den oben genannten Bundesländern die meisten Wölfe vorkommen, dürfte zwar stimmen. Dies lässt sich der Karte des BfN zum Monitoringjahr 2023/24 entnehmen (linke Abbildung unten).³² Die Einstufung des Erhaltungszustands in der kontinentalen biogeographischen Region als „ungünstig schlecht“ dürfte sich dennoch als zutreffend erweisen, wie die nachfolgende Gegenüberstellung der Karten zum Wolfsvorkommen des BfN im Monitoringjahr 2023/24 (links, vgl. Fn. 27) und zur Einteilung der Bundesrepublik in biogeografische Regionen³³ (rechts) erkennen lässt:



Aus den Karten geht hervor, dass im Moment annäherungsweise gleich viele Wölfe in der atlantischen Region (Nordwesten) wie in der kontinentalen Region (dort vor allem im Nordosten) vorkommen. Die atlantische Region nimmt aber im Vergleich zur kontinentalen Region viel weniger Fläche der Bundesrepublik ein. Während im Norden der kontinentalen Region die Wolfsbestände dicht sind, sind sie in Mitteldeutschland, im Süden und im Südwesten der

³² Abrufbar unter: https://www.bfn.de/sites/default/files/2024-11/2023_24%20Wolf_vorkommen_pac.pdf.

³³ Abrufbar unter: <https://www.bfn.de/daten-und-fakten/biogeografische-regionen-und-naturraeumliche-haupteinheiten-deutschlands>.

Bundesrepublik noch sehr gering. Damit erscheint es plausibel, dass der Erhaltungszustand in der gesamten kontinentalen Region noch als ungünstig zu bewerten ist.

Die Bewertungen der Erhaltungszustände im Entwurf des FFH-Berichts 2025 – falls die oben zitierten Aussagen des Bundesrats tatsächlich zutreffen – erschienen vor diesem Hintergrund also zutreffend. Sie dürften nach hiesiger Auffassung, entgegen der Behauptung des Bundesrats, die „reale Bestandssituation“ des Wolfs aufgrund der Monitoringdaten zutreffend wiedergeben.

Ohnehin liefe die obige Aufforderung der Bundesregierung nach Nr. 5 des Bundesratsbeschlusses ins Leere, da die Bewertung der Erhaltungszustände nach dem von der EEA verbindlich vorgegebenen Schema zu erfolgen hat, also insbesondere den besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten entsprechen muss (siehe oben). Eine politisch motivierte falsche Bewertung des Erhaltungszustands des Wolfs im FFH-Bericht 2025 wäre nach den Anforderungen der EEA an die Berichtserstellung unzulässig, verstieße also gegen Art. 17 Abs. 1 FFH-RL.

Um den politischen Forderungen von Teilen der Jagd- und Landwirtschaftsverbände nach einem Wolfsjagdrecht Rechnung zu tragen, wäre es auch denkbar, den Erhaltungszustand des Wolfs im FFH-Bericht 2025 beispielsweise für die kontinentale biogeografische Region nicht als günstig, sondern als unbekannt (unknown) zu bewerten.

Die Einstufung einzelner der vier Parameter zur Bewertung des Erhaltungszustands als „unbekannt“ wird in Part C des Berichtsformats der EEA zwar offiziell vorgesehen.³⁴ In den guidelines heißt es dazu aber unter anderem:

„A conclusion of FRR or FRA ‘unknown’ should only be used in the cases where there is hardly any data about habitat’s current range and surface area and no information about its historical context.“

Das heißt, ein Parameter darf nur dann als unbekannt bewertet werden, wenn die Datenlage keine andere Aussage zulässt. Deshalb schreibt auch das BfN zu der Bewertung als unbekannt:

„Ermöglicht die Datenlage keine exakte Bewertung der Parameter, so werden diese als "unbekannt [grau]" eingestuft. Die Mitgliedsstaaten konkretisieren die allgemeine Bewertungsmatrix durch detaillierte art- bzw. lebensraumbezogene Bewertungsschemata mit Grenz- und Schwellenwerten für jedes Kriterium, anhand derer sie die Parameter nach dem Ampelschema einstufen. Die Gesamtbewertung des Erhaltungszustandes, also die Aggregation der vier Einzelparameterbewertungen, folgt festen Regeln:

³⁴ Abrufbar unter: cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Art.17_report_format_2019-2024.pdf/.

Grundsätzlich ist der schlechteste Einzelwert maßgeblich. Der Erhaltungszustand ist nur dann günstig, wenn alle vier Parameter mit "grün" bewertet werden oder drei Parameter mit "grün" und einer als "unbekannt" gilt.“

Schon die Einstufung eines einzelnen Parameters als unbekannt ist demzufolge nur ausnahmsweise zulässig, falls es an den erforderlichen Daten fehlt. Die Einstufung des gesamten Erhaltungszustands richtet sich nach dem schlechtesten der vier Einzelparameter. Der Erhaltungszustand könnte deshalb nur dann als unbekannt eingestuft werden, wenn Daten über sämtliche Parameter fehlen würden. Dies erscheint vor dem Hintergrund der bestehenden Monitoringpflichten nach Art. 11 FFH-RL höchst unwahrscheinlich.

Sollte es dennoch zu der Bewertung des Erhaltungszustands im FFH-Bericht als unbekannt kommen, ist fraglich, wie damit im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL umzugehen wäre. Da nach dem Urteil des EuGH vom 29.07.2024 – C-436/22 (dazu später ausführlicher) zur Bewertung des Erhaltungszustands nicht nur der FFH-Bericht, sondern auch „alle neuesten wissenschaftlichen Daten einschließlich derjenigen, die dank der Überwachung gem. Art. 11 dieser Richtlinie erlangt wurden, sowie das in Art. 191 II AEUV verankerte Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen“ sind (vgl. ebd., Urteilstenor), müsste die Bewertung als unbekannt vorsorglich wie die Bewertung als ungünstig behandelt werden.

Dafür spricht auch, dass es zur Bewertung als unbekannt nur kommen dürfte, wenn es an den erforderlichen Daten fehlen würde (siehe oben). Das wäre also nur denkbar, wenn der Mitgliedstaat seinen Monitoringpflichten nach Art. 11 FFH-RL nicht ausreichend nachkäme. Da die Überwachung nach Art. 11 FFH-RL aber die wesentliche Voraussetzung zur Prüfung der Notwendigkeit von Maßnahmen im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL ist, sanktioniert der EuGH eine Verletzung der Monitoringpflichten im Urteil vom 29.07.2024 (a.a.O.), Rn. 59 wie folgt:

„Eine Art darf daher nicht jagdlich genutzt und bejagt werden, wenn eine wirksame Überwachung ihres Erhaltungszustands nicht sichergestellt ist.“

Sowohl aus der Geltung des Vorsorgeprinzips als auch aus den Ausführungen unter Rn. 59 ist zu schließen, dass im – unwahrscheinlichen – Fall, dass der Erhaltungszustand des Wolfs in einer biogeografischen Region Deutschlands im FFH-Bericht als unbekannt eingestuft werden sollte, dies rechtlich genauso zu behandeln wäre, als wäre er ungünstig.

2.2.1.4 Problem: Welche räumlichen Bezugsgrenzen sind für den Erhaltungszustand im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL maßgeblich?

Wie aus den obigen Ausführungen bereits hervorgeht, ist zur Bewertung des Erhaltungszustands einer Art nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL nicht allein auf den FFH-Bericht nach Art. 17 FFH-RL abzustellen. Zusätzlich dazu sind alle neuesten wissenschaftlichen Daten einschließlich derjenigen, die dank der Überwachung gem. Art. 11 dieser Richtlinie erlangt wurden, sowie

das in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerte Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen (vgl. EuGH, Urt. v. 29.07.2024 – C-436/22, Tenor und Rn. 65).

Das wirft die bereits angeklungene Frage danach auf, welche räumlichen Bezugsgrenzen für die Beurteilung des Erhaltungszustands im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL maßgeblich sind.

Der Wortlaut des Art. 14 FFH-RL spricht nur vom günstigen Erhaltungszustand der Art, ohne einen räumlichen Bezug, beispielsweise auf die biogeographischen Regionen oder auf das Gebiet des Mitgliedstaats, vorzunehmen. Die eingangs erwähnte Legaldefinition des (günstigen) Erhaltungszustands in Art. 1 lit. i, Art. 2 Abs. 1 FFH-RL geht vom gesamten europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten aus.

Da sich aber die Erhaltungszustände der Wolfsbestände innerhalb des gesamten Gebiets der EU als sehr unterschiedlich erweisen und deshalb selbst die FFH-RL lokale Populationen schon vor der Richtlinienänderung unterschiedlich streng schützt (vgl. Ausführungen oben zum Wolf in Spanien), bedarf es einer räumlich differenzierten Bewertung der Erhaltungszustände innerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL.

Das schreibt auch Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen vom 12.12.2024 (C-629/23 – estnischer Wolf):

Der territoriale Bezugsrahmen für die Anwendung von Art. 14 FFH-RL, insbesondere die Prüfung des Erhaltungszustands einer Art, sei das Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats, nicht die gesamte Union (vgl. Rn. 41-42). Denn in Art. 2 Abs. 1 FFH-RL werde zwar auf „das gesamte europäische Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat“ abgestellt (Rn. 33). Hierauf könne es aber für den einzelnen Mitgliedstaat deshalb nicht ankommen, weil die Maßnahmen nach Art. 14 FFH-RL nicht von der Kommission, sondern von den Mitgliedstaaten zu treffen sind und diese nur für „ihr eigenes Staatsgebiet oder Teile davon Maßnahmen ergreifen“ können (Rn. 36) und das auch nur, „soweit sich das natürliche Verbreitungsgebiet der betreffenden Art zumindest potenziell auf das Gebiet des Mitgliedstaats erstreckt“ (Rn. 40).

Nach den Vorgaben der EEA hat im FFH-Bericht nach Art. 17 FFH-RL eine Beurteilung unterteilt nach biogeografischen Regionen zu erfolgen. Die Bewertung im Bericht ist aber, wie gesagt, im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL nicht allein maßgeblich, weshalb dort ein abweichender räumlicher Maßstab gelten kann und auch gilt, wie sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt.

Im Einzelnen:

2.2.1.4.1 EuGH-Urteil vom 29.07.2024 zu Art. 14 FFH-RL (iberischer Wolf)

Der EuGH spricht zwar im Tenor des Urteils vom 29.07.2024 (C-436/22 (ASCEL) –, NVwZ 2025, 164) „vom Erhaltungszustand dieser Art in diesem Mitgliedstaat“, nimmt in der Urteilsbegründung aber eine kleinräumigere Betrachtung vor:

„Der Begriff „natürliches Verbreitungsgebiet“, der eines der Kriterien [nach der Definition in Art. 1 lit. i FFH-RL] darstellt, die bei der Feststellung berücksichtigt werden müssen, ob der Erhaltungszustand einer Art günstig ist, umfasst im Fall von geschützten Tierarten, die – wie der Wolf – große Lebensräume beanspruchen, mehr als den geografischen Raum, der die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweist (EuGH C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458 Rn. 38 = NVwZ 2020, 1186 – Alianta pentru combaterea abuzurilor).“ (Rn. 61)

„Es sind nicht nur die Daten über die Populationen der betreffenden Art, die Gegenstand der fraglichen Nutzungsmaßnahme ist, zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkung dieser Maßnahme auf den Erhaltungszustand dieser Art in einem größeren Rahmen auf der Ebene der biogeografischen Region oder, soweit möglich, grenzüberschreitend (vgl. in diesem Sinne EuGH C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851 Rn. 61 = NVwZ 2019, 1827 – Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola).“ (Rn. 63)

„Daraus folgt, dass die Bewertung des Erhaltungszustands einer Art und der Frage, ob es angezeigt ist, auf Art. 14 der Habitatrichtlinie gestützte Maßnahmen zu erlassen, unter Berücksichtigung nicht nur des gem. Art. 17 dieser Richtlinie erstellten Berichts, sondern auch der neuesten wissenschaftlichen Daten, die dank der Überwachung gem. Art. 11 dieser Richtlinie erlangt wurden, durchzuführen ist. Diese Bewertungen müssen nicht nur auf lokaler Ebene, sondern auch auf Ebene der biogeografischen Region oder sogar grenzüberschreitend durchgeführt werden.“ (Rn. 65)

Aus der Urteilsbegründung geht zunächst hervor, dass im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL nicht nur auf das „natürliche Verbreitungsgebiet“ i. S. v. Art. 1 lit. i FFH-RL abgestellt werden darf.

Stattdessen hat eine großräumigere Betrachtung zu erfolgen. Für die Ermittlung des maßgeblichen Erhaltungszustands sind dabei mehrere räumliche Ebenen relevant sind: eine lokale Ebene, eine biogeografische Ebene, die die gesamte Fläche einer biogeografischen Region innerhalb eines Mitgliedstaats umfasst und, falls die biogeografische Region sich auf weitere Mitgliedstaaten erstreckt, auch eine grenzüberschreitende Ebene.

Dabei ließe sich die Formulierung in Rn. 63 so verstehen, dass die lokale Ebene eine Betrachtung der einzelnen biologischen Populationen erfordert. *Roth-Weiß* kritisiert in ihrer Anmerkung zum Urteil vom 29.07.2024, dass „die Wolfsbestände in den biogeografischen

Regionen sind mit den biologischen Wolfspopulationen nicht gleichzusetzen“ seien und der EuGH offengelassen habe, welche beider Kategorien der Beurteilungsmaßstab für den günstigen Erhaltungszustand im Rahmen von Art. 14 FFH-RL ist (vgl. NVwZ 2025, 164 (169)).

Der EuGH musste die Frage nach den maßgeblichen räumlichen Bezugsgrenzen in diesem Fall noch nicht abschließend beantworten, weil sich der Wolf zum dort maßgeblichen Zeitpunkt in allen biogeografischen Regionen Spaniens in einem ungünstigen Erhaltungszustand befand, es also keinen Unterschied gemacht hätte, ob auf das Gebiet des Mitgliedstaats oder kleinräumigere Bezugsgrenzen abgestellt worden wäre (vgl. Rn. 45, 67 des Urteils).

Die abweichende Formulierung im Tenor, wo auf den Erhaltungszustand im (gesamten) Mitgliedstaat abgestellt wird, führt aus diesem Grund nicht zu einem Widerspruch. Eine widerspruchsfreie Deutung ist dahingehend möglich, dass der nationale Erhaltungszustand im Mitgliedstaat die Bewertung der lokalen und biogeografischen Ebene einschließt. Der Erhaltungszustand im Mitgliedstaat wäre nach diesem Verständnis nur dann als günstig anzusehen, wenn er zugleich auch auf der lokalen und biogeografischen Ebene günstig ist.

2.2.1.4.2 EuGH-Urteil vom 11.07.2024 zu Art. 16 FFH-RL (österreichischer Wolf)

Das Urteil vom 11.7.2024 – C-601/22 (Umweltverband WWF Österreich/Tiroler Landesregierung) betrifft das Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung von Art. 12 und Art. 16 FFH-RL.

Mit seiner zweiten Frage wollte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 16 Abs. 1 FFH-RL dahin auszulegen ist, dass der günstige Erhaltungszustand allein unter Berücksichtigung des lokalen und nationalen Gebiets des betreffenden Mitgliedstaats oder anhand der gesamten biogeografischen Region, die über die nationalen Grenzen hinausgeht, zu beurteilen ist (vgl. EuGH, a.a.O. Rn. 47).

In seiner Antwort auf diese Vorlagefrage führt der EuGH in Rn. 57 f. aus, dass:

„[...] der günstige Erhaltungszustand der betreffenden Tierart [muss] erstens und zwangsläufig auf lokaler und nationaler Ebene bestehen und bewertet werden [...], so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird, aus der sich ergäbe, dass sich diese Art in einem günstigen Erhaltungszustand befinde.

Daher kann die Bewertung nur, wenn sich der Erhaltungszustand der betreffenden Tierart auf lokaler und nationaler Ebene als günstig erweist, zweitens, vorausgesetzt, die verfügbaren Daten lassen dies zu, grenzüberschreitend geprüft werden. Wie die Generalanwältin in Nr. 78 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, soll nämlich mit der Berücksichtigung des Erhaltungszustands auf dieser letzten Ebene verhindert werden, dass nach Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie eine Ausnahme zugunsten eines Mitgliedstaats gewährt wird, in dessen Gebiet der Erhaltungszustand dieser Art günstig wäre, obwohl dieser Erhaltungszustand auf grenzüberschreitender Ebene ungünstig wäre.“

Unter Rn. 61 f. wird ergänzt:

„Diese Schlussfolgerung wird außerdem durch Punkt 3-64 des Leitfadens bestätigt, in dem die Kommission zum einen ausführt, dass die genannte Bewertung in Anbetracht u.a. des Wortlauts von Art. 16 der Habitatrichtlinie, der auf „Populationen der betroffenen Art“ verweist, „(i)n den meisten Fällen ... auf einer niedrigeren Ebene [(zB auf der Ebene eines Standorts oder einer Population)] als auf der Stufe der biogeografischen Region (wird) erfolgen müssen, damit sie aus ökologischer Sicht aussagekräftig ist“ und spezifischen Problemen Rechnung trägt. Zum anderen wird dort klargestellt: „Anschließend müsste die auf einer niedrigeren Ebene vorgenommene Bewertung mit der Situation verglichen werden, wie sie sich in einem größeren Maßstab (zB biogeografisch, grenzüberschreitend oder national) darstellt, um ein Gesamtbild der Situation zu erhalten“.

Dagegen ist sodann darauf hinzuweisen, dass der EuGH bereits entschieden hat, dass entgegen dem Vorbringen der Behörde der Teil des natürlichen Verbreitungsgebiets der betreffenden Population, der sich auf Teile des Hoheitsgebiets eines Drittstaats erstreckt, der nicht an die Verpflichtungen zum strengen Schutz der Arten von Interesse für die Europäische Union gebunden ist, bei dieser Beurteilung nicht berücksichtigt werden kann (EuGH ECLI:EU:C:2019:851 Rn. 60 = BeckRS 2019, 23630 – Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola).“

Demnach ergibt sich eine Prüfungskaskade von der lokalen über die nationale bis hin zur grenzüberschreitenden biogeografischen Ebene, sofern im Nachbarstaat ebenfalls die FFH-RL gilt. Auf jeder dieser Ebenen muss kumulativ der Erhaltungszustand günstig sein, damit eine Ausnahme gem. Art. 16 FFH-RL möglich ist.

Der EuGH zitiert im Urteil vom 29.07.2024 zum iberischen Wolf ausdrücklich seine obige Rechtsprechung zu Art. 16 FFH-RL (vgl. ebd. Rn. 63). Daher liegt es nahe, die zuvor zu Art. 16 FFH-RL gebildeten Grundsätze vollständig auf Art. 14 FFH-RL zu übertragen, um zu einer widerspruchsfreien und einheitlichen Lesart der räumlichen Bezugsgrößen in Art. 14 und Art. 16 FFH-RL zu gelangen.

Ob der EuGH dies in seinem Urteil vom 29.07.2024 beabsichtigt habe, bleibt nach Ansicht von *Roth-Weiß* wegen des ihres Erachtens uneinheitlichen und vagen Sprachgebrauchs unklar (vgl. oben). *Roth-Weiß* schließt daraus, dass der EuGH noch offengelassen habe, ob die lokale Populationsebene oder die biogeografische Region maßgeblich sei (Anmerkung Roth-Weiß zu EuGH, Urt. v. 29.07.2024, NVwZ 2025, 164 (169)).

2.2.1.4.3 EuGH-Urteil vom 12.06.2025 zu Art. 14 FFH-RL (estnischer Wolf)

Spätestens mit dem jüngsten Urteil des EuGH zum estnischen Wolf vom 12.06.2025 dürfte sich die einheitliche Interpretation der maßgeblichen Bezugsräume in Art. 16 und Art. 14 FFH-RL aber bejahen lassen. Dieses Urteil hat Vorlagefragen zur Anwendung von Art. 14 FFH-RL auf den estnischen Wolf zum Gegenstand, der ebenso wie der iberische Wolf, schon nach

momentaner (alter) Fassung der FFH-RL nur unter Anhang V, nicht jedoch unter Anhang IV aufgeführt wird.

Das vorlegende Gericht wollte mit seiner ersten Vorlagefrage wissen ((EuGH, Urteil vom 12.06.2025 – C-629/23 – (MTÜ Eesti Suurkiskjad) –, Rn. 31):

„1. Ist Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen, dass er dazu verpflichtet, beim Erlass der in dieser Vorschrift genannten Maßnahmen einen günstigen Erhaltungszustand im Sinne von Art. 1 Buchst. i für eine regionale Population einer Art in einem bestimmten Mitgliedstaat zu gewährleisten, oder kann der Erhaltungszustand der gesamten Population im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union berücksichtigt werden?“

In Rn. 45 des Urteils stellt der EuGH zunächst klar, dass es im Rahmen von Art. 14 FFH-RL auf den Begriff „Erhaltungszustand einer Art“ nach der Legaldefinition in Art. 1 Buchst. i Abs. 1 der Habitatrichtlinie ankommt, die wiederum an das in Art. 2 der Habitatrichtlinie bezeichnete Gebiet, also den gesamten Geltungsbereich der FFH-RL, anknüpft. Sodann nimmt er auf die drei kumulativen Voraussetzungen in Art. 1 Buchst. i Abs. 2 der Habitatrichtlinie Bezug, die für einen „günstigen“ Erhaltungszustand verlangt werden und zitiert in diesem Zusammenhang Rn. 60 des Urteils vom 29.07.2024 zum iberischen Wolf, vgl. EuGH, Urteil vom 12.06.2025, Rn. 46:

„Zum anderen wird gemäß Art. 1 Buchst. i Abs. 2 der Habitatrichtlinie der Erhaltungszustand einer Art als günstig betrachtet, wenn drei kumulative Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen sein, dass diese ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird. Zweitens darf das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnehmen noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen. Drittens muss ein genügend großer Lebensraum vorhanden sein und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein, um langfristig ein Überleben der Populationen der betreffenden Art zu sichern (Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).“

Der EuGH überträgt anschließend seine Rechtsprechung zu Art. 16 ausdrücklich auf Art. 14 FFH-RL:

„Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 16 der Habitatrichtlinie [...] ergibt sich, dass dieser [Erhaltungs-]Zustand in erster Linie und zwangsläufig auf örtlicher und nationaler Ebene bestehen und bewertet werden muss, so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine nur auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird, aus der sich ergäbe, dass sich diese Art in einem günstigen Erhaltungszustand befinde (Urteil vom 11. Juli 2024, WWF Österreich u. a., C 601/22, EU:C:2024:595, Rn. 57).

Gleiches gilt notwendigerweise im Rahmen der Durchführung von Art. 14 der Habitatrichtlinie. Wie die Generalanwältin in den Nrn. 39 und 40 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, kann nämlich eine Art, wenn ihr Erhaltungszustand in einem Mitgliedstaat, auf dessen Gebiet sich zumindest potenziell ihr natürliches Verbreitungsgebiet

erstreckt, nicht günstig ist, dort ihre ökologische Funktion nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang verwirklichen, selbst wenn die in diesem Mitgliedstaat vorkommende Population der betreffenden Art Teil einer Population mit günstigem Erhaltungszustand ist.“ (Rn. 47 f.)

In diesem Urteil wird also die gleiche, oben schon beschriebene, Prüfungskaskade über drei Ebenen herangezogen.

Zur Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Entwicklungen führt der EuGH in Rn. 58 f. des Urteils vom 12.06.2025 aus:

„Insoweit ist insbesondere erstens jede vorhersehbare Veränderung zu berücksichtigen, die den Austausch zwischen der in dem betreffenden Mitgliedstaat vorkommenden Population und den anderen Populationen, die zu derselben Population gehören, beeinträchtigen kann.

Der vom vorlegenden Gericht genannte Bau von Grenzzäunen zwischen zum einen der Republik Estland, der Republik Lettland und der Republik Litauen sowie zum anderen der Republik Belarus und der Russischen Föderation stellt eine solche Veränderung dar. Diese Zäune sind nämlich geeignet, den Austausch zwischen den Populationen der betreffenden Art, die zum einen in diesen Mitgliedstaaten sowie zum anderen in Belarus und Russland vorkommen, zu beeinträchtigen.“

Wie sich schon aus Rn. 58 des Urteils vom 11.7.2024 ergibt (siehe oben) und nunmehr durch das Urteil vom 12.06.2025 bestätigt wird, hat der Mitgliedstaat bei der Bewertung des günstigen Erhaltungszustands grenzüberschreitende vorhersehbare Entwicklungen zu berücksichtigen, die zu einer Gefährdung des günstigen Erhaltungszustands führen können.

Das heißt also, um eine Ausnahmegenehmigung im Einzelfall nach Art. 16 FFH-RL erteilen zu dürfen oder um im Rahmen von Art. 14 FFH-RL rechtmäßig Exemplare der betroffenen Art entnehmen (jagen) oder anderweitig nutzen zu dürfen, muss sich die Art kumulativ erstens auf lokaler/örtlicher, zweitens auf nationaler und drittens auf internationaler/grenzüberschreitender Ebene dauerhaft – trotz der Auswirkungen der jeweiligen Maßnahme – in einem „günstigen Erhaltungszustand“ befinden.

Die Prüfung hat dabei von der kleinräumigen über die mittlere bis hin zur großräumigen Ebene zu erfolgen.

Wenn schon auf niedrigster Ebene (lokal) ein ungünstiger Erhaltungszustand vorliegt, ist die Entnahme unzulässig, ohne dass es einer großräumigeren Betrachtung bedarf. Eine großräumigere Betrachtung, die zur Verschleierung im Sinne einer Relativierung der Auswirkungen führen würde, wäre sogar ausdrücklich unionsrechtswidrig (vgl. EuGH-Urteil vom 12.06.2025, Rn. 47).

2.2.1.4.4 Unklarheiten in der EuGH-Rechtsprechung

Es verbleiben nach den obigen Erkenntnissen aber noch zwei Unklarheiten in der EuGH-Rechtsprechung.

Die drei oben vorgestellten Urteile des EuGH lassen erstens eine Frage in Bezug auf die nationale Ebene offen. Diesbezüglich verwendet der EuGH unterschiedliche Begriffe: mal spricht er nur von der nationalen Ebene (vgl. Urteil vom 12.06.2025, Rn. 47), mal von der Ebene der biogeografischen Region innerhalb eines Mitgliedstaats (vgl. Urteil vom 29.07.2024, Rn. 63, 65). Es besteht also noch Unsicherheit dahingehend, ob die nationale Ebene gesamtstaatlich einheitlich zu bewerten ist oder innerhalb des Mitgliedstaats räumlich zu differenzieren ist.

Zu einer widerspruchsfreien und einheitlichen Auslegung der drei Urteile gelangt man nur unter der Bedingung, dass auf der mittleren/nationalen Ebene eine räumlich differenzierte Bewertung in Bezug auf die biogeografischen Regionen verlangt wird.

Diese Lesart steht einerseits im Einklang mit den Schlussanträgen der Generalanwältin Kokott vom 12.12.2024 (ECLI:EU:C:2024:1029 = BeckRS 2024, 34931 – Eesti Suurkiskjad), die dem Urteil zum estnischen Wolf vom 12.06.2025 zugrunde liegen. Sie spricht darin explizit davon, dass der Erhaltungszustand zwangsläufig auf lokaler und nationaler Ebene bewertet werden muss, so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand „im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird.“ (a.a.O., Rn. 42)

Außerdem ist die regional differenzierte Betrachtung innerhalb eines Mitgliedstaats die denkbare Konsequenz aus dem Anspruch, gegebenenfalls grenzüberschreitende Einflüsse berücksichtigen zu müssen. Denn bei einem Staat wie Deutschland, der großflächig ist und an zahlreiche andere Mitgliedstaaten angrenzt, können verschiedene grenzüberschreitende Einflüsse in den jeweiligen Teilbereichen des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik bestehen.

Schließlich spricht dafür auch folgende Erwägung: Die Aussage, dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Mitgliedstaat nicht durch eine grenzüberschreitende Bewertung verschleiert werden darf (s. o.), lässt sich insoweit nutzbar machen, als danach auch keine Verschleierung innerhalb des Mitgliedstaats zulässig sein darf. Übertragen auf unterschiedliche lokale Erhaltungszustände innerhalb eines Mitgliedstaats würde das bedeuten, dass nicht ein ungünstiger Erhaltungszustand in einer Region (in Deutschland beispielsweise in der kontinentalen Region) durch einen günstigen Erhaltungszustand in einer anderen Region innerhalb desselben Mitgliedstaats (in Deutschland zum Beispiel der atlantischen Region) durch eine Gesamtbewertung verschleiert werden darf.

Daher empfiehlt es sich, die mittlere/nationale Ebene unterteilt nach den biogeografischen Regionen zu beurteilen.

Hinweise auf die Zulässigkeit einer räumlichen Differenzierung nach Bundesländern innerhalb der Bundesrepublik Deutschland finden sich an keiner Stelle innerhalb der EuGH-Urteile. Für könnten zwar formelle Gründe (Zuständigkeiten der Länder/Landesbehörden) und eine praktikable Handhabung sprechen, teleologische Erwägungen sprächen aber dagegen. Denn die FFH-RL knüpft ihrem Telos nach an die biologischen Bedürfnisse der geschützten Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet an (vgl. Art. 1, 2 FFH-RL). Die Tiere halten sich aber nicht an unsichtbare Landesgrenzen, was auch der Grund dafür ist, dass der EuGH eine grenzüberschreitende Betrachtung für erforderlich hält. Eine räumlich differenzierte Betrachtung nach Bundeslandgrenzen stünde folglich nicht im Einklang mit der FFH-RL und wäre deshalb abzulehnen.

Eine zweite Unklarheit besteht nach den oben vorgestellten Urteilen in Bezug auf die Reichweite der Verpflichtung zur Berücksichtigung grenzüberschreitender Entwicklungen im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL.

In Rn. 48 des Urteils vom 12.06.2025 führt der EuGH aus:

„Gleiches gilt notwendigerweise im Rahmen der Durchführung von Art. 14 der Habitatrichtlinie. Wie die Generalanwältin in den Nrn. 39 und 40 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, kann nämlich eine Art, wenn ihr Erhaltungszustand in einem Mitgliedstaat, auf dessen Gebiet sich zumindest potenziell ihr natürliches Verbreitungsgebiet erstreckt, nicht günstig ist, dort ihre ökologische Funktion nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang verwirklichen, selbst wenn die in diesem Mitgliedstaat vorkommende Population der betreffenden Art Teil einer Population mit günstigem Erhaltungszustand ist.“

Und in der Zusammenfassung seiner Antworten auf die Fragen eins bis drei schreibt der EuGH unter Rn. 66, 2. Spiegelstrich:

„- der günstige Erhaltungszustand dieser Art muss in erster Linie und zwangsläufig auf örtlicher und nationaler Ebene bestehen und bewertet werden. Dieser Mitgliedstaat kann jedoch im Rahmen der Bewertung im Hinblick auf den Erlass von Verwaltungsmaßnahmen gemäß Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, ob der Erhaltungszustand einer Tierart, die zu einer Population gehört, deren natürliches Verbreitungsgebiet sich über sein Hoheitsgebiet hinaus erstreckt, „günstig“ im Sinne von Art. 1 Buchst. i der Richtlinie ist, den Austausch zwischen der Population der betreffenden Art, die in seinem Hoheitsgebiet vorkommt, und den Populationen dieser Art, die in benachbarten Mitgliedstaaten oder Drittländern vorkommen, berücksichtigen. Bei der Beurteilung, wie maßgeblich ein solcher Austausch ist, muss der betreffende Mitgliedstaat u. a. jede vorhersehbare und wahrscheinliche Veränderung, die diesen Austausch beeinträchtigen kann, das Niveau des Rechtsschutzes, der von diesen anderen Mitgliedstaaten und Drittländern gewährleistet wird, sowie den Grad der Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden berücksichtigen.“

Daraus lässt sich schließen, dass der Mitgliedstaat jedenfalls zu berücksichtigen hat, ob der günstige Erhaltungszustand einer Art in einer grenzübergreifenden biogeografischen Region

durch Einflüsse aus benachbarten Mitgliedstaaten vorhersehbar beeinträchtigt wird. Solche negativen Einflüsse von außen, beispielsweise in Form von Wildtiergrenzzäunen, die den genetischen Austausch verhindern, hat der Mitgliedstaat in der Bewertung zu berücksichtigen (vgl. Rn. 59).

Fraglich ist aber, ob die Verantwortung des Mitgliedstaats zur grenzüberschreitenden Berücksichtigung auch so weit reicht, dass er, wenn sich die Art in seinem Staatsgebiet in einem günstigen Erhaltungszustand befindet, nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL dazu verpflichtet ist, nur solche Maßnahmen zu erlassen, die sicherstellen, dass der günstige Erhaltungszustand auch außerhalb seines Hoheitsgebiets aufrechterhalten oder wiederhergestellt werden kann. Danach wäre beispielsweise in Deutschland ein Jagdrecht auf den Wolf nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL unzulässig, obwohl sich der Wolf – unterstellt – in jeder biogeografischen Region einem günstigen Erhaltungszustand befände, wenn durch das Jagdrecht seine Ausbreitung in angrenzende Mitgliedstaaten, wo er sich noch in ungünstigen Erhaltungszuständen befände, verhindert würde.

Diese strenge Auslegung zur Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Auswirkungen entspräche den biologischen Bedürfnissen der geschützten Arten. Sie stünde auch im Einklang mit den Ausführungen des EuGH im Urteil vom 11.07.2024 zum österreichischen Wolf in Bezug auf die Ausnahme vom Entnahmeverbot nach Art. 12 FFH-RL gemäß Art. 16 FFH-RL, in der in Rn. 58 beschriebenen Fallgruppe (Hervorhebung durch Unterzeichner):

*„Daher kann die Bewertung nur, wenn sich der Erhaltungszustand der betreffenden Tierart auf lokaler und nationaler Ebene als günstig erweist, zweitens, vorausgesetzt, die verfügbaren Daten lassen dies zu, grenzüberschreitend geprüft werden. **Wie die Generalanwältin in Nr. 78 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, soll nämlich mit der Berücksichtigung des Erhaltungszustands auf dieser letzten Ebene verhindert werden, dass nach Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie eine Ausnahme zugunsten eines Mitgliedstaats gewährt wird, in dessen Gebiet der Erhaltungszustand dieser Art günstig wäre, obwohl dieser Erhaltungszustand auf grenzüberschreitender Ebene ungünstig wäre.**“*

Zwar wurde oben im Ergebnis angenommen, dass der EuGH (spätestens) mit seinem Urteil zum estnischen Wolf vom 12.06.2025 einheitliche Maßstäbe im Rahmen von Art. 14 und Art. 16 FFH-RL normieren wollte. Allerdings hat er in Rn. 47 des Urteils vom 12.06.2025 ausdrücklich nur Rn. 57 des Urteils vom 11.07.2024 und gerade nicht Rn. 58 zitiert. Dies könnte als bewusste Entscheidung dahingehend zu verstehen sein, dass die Fallgruppe in Rn. 58 im Rahmen von Art. 14 FFH-RL doch anders zu behandeln wäre. Für eine insoweit unterschiedliche Beurteilung spräche, dass sich der österreichische Fall auf eine Ausnahme vom gegenüber Art. 14 FFH-RL strengeren Schutzregime nach Art. 12 FFH-RL bezog.

Dafür, dass die Reichweite der grenzüberschreitenden Berücksichtigungspflicht im Rahmen von Art. 14 FFH-RL nicht so weit gemeint ist wie in Rn. 58 des Urteils vom 11.07.2024, lässt sich schließlich folgendes Argument anführen:

Eine so strenge Auslegung der grenzüberschreitenden Auswirkungen dürfte aber über das erforderliche Maß der Verantwortung, die der Richtliniengeber einem Mitgliedstaat abverlangen kann, hinausgehen. Denn damit würde der Mitgliedstaat letztlich für die Erreichung der Ziele der FFH-RL in fremdem Hoheitsgebiet in die Verantwortung gezogen. Dies liegt aber außerhalb seiner staatlichen Souveränität und damit auch außerhalb seines unmittelbaren Einflusses.

Wie sich der EuGH sich zu dieser Frage abschließend verhalten würde, kann dennoch nicht abschließend beurteilt werden.

2.2.2 Fazit zum neuen unionsrechtlich verlangten Schutzminimum nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL

Die Richtlinienänderung eröffnet dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit, das Schutzniveau des Wolfs in Deutschland auf das Schutzminimum herabzusetzen, das Art. 14 Abs. 1 FFH-RL verlangt. Die danach geltenden konkreten Anforderungen lassen sich aber nicht ohne Weiteres anhand des Wortlauts der Vorschrift bestimmen, da diese an das Merkmal des „günstigen Erhaltungszustands“ anknüpft. Hierbei handelt es sich nicht um einen starren Zustand, sondern um einen dynamischen, lokal unterschiedlich zu bewertenden Zustand, genauer gesagt eine Prognoseentscheidung über die zukünftige Zustandsentwicklung.

Die Bewertung, ob sich eine Art nach Maßgabe der Voraussetzungen in Art. 1 lit. i FFH-RL in einem günstigen Erhaltungszustand befindet, mithin nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL entnommen oder genutzt werden darf, ist zum jeweils aktuellen Zeitpunkt auf Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Daten, des FFH-Berichts und unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips zu bewerten.

In räumlicher Hinsicht ist der Erhaltungszustand kumulativ über drei Ebenen zu bewerten, nämlich zunächst zwangsläufig auf kleinräumiger lokaler Ebene. Dann auf nationaler Ebene, dabei ist aber zwischen unterschiedlichen biogeografischen Regionen zu differenzieren. Und schließlich, wenn Anhaltspunkte und Daten Anlass dazu geben, auch grenzüberschreitend in Bezug auf die Populationen in benachbarten Mitgliedstaaten.

Die Entnahme oder Nutzung von Tieren einer Anhang V-Art ist gem. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL nur insoweit und nur solange zulässig, wie sie mit der Aufrechterhaltung eines am Ort der Handlung bestehenden günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist.

Aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL folgt die Verpflichtung des Mitgliedstaats, Maßnahmen zu ergreifen, um den günstigen Erhaltungszustand wiederherzustellen, wenn die Bewertung ergibt, dass dieser als ungünstig/schlecht einzustufen ist. Der Ermessensspielraum des Mitgliedstaats reduziert sich dann auf null, sodass ein Jagdverbot anzuordnen ist.

Gilt aufgrund eines ungünstigen Erhaltungszustands im Mitgliedstaat nach Maßgabe von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL ein Jagdverbot, dann ist dennoch im Einzelfall Art. 16 FFH-RL anwendbar. Das heißt, die Entnahme eines Wolfs ist dann generell unzulässig, unter den strengen Voraussetzungen von Art. 16 FFH-RL darf sie jedoch ausnahmsweise auf Antrag hin zugelassen werden. National umgesetzt ist dies in § 39 Abs. 7 i. V. m. § 45 Abs. 7 BNatSchG.

2.3 Verhältnis zwischen nationalem Artenschutzrecht und Jagdrecht

Nachdem nun geklärt ist, welche unionsrechtlichen Anforderungen zum Schutz des Wolfs neuerdings gelten und im Fall der Einführung eines Jagdrechts nach Maßgabe der FFH-RL mindestens eingehalten werden müssten, bedarf es noch einer Betrachtung des Verhältnisses zwischen dem nationalen Artenschutzrecht (BNatSchG) und dem Jagdrecht.

Wie bereits dargelegt wurde, wird der Wolf ohne eine Änderung des BNatSchG auch nach Inkrafttreten der Richtlinienänderung weiterhin als streng geschützte Art i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a BNatSchG unter dem besonderen Artenschutz nach den §§ 44-45a BNatSchG stehen. Es gibt keine Verpflichtung, das Schutzniveau auf das nach Art. 14 FFH-RL herabzusenken.

Ob die Möglichkeit der Einführung eines Jagdrechts auf den Wolf mit dem nationalen Artenschutzrecht vereinbar, also rechtskonform, wäre, hängt deshalb davon ab, ob das BNatSchG in seiner derzeitigen Fassung fortbestehen wird (dazu unter 2.3.1) oder ob der Gesetzgeber es an die geänderte FFH-RL anpassen wird (dazu unter 2.3.2).

2.3.1 Unzulässigkeit der Wolfsjagd bei unverändertem BNatSchG

Da die §§ 44, 45 BNatSchG und ein hypothetisch eingeführtes Jagdrecht einander widersprechen, ist zu klären, welche der Vorschriften sich im Kollisionsfall, einem Sachverhalt, auf den beide Gesetze Anwendung finden, durchsetzen würde. Zur Auflösung der Konkurrenz bzw. Kollision enthält § 37 Abs. 2 BNatSchG folgende Regelung:

„Die Vorschriften des Pflanzenschutzrechts, des Tierschutzrechts, des Seuchenrechts sowie des Forst-, Jagd- und Fischereirechts bleiben von den Vorschriften dieses Kapitels und den auf Grund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften unberührt. Soweit in jagd- oder fischereirechtlichen Vorschriften keine besonderen Bestimmungen zum Schutz und zur Pflege der betreffenden Arten bestehen oder erlassen werden, sind vorbehaltlich der Rechte der Jagdausübungs- oder Fischereiberechtigten die Vorschriften dieses Kapitels und die auf Grund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften anzuwenden.“

Nach überwiegender Meinung ist die sog. Unberührtheitsklausel in § 37 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG so zu verstehen, dass den jagdrechtlichen Vorschriften gegenüber dem Artenschutzrecht kein genereller Vorrang zukommt (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 25.05.2016 – 4

KN 154/13, Rn. 49, juris; Landmann/Rohmer, UmweltR/Gellermann, 93. EL Aug. 2020, BNatSchG § 37 Rn. 12 m.w.N.; OLG Köln, Beschluss vom 05.03.2010 - 83 Ss 102/09; hingegen a.A.: Schuck/Schuck, 3. Aufl. 2019, BJagdG, § 2 Rn. 15). Vielmehr sind die Vorschriften des Artenschutzrechts und des Jagdrechts prinzipiell gleichrangig, was daraus resultiert, dass nationale artenschutzrechtliche und jagdrechtliche Vorschriften in der Normenhierarchie auf derselben Stufe stehen.

Welcher Norm im Konfliktfall Vorrang zukommt, bestimmt sich daher anhand allgemeiner Konkurrenzregeln, insbesondere mithilfe der *lex specialis*-Regel, wonach die speziellere Vorschrift sich gegenüber der allgemeineren durchsetzt. Danach stellt sich die Frage, welche Vorschrift sich mit Blick auf ihren Regelungsbereich sowie ihren Schutzzweck als spezieller oder, in den Worten des § 37 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG ausgedrückt, als „besondere Bestimmung“ erweist. (vgl. Gellermann ebd.) Dies ist bei jeder auftretenden Normenkollision im Einzelfall mittels Auslegung der jeweiligen Vorschriften zu ermitteln.

Einer solchen Auslegung mithilfe der allgemeinen Konkurrenzregeln bedarf es nur dann nicht, wenn spezielle Kollisionsregeln wie in § 45 Abs. 4, 5 BNatSchG einschlägig sind (vgl. Gellermann, a.a.O. Rn. 17).

Beispielsweise besagt die Kollisionsregel in § 45 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG, dass im Verhältnis zu den Nachstell-, Fang- und Besitzverboten in § 44 Abs. 1 und 2 BNatSchG das jagdrechtliche Aneignungsrecht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 BJagdG – (nur) im Hinblick auf verletzte, hilflose oder kranke Tiere – vorrangig ist (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 06.11.2014 – 8 A 10469/14, Rn. 34, juris). Hiermit wird das im Grundsatz jedermann zustehende Recht, gem. § 45 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG hilflose und kranke Tiere gesund zu pflegen, nach den spezielleren jagdrechtlichen Vorschriften auf die Person der/des Jagdausübungsberechtigten beschränkt (vgl. Lütke/Ewer/Fellenberg, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 45 Rn. 22). Auch die Meldepflicht nach § 45 Abs. 5 Satz 4 BNatSchG kann durch das Jagdrecht modifiziert werden (vgl. OVG Koblenz, ebd.).

Im Umkehrschluss zu diesen Kollisionsregeln, die bloß die Ausnahmen (§ 45 BNatSchG) von den Verboten in § 44 BNatSchG betreffen, haben die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote gem. § 44 BNatSchG als *lex specialis* Vorrang vor dem Jagdrecht. Dies lässt sich auch einem Normenvergleich mit § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG entnehmen: Danach ist es „*vorbehaltlich jagd- oder fischereirechtlicher Bestimmungen*“ verboten, wild lebende Tiere und Pflanzen der in Anhang V FFH-RL aufgeführten Arten aus der Natur zu entnehmen. Das Tötungsverbot in § 44 BNatSchG enthält gerade keinen solchen Vorbehalt.

Der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz (RhPfVerfGH) entschied über das Verhältnis zwischen der Vorgängernorm von § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG (das Tötungsverbot des § 20f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG a.F. für streng geschützte Arten), dass dieses sich gegenüber dem Jagdrecht im Kollisionsfall durchsetzt. Er begründete dies wie folgt:

„Nach geltendem Naturschutzrecht können zwar die nach Landesrecht zuständigen Behörden Ausnahmen von dem Tötungsverbot des § 20f Nr. 1 BNatSchG zulassen, und zwar sowohl im Einzelfall als auch allgemein durch Rechtsverordnung (§ 20g VI 1 und S. 4 BNatSchG). Eine hierauf gestützte Ausnahme setzt aber den Nachweis voraus, dass die betreffende Maßnahme zur Abwendung erheblicher gemeinwirtschaftlicher Schäden, zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt oder für andere abschließend genannte Zwecke erforderlich ist. Dieser strenge Prüfungsmaßstab, der regelmäßig mit einer räumlichen und zeitlichen Beschränkung der Regulierungsmaßnahme einher geht, macht gerade den wesentlichen Unterschied zu einer jagdrechtlichen Regelung aus, die die betreffenden Tierarten ohne solche Bindungen allgemein für jagdbar erklärt.“

Diese Argumentation lässt sich ohne Weiteres auf die heutigen Vorschriften in §§ 44, 45 BNatSchG übertragen und belegt, dass eine besonders geschützte Tierart nach dem BNatSchG nicht gejagt werden darf, solange dafür keine artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 BNatSchG erteilt worden ist (so auch schon VGH Mannheim, Urteil vom 01.12.1997 - 5 S 1486/96, NVwZ-RR 1998, 232, 3. Amtl. LS.).

Die Einführung eines Jagdrechts auf den Wolf würde demnach zwingend eine Änderung des BNatSchG dahingehend verlangen, dass der Wolf vom Anwendungsbereich des § 44 BNatSchG ausgenommen wird (vgl. oben).

Zusammenfassung:

Ohne eine Änderung des BNatSchG würde der Wolf in Deutschland trotz Änderung der FFH-RL weiterhin gem. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG unter einem generellen Tötungs- und damit unter einem Jagdverbot stehen, selbst wenn er sich in einem günstigen Erhaltungszustand befinden würde. Denn das nationale Schutzniveau geht nach derzeitiger Rechtslage über das künftig gem. Art. 14 FFH-RL verlangte Schutzminimum hinaus. Die Jagd auf den Wolf ist deshalb ohne Änderung des BNatSchG nur im Ausnahmefall nach Maßgabe von §§ 45a, 45 Abs. 7 BNatSchG zulässig.

2.3.2 Eingeschränkte Vereinbarkeit der Wolfsjagd mit dem allgemeinen Artenschutzrecht (bei Änderung des BNatSchG)

Würde der deutsche Gesetzgeber den Schutzstatus des Wolfs an das jetzt nur noch nach Art. 14 FFH-RL verlangte Schutzniveau anpassen, dann wäre die Einführung der Wolfsjagd in den Jagdgesetzen hingegen – eingeschränkt – zulässig. Denn dann würde für Wölfe national nicht mehr das Tötungsverbot des besonderen Artenschutzrechts nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, sondern nur noch das des allgemeinen Artenschutzrechts gem. § 39 BNatSchG gelten.

Die Reichweite des Schutzes gem. § 39 BNatSchG hinge allerdings von den oben dargelegten Anforderungen des Art. 14 FFH-RL ab. Nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL sind die Nutzung und die

Entnahme von Arten nach Anhang V, zu denen der Wolf nunmehr zählt, grundsätzlich zulässig, solange sie mit einem günstigen Erhaltungszustand der Art vereinbar sind – hierin besteht also die Einschränkung (vgl. oben).

Dass das Entnahmeverbot nach § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bei einem ungünstigen Erhaltungszustand dem Jagdrecht entgegenstünde, folgt nicht nur aus dem Unionsrecht selbst (siehe dazu oben), sondern auch aus der nationalen Gesetzeskonkurrenz zwischen Artenschutzrecht und Jagdrecht, wie nachfolgend näher erläutert wird.

An sich steht das Bundesjagdrecht (BJagdG und JagdZV des Bundes) mit dem Bundesartenschutzrecht in der Normenhierarchie auf derselben Stufe. Demzufolge wären die Gesetze im Kollisionsfall, also bei Überschneidungen der Anwendungsbereiche im Einzelfall, grundsätzlich parallel anwendbar, es sei denn, einschlägige Kollisionsvorschriften regeln hiervon Abweichendes (vgl. BeckOK UmweltR/Gläß, 74. Ed. 1.4.2025, BNatSchG § 37 Rn. 19).

Solche Kollisionsregelungen für das Konkurrenzverhältnis zwischen allgemeinem Artenschutzrecht und Jagdrecht finden sich allgemein in § 37 Abs. 2 BNatSchG (dazu unter 2.3.2.1) und speziell in Bezug auf das Entnahmeverbot nach § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in § 39 Abs. 2 BNatSchG (dazu unter 2.3.2.2). Das BJagdG enthält nur eine Kollisionsregel in § 44a für andere Rechtsgebiete, nicht aber für das Artenschutzrecht nach dem BNatSchG.

2.3.2.1 Allgemeine Unberührtheitsklausel in § 37 BNatSchG

§ 37 Abs. 2 BNatSchG regelt:

(2) 1Die Vorschriften des Pflanzenschutzes, des Tierschutzrechts, des Seuchenrechts sowie des Forst-, Jagd- und Fischereirechts bleiben von den Vorschriften dieses Kapitels und den auf Grund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften unberührt. 2Soweit in jagd- oder fischereirechtlichen Vorschriften keine besonderen Bestimmungen zum Schutz und zur Pflege der betreffenden Arten bestehen oder erlassen werden, sind vorbehaltlich der Rechte der Jagdausübungs- oder Fischereiberechtigten die Vorschriften dieses Kapitels und die auf Grund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften anzuwenden.

Auch, wenn der Wortlaut „unberührt“ in Satz 1 (der schon in der ersten Gesetzesfassung des BNatSchG von 1976, dort in § 20 Abs. 2, genutzt wurde³⁵) eindeutig klingen mag, ist das Konkurrenzverhältnis zwischen allgemeinem Artenschutzrecht und Jagdrecht rechtlich noch immer umstritten (vgl. BeckOK UmweltR/Gläß, 74. Ed. 1.4.2025, BNatSchG § 37 Rn. 20). Allerdings ist sich die Rechtsprechung einig. Im Einzelnen:

³⁵ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 20.12.1976, verkündet am 23.12.1976, BGBl. I, S. 3574.

Einer in Teilen der Literatur vertretenen, und beispielsweise im Kommentar zum BJagdG von Schuck zitierten, Auffassung zufolge soll mit „unberührt“ eine vorrangige Geltung des dort genannten Fachrechts, u. a. Jagdrechts, gemeint sein (so insbesondere Meyer-Ravenstein, AgrarR 2000, 277 (279)).

Gegen diese Ansicht spricht aber bereits, dass der Gesetzgeber selbst zu diesem Wortlaut (damals noch in § 20 Abs. 2 BNatSchG a. F.) schon in der ersten Gesetzesbegründung vom 20.02.1986 (BT-Drs. 10/5464) ausdrücklich schrieb (ebd., Seite 2):

„3. Im Bundesnaturschutzgesetz werden zur Durchführung der EG-rechtlichen Bestimmungen zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen umfassende und unmittelbar geltende Regelungen getroffen, auch soweit es sich um dem Jagdrecht unterliegende Tierarten handelt.“

Gerade der Fünfte Abschnitt des BNatSchG diene der Sicherstellung der bundeseinheitlichen Durchführung des EG-Rechts und der internationalen Übereinkommen (vgl. ebd., Seite 14). Zu § 20 Abs. 2 BNatSchG a. F. schrieb er ebenda, S. 18:

„Im Falle konkurrierender Vorschriften der genannten Rechtsbereiche ist die Frage des Vorrangs nach allgemeinen Auslegungsregeln zu entscheiden.“

Das heißt, aus der damaligen Gesetzesbegründung geht hervor, dass der Gesetzgeber gerade keinen generellen Vorrang des Jagdrechts vor dem Artenschutzrecht regeln wollte, sondern deren Konkurrenzverhältnis nach den allgemeinen Auslegungsregeln zu bestimmen sein soll. Dabei ist insbesondere nach dem Willen des Gesetzgebers – aber ohnehin zwingend wegen der generellen Bindungswirkung des Unionsrechts, s. o. – sicherzustellen, dass das Artenschutzrecht, soweit es Unionsrecht umsetzt, Vorrang genießen muss. Unklare nationale Bestimmungen sind nach den allgemeinen Vorschriften daher unionsrechtskonform auszulegen.

Auf diese Gesetzgebungsbegründung bezog sich schon der VGH Mannheim mit Urteil vom 01.12.1997 (5 S 1486/96) und führte dazu in Rn. 28 aus (Hervorhebung durch Verfasser):

„Nach Auffassung des Senats verdrängt diese jagdrechtliche Möglichkeit des Abschusses von Eichelhähern jedoch nicht das artenschutzrechtliche Tötungsverbot nach § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Ein solches Vorrangverhältnis folgt insbesondere nicht aus der Regelung des § 20 Abs. 2 BNatSchG, wonach u. a. die Vorschriften des Jagdrechts von den Vorschriften dieses Abschnitts - gemeint ist der 5. Abschnitt - und den aufgrund dieses Abschnitts erlassenen Rechtsvorschriften unberührt bleiben. Gestützt auf diese "Unberührtheitsklausel" wird allerdings in der Literatur ein genereller Vorrang des Jagdrechts gegenüber dem - subsidiären - Artenschutzrecht vertreten [...]. Eine andere Meinung geht unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien (BT-Drucks. 10, 5064 S. 18) davon aus, daß § 20 Abs. 2 BNatSchG keine allgemeine Kollisionsnorm sei, die einen generellen Vorrang des Jagdrechts begründe, vielmehr das Jagdrecht und das Artenschutzrecht gleichrangige Gesetzeswerke seien, so daß der Vorrang der jeweiligen Regelung nach allgemeinen Auslegungskriterien zu bestimmen sei (so Reich, Agrarrecht 1987, 184;

*Gaßner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, RdNr. 10 zu § 20; Kolodziejczok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege, Kennziffer 1152 RdNr. 23 sowie Hammer, DVBl. 1997, 401). **Dieser Meinung schließt sich der Senat an. § 20 Abs. 2 BNatSchG bestätigt mit der Formulierung "bleiben unberührt" nur (deklaratorisch) die Konkurrenzsituation zwischen dem Jagdrecht und dem Artenschutzrecht. Die Bestimmung sagt nichts darüber aus, welche der konkurrierenden Vorschriften sich im Kollisionsfall durchsetzt. Hierfür spricht auch ein systematischer Vergleich mit den (Ausnahme-)Regelungen der §§ 20 g Abs. 1 Nr. 3 und 20 e Abs. 2 BNatSchG, deren es bei Qualifizierung des § 20 Abs. 2 BNatSchG als einer den Vorrang des Jagdrechts begründenden allgemeinen Kollisionsnorm nicht bedürfte. §§ 20 g Abs. 1 Nr. 3 und 20 e Abs. 2 BNatSchG stellen sich danach als speziellere Bestimmungen zur allgemeinen Unberührtheitsklausel des § 20 Abs. 2 BNatSchG dar. Im übrigen bleibt es dabei, daß der jeweilige Vorrang im Kollisionsfall nach allgemeinen Auslegungsregeln zu bestimmen ist. Dabei kann keinesfalls angenommen werden, daß die mit dem Artenschutzrecht kollidierenden jagdrechtlichen Vorschriften grundsätzlich als die spezielleren vorgehen.***

Der VGH Mannheim legt im obigen Zitat überzeugend dar, weshalb neben historischen (Gesetzesbegründung) auch systematische Argumente gegen einen generellen Vorrang des Jagdrechts gegenüber dem Artenschutzrecht nach dem BNatSchG sprechen. Diese lassen sich auch auf die heutige Gesetzesfassung übertragen, da sich darin auch an mehreren Stellen spezielle Kollisionsregelungen finden (beispielsweise in § 39 Abs. 2 S. 1, § 45 Abs. 4, 5 BNatSchG).

Die Auffassung des VGH Mannheim wird in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung einhellig geteilt (vgl. Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. 11. 2000 - VGH N 2/00; OVG Lüneburg, Urteil vom 25.5.2016 – 4 KN 154/13, BeckRS 2016, 47443 Rn. 40; OLG Hamm, Urteil vom 29.5.2017 – 5 U 156/15, BeckRS 2017, 114865 Rn. 84). Auch in überwiegenden Teilen der Literatur wird diese Ansicht vertreten (vgl. Lütkes/Ewer/Lütkes, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 37 Rn. 42; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann BNatSchG § 37 Rn. 11-18; BeckOK UmweltR/Gläß BNatSchG § 37 Rn. 19-21 m.w.N.).

Folglich ist das Wort „unberührt“ in § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG lediglich so zu verstehen, dass im Konkurrenzverhältnis zwischen Artenschutz- und Jagdrecht nicht die *lex posterior*-Regel gilt. Ein genereller Vorrang des Jagdrechts folgt daraus gerade nicht. Stattdessen ist im Einzelfall zur Auflösung der Gesetzeskollision nach den allgemeinen Auslegungsregeln zu prüfen, welches der einschlägigen Gesetze das speziellere ist (vgl. OLG Hamm, ebd.).

In Bezug auf § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG ist zu ergänzen, dass die Vorschrift für das Verhältnis des Artenschutzrechts zu jagd- und fischereirechtlichen Vorschriften lediglich klarstellt und bekräftigt, was nach dem oben Gesagten ohnehin bereits aus § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG folgt, allerdings vorbehaltlich der Rechte der Jagdausübungs- und Fischereiberechtigten.

Das bedeutet also, egal ob nach § 37 Abs. 2 S. 1 oder S. 2 BNatSchG, dass im Verhältnis zwischen Artenschutzrecht (Kapitel 5 des BNatSchG) und Bundesjagdrecht auf nationaler Ebene ein Anwendungsvorrang für das jeweils speziellere Gesetz gilt. Er wird gerade nicht

pauschal geregelt, sondern ist jeweils im Einzelfall zu ermitteln (vgl. Lütkes/Ewer/Lütkes, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 37 Rn. 42).

Zu dem Wortlaut „vorbehaltlich der Rechte der Jagdausübungs- und Fischereiberechtigten“ in § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG schreibt *Lütkes* ebenda:

„Das Aneignungsrecht des Jagdausübungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 BJagdG geht den artenschutzrechtlichen Zugriffs- und Besitzverboten vor. Der Verkauf des betreffenden Wildes wäre jedoch verboten, wenn ein entsprechendes artenschutzrechtliches Vermarktungsverbot besteht, Gassner/Heugel NaturschutzR Rn. 513.“

Diese Differenzierung lässt sich damit erklären, dass in § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG von „besonderen Bestimmungen zum Schutz und zur Pflege der betreffenden Arten“ die Rede ist, es also auf die Zweckbestimmung der Vorschrift ankommt.

2.3.2.2 Spezielle Unberührtheitsklausel in § 39 Abs. 2 BNatSchG

Eine spezielle Unberührtheitsklausel i. S. v. § 37 Abs. 2 BNatSchG wäre in Bezug auf die Entnahme von Wölfen künftig – im Falle einer Herabstufung des Wolfs im BNatSchG – in § 39 Abs. 2 BNatSchG zu finden.

Gem. § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es, als Teil des Mindestschutzes für unter das allgemeine Artenschutzrecht fallende Tiere, verboten, sie ohne vernünftigen Grund zu töten. Zu den vernünftigen Gründen kann neben der Pflege verletzter Tiere zum Beispiel auch die Jagd gehören (vgl. BeckOK UmweltR/Gläß BNatSchG § 39 Rn. 6).

Allerdings gilt nach § 39 Abs. 2 BNatSchG ein spezielles Entnahmeverbot für in Anhang V der FFH-RL aufgeführte Arten, wozu nun der Wolf zählt. Es lautet:

„Vorbehaltlich jagd- oder fischereirechtlicher Bestimmungen ist es verboten, wild lebende Tiere und Pflanzen der in Anhang V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten aus der Natur zu entnehmen. 2Die Länder können Ausnahmen von Satz 1 unter den Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 oder des Artikels 14 der Richtlinie 92/43/EWG zulassen.“

Demnach gilt ein generelles Entnahmeverbot für diese Tiere, sofern nicht ausnahmsweise das Jagdrecht Abweichendes regelt („vorbehaltlich“). Durch Erlass dieser Vorschrift wollte der deutsche Gesetzgeber seiner Verpflichtung aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL nachkommen. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/12274, S. 67):

„Die Regelung in Absatz 2 wird getroffen, um sicherzustellen, dass die Entnahme von Exemplaren von Arten des Anhangs V der FFH-Richtlinie entsprechend den Vorgaben von Artikel 14 der Richtlinie nur erfolgt, wenn die Arten sich in einer günstigen Erhaltungssituation befinden. Dies ist mit den Vorgaben des Absatzes 1 allein nicht sicherzustellen. Dieser Status ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs

(Urteil vom 13. Februar 2003 gegen Luxemburg, Rechtssache C-75/01, Rn. 80) Voraussetzung für eine Entnahme. Ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt kann die Einhaltung der europarechtlichen Vorschriften sicherstellen. Der Ausnahme für die jagd- und fischereirechtlichen Bestimmungen liegt die Einschätzung zu Grunde, dass diese Artikel 14 umsetzen.“

Folglich können Ausnahmen von dem generellen Entnahmeverbot (§ 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG) aufgrund jagdrechtlicher Bestimmungen nur insoweit gelten, als diese ihrerseits mit Art. 14 FFH-RL vereinbar sind. Aus § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG folgt also gerade kein genereller, uneingeschränkter Vorrang des Jagdrechts gegenüber dem allgemeinen Artenschutzrecht. Stattdessen wäre ein etwaiges Wolfsjagdrecht nach dem BJagdG gem. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG nur dann vorrangig gegenüber § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG anwendbar, wenn es nicht Art. 14 Abs. 1 FFH-RL zuwiderliefe (so auch Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 39 Rn. 10). Erforderlich wäre also, dass das Wolfsjagdrecht die Entnahme nur zuließe, wenn und solange sich der Wolf in einem günstigen Erhaltungszustand befände (siehe dazu oben).

Nur unter dieser Voraussetzung würde dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts (Art. 14 Abs. 1 FFH-RL) hinreichend Rechnung getragen. Dass diese Voraussetzung durch die jagdrechtlichen Bestimmungen gewahrt würde, hat der Gesetzgeber bei der Formulierung des Vorbehalts in § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG als Annahme zu Grunde gelegt (siehe oben, letzter Satz). Nur so erklärt sich der – nach hiesiger Auffassung misslungene – Wortlaut von § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG.

Der Wortlaut ist einerseits misslungen, weil juristische Laien und selbst Menschen mit juristischen Vorkenntnissen die Norm dahingehend missverstehen könnten, dass aus ihr ein genereller Vorrang jagdrechtlicher Bestimmungen vor denen des allgemeinen Artenschutzrechts folgen könnte.

Andererseits ist der Wortlaut misslungen, weil der Anwendungsvorrang des Unionsrechts den nationalen Gesetzgeber, wie oben gezeigt, praktisch nicht davon abhalten kann, unionsrechtswidrige Vorschriften zu erlassen. Denn der Anwendungsvorrang ist gerade kein Geltungsvorrang, die Unionsrechtswidrigkeit der mitgliedstaatlichen Norm führt also nicht zu ihrer Unwirksamkeit.

Das bedeutet rein praktisch, dass der deutsche Gesetzgeber nach Änderung des BNatSchG (Herabstufung des Wolfs in das Allgemeine Artenschutzrecht), ein Wolfsjagdrecht im BJagdG einführen könnte. Die Länder wären hieran indessen durch den Vorrang des Bundesrechts (siehe oben) sowie die strengen Anforderungen nach § 39 Abs. 2 S. 2 BNatSchG gehindert.

Für die folglich nicht verhinderbare potenzielle Kollisionslage zwischen allgemeinem Artenschutzrecht und einem künftigen Jagdrecht auf den Wolf, soll dieses Gutachten eine besondere Sensibilität schaffen.

Die bloße Einführung solcher Bestimmungen im BJagdG (vgl. dazu oben) würde für sich genommen noch keinen Verstoß gegen das Entnahmeverbot nach § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bedeuten. Erst der Vollzug der Vorschriften, also die Ausübung eines potenziellen Wolfsjagdrechts, hätte die Tötung und damit möglicherweise einen Verstoß gegen Artenschutzrecht zur Folge.

Ob von dem potenziellen Wolfsjagdrecht praktisch Gebrauch gemacht werden dürfte, hängt gem. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG davon ab, ob die jagdrechtlichen Vorschriften mit Art. 14 Abs. 1 FFH-RL vereinbar wären. Darauf, wie sich diese Anforderung normativ sicherstellen ließe, wird an späterer Stelle noch eingegangen.

Solange die Anforderungen von Art. 14 FFH-RL nicht vorliegen, spricht ein ungünstiger Erhaltungszustand besteht, lebt also das generelle Entnahmeverbot für Anhang V-Arten gem. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG wieder auf. Das heißt, die Ausübung der Jagd auf Wölfe wäre unter diesen Umständen – trotz eines etwaigen Jagdrechts – verboten.

Wie oben dargelegt, gilt Art. 16 FFH-RL auch in Bezug auf Art. 14 FFH-RL. Dem trägt der nationale Gesetzgeber in § 39 Abs. 2 S. 2 BNatSchG dadurch Rechnung, dass er den Ländern gestattet, Ausnahmen von dem Entnahmeverbot nach Satz 1 unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG, der Art. 16 FFH-RL national umsetzt, zuzulassen. (dazu unter 2.3.3.)

2.3.3 Fazit über die Vereinbarkeit der Wolfsjagd mit dem nationalen Artenschutzrecht

Um ein Recht zur Jagd auf den Wolf einzuführen, bedürfte es nach alledem im ersten Schritt einer Anpassung des BNatSchG dergestalt, dass der Wolf künftig nur noch dem allgemeinen Artenschutzrecht gem. § 39 BNatSchG unterliefe.

Nach einer solchen Änderung des BNatSchG ließe sich ein Wolfsjagdrecht prinzipiell einführen. Als tatbestandliche Bedingung sollte allerdings die Aufrechterhaltung eines bestehenden günstigen Erhaltungszustands formuliert werden, vgl. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL. Die Einhaltung dieser Voraussetzung müsste nach der Rechtsprechung des EuGH fortlaufend dynamisch erfüllt sein, maßgeblich dafür sind neben dem FFH-Bericht und dem Vorsorgegrundsatz stets die neuesten wissenschaftlichen Daten, die insbesondere aus dem Monitoring nach Art. 11 FFH-RL gewonnen werden.

Läge kein günstiger Erhaltungszustand vor, dann dürfte von dem Jagdrecht auf den Wolf kein Gebrauch gemacht werden, da die spezielle Unberührtheitsklausel nach § 39 Abs. 2 BNatSchG nur insoweit gilt, als die jagdrechtliche Bestimmung mit Art. 14 FFH-RL in Einklang steht.

Befindet sich die Anhang V-Art (Wolf) in einem ungünstigen Erhaltungszustand, gilt also – trotz eines etwaigen Jagdrechts – das generelle Entnahmeverbot nach § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG

fort. Ausnahmen davon sind nur im Einzelfall nach Maßgabe von § 39 Abs. 2 S. 2 BNatSchG i. V. m. § 45 Abs. 7 BNatSchG (Umsetzung von Art. 16 FFH-RL) zulässig. Es gelten bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands also dieselben strengen Entnahmevoraussetzungen wie nach früherer Rechtslage. Denn Art. 16 FFH-RL gilt gleichermaßen für Anhang IV- wie für Anhang V-Arten (siehe oben).

Das heißt, solange ein ungünstiger Erhaltungszustand besteht, gelten weiterhin (über § 39 Abs. 2 S. 2 BNatSchG) – selbst bei zukünftiger Einführung eines generellen Jagdrechts auf Wölfe – die strengen Anforderungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG, wonach eine Entnahme im Einzelfall nur nach Maßgabe von Art. 16 FFH-RL zugelassen werden darf, vgl. Wortlaut:

„(7) 1Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden sowie im Fall des Verbringens aus dem Ausland das Bundesamt für Naturschutz können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen

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

2Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG weiter gehende Anforderungen enthält. 3Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG und Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 2009/147/EG sind zu beachten. 4Die Landesregierungen können Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen. 5Sie können die Ermächtigung nach Satz 4 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.

Danach darf die letale Entnahme eines Wolfs im Einzelfall nur zugelassen werden, wenn einer der in Satz 1 abschließend benannten Ausnahmegründe vorliegt, es keine zumutbaren Alternativen gibt *und* sich der Erhaltungszustand der betroffenen Populationen dadurch nicht verschlechtert. Auch Art. 16 Abs. 3 FFH-RL ist zu beachten (s. Satz 3). § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG enthält damit ein strikt beachtliches Vermeidungsgebot, das verlangt, dass die Entnahme (Ausnahme) alternativlos sein muss (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 45 Rn. 29 m.w.N.).

Hinsichtlich der Anforderungen an die Alternativenprüfung kann auf die habitatschutzrechtliche Alternativenprüfung gem. § 34 Abs. 3 BNatSchG verwiesen werden, da insoweit im

Wesentlichen die gleichen rechtlichen Maßstäbe gelten (vgl. BeckOK UmweltR/Gläß, 74. Ed. 1.4.2025, BNatSchG § 45 Rn. 54; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann BNatSchG § 45 Rn. 29). Im Rahmen der Alternativenprüfung nach § 45 Abs. 7 oder § 34 Abs. 3 BNatSchG ist auch die Durchführung und Optimierung von Herdenschutzmaßnahmen beachtlich (vgl. OVG Weimar Beschl. v. 2.7.2020 – 1 EO 150/20, BeckRS 2020, 20341 Rn. 40). Fehlt es an Herdenschutzmaßnahmen, ist die Entnahme eines Wolfs mithin nicht alternativlos, vgl. VG Kassel, Beschl. v. 8.11.2023 – 2 L 1765/23, BeckRS 2023, 35683 Rn. 28:

„Der Antragsteller weist deshalb zutreffend darauf hin, dass ein Wolf nicht geschossen werden kann, solange ein Herdenschutz nicht vorhanden ist. Welche Anforderungen im Einzelnen an einen zumutbaren Herdenschutz zu stellen sind, bedarf keiner vertiefenden Erörterung, da es vorliegend bereits an (nachweisbaren) Grundschutzmaßnahmen mangelte.“

Selbstverständlich müssen auch, wenn nach § 45 Abs. 7 S. 4, 5 BNatSchG Ausnahmen allgemein durch Rechtsverordnung zugelassen werden, stets die Anforderungen nach § 45 Abs. 7 S. 1, 2 BNatSchG gewahrt werden (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann BNatSchG § 45 Rn. 38). Auf Grundlage dieser Ermächtigung hat beispielsweise Brandenburg als erstes Bundesland eine Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf (Brandenburgische Wolfsverordnung - BbgWolfV)³⁶ erlassen, auf die hier indes nicht näher eingegangen werden soll.

Wenn die strengen Anforderungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht vorliegen, scheidet auch eine Befreiung vom Entnahmeverbot nach § 67 BNatSchG aus, da diese nicht aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig wäre (vgl. VG Kassel, a.a.O., Rn. 32).

Festzuhalten ist damit, dass eine letale Entnahme von „problematischen“ Wölfen bei ungünstigem Erhaltungszustand auch zukünftig, trotz eines etwaigen Jagdrechts, im Einzelfall nur unter den strengen und restriktiv auszulegenden Voraussetzungen des Art. 16 FFH-RL zulässig ist.

In seinem Urteil „Finnischer Wolf I“ (Urt. v. 14.06.2007 – C-342/05) betont der EuGH in Rn. 28 im Hinblick auf Art. 16 FFH-RL deutlich, dass auch nach dieser Vorschrift der günstige Erhaltungszustand eine...

„unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Ausnahmen [darstellt] (vgl. Urteil vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich, C-508/04, Slg. 2007, I-3787, Randnr. 115).“

³⁶ BbgWolfV vom 29. August 2022 (GVBl.II/22, [Nr. 55]).

In Rn. 29 fährt der EuGH damit fort, dass bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands nach Art. 16 FFH-RL Ausnahmen nur erteilt werden dürfen...

„unter außergewöhnlichen Umständen [...], wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass sie den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen nicht verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindern können.“

Der Gesetzgeber dürfte demnach bei etwaiger Einführung eines Wolfsjagdrechts keinesfalls von den derzeit geltenden strengen Anforderungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG abweichen, da diese der Umsetzungspflicht in Bezug auf Art. 16 FFH-RL Rechnung tragen. Diese gelten deshalb weiterhin, solange und soweit ein ungünstiger Erhaltungszustand besteht.

2.4 Verhältnis zwischen Tierschutzrecht und Jagdrecht

Sollte der deutsche Gesetzgeber den Wolf nach dem BNatSchG, wie oben erläutert, in den Anwendungsbereich des allgemeinen Artenschutzrechts herabstufen und ein Jagdrecht auf den Wolf einführen, stellt sich des Weiteren die Frage, ob ein solches mit dem Tierschutzrecht vereinbar wäre. Diese Frage ist unabhängig vom Unionsrecht allein anhand der nationalen Vorschriften im Jagd- und Tierschutzrecht zu beantworten.

Gem. § 1 S. 2 Tierschutzgesetz (TierSchG) darf niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, was auch die Tötung eines Tieres umfasst. Verstöße dagegen sind für Wirbeltiere, zu denen der Wolf zählt, gem. § 17 Nr. 1 TierSchG strafbar.

Das wirft die Frage nach dem Konkurrenzverhältnis zwischen Jagdrecht und Tierschutzrecht auf.

Gem. § 44a BJagdG bleiben die Vorschriften des Tierschutzrechts „unberührt“. Der Gesetzgeber darf also bei etwaiger Änderung des BJagdG die Bestimmungen des TierSchG nicht aufheben, einschränken oder aushöhlen. Das gilt insbesondere auch für § 17 TierSchG, so dass diese Vorschrift zusätzlich und neben denen des BJagdG anzuwenden ist. (vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Kommentar, 4. Aufl. 2023, § 17 Rn. 15)

Dementsprechend stellt auch das OLG Köln mit Beschluss vom 05.03.2010 - 83 Ss 102/09 (BeckRS 2010, 6668, 1. Amtl. LS.), unter Verweis auf damit in Einklang stehende Rechtsprechung des VGH Mannheim und des OVG Koblenz (vgl. ebenda), zutreffend fest:

„Es besteht kein genereller Vorrang des Bundesjagdgesetzes gegenüber Vorschriften des Artenschutzes im Bundesnaturschutzgesetz und Tierschutzgesetz.“

Im Einklang damit deutet auch das BVerwG an, dass es von einer parallelen Anwendbarkeit von § 17 TierSchG und dem Jagdrecht ausgeht:

„Es liegt zwar auf der Hand, dass für jede gezielte Tötung von Tieren ein vernünftiger Grund erforderlich ist.“ (BVerwG, Beschluss vom 15. April 2021 – 3 B 9/20 –, Rn. 9, juris)

Allerdings entscheidet das BVerwG die Frage, ob die Jagd einen vernünftigen Grund i. S. v. § 17 TierSchG darstellt, nicht endgültig, sondern hält offen, ob

„das Jagdrecht das weidgerechte Töten der Tiere abschließend regeln sollte“ (BVerwG, Beschluss vom 15. April 2021 – 3 B 9/20 –, Rn. 9, juris)

Das BVerwG ging im konkreten Fall davon aus, dass ein vernünftiger Grund vorlag und hielt die Frage deshalb nicht für entscheidungserheblich.

Nach anderer Ansicht des OVG Magdeburg ist die Anwendbarkeit des TierSchG neben einer Kormoranverordnung, die die Bejagung der Kormorane zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden durch Kormorane regelt,

„bereits sehr zweifelhaft“ (OVG Magdeburg, Urteil vom 22. November 2017 – 2 K 127/15 –, Rn. 227, juris).

Das heißt, nach überwiegender Auffassung, machen die Regelungen über jagdbare Tierarten, Jagd- und Schonzeiten nach dem BJagdG gem. § 44a BJagdG die vom Jagdausübungsberechtigten verlangte Prüfung, ob für die Tötung eines Tiers (Wolfs) im Einzelfall ein „vernünftiger Grund“ i. S. v. § 17 S. 2 TierSchG besteht, gerade nicht entbehrlich.

Die Einhaltung des § 17 TierSchG ist selbst dann zu prüfen, wenn von einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG Gebrauch gemacht wird (vgl. Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR/Engelstätter, 6. Aufl. 2024, § 20 Rn. 155).

2.4.1 Voraussetzungen des vernünftigen Grundes

Fraglich ist aber, ob die vorschriftsgemäße Jagd generell einen „vernünftiger Grund“ darstellt oder ob das TierSchG zusätzliche strengere Anforderungen an die rechtmäßige Tötung stellt.

Schon die Funktion des vernünftigen Grundes in § 17 Nr. 1 TierSchG ist umstritten (vgl. Hoven/Hahn, JuS 2020, 823 m.w.N.). Der unbestimmte Rechtsbegriff wird strafrechtsdogmatisch teils als Tatbestandsmerkmal (BVerwG, Beschluss vom 31. Juli 2018 – 4 BN 13/18 –, Rn. 10, juris), teils als Rechtfertigungsgrund eingeordnet (vgl. Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 21. März 1977 – RReg 4 St 44/77 –, Rn. 16, juris).

Welche materiellen Voraussetzungen an den vernünftigen Grund zu stellen sind, wird als eine der umstrittensten Fragen des Tierschutzrechts bezeichnet (vgl. Hoven/Hahn, JuS 2020, 823 m.w.N.).

2.4.1.1 Tierfreundliche Ansicht

Die Zielsetzung des Jagdrechts „Bestandsregulierung wildlebender Tiere“ könnte einen vernünftigen Grund i. S. v. § 17 S. 2 TierSchG darstellen und damit die Strafbarkeit entfallen lassen. Dies gilt einer strengen Ansicht zufolge nur dort,

„[...] wo das Risiko einer Populationszunahme über die Tragfähigkeitsgrenzen des Lebensraums hinaus besteht“

(vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde ebd.)

Nach dieser Auffassung setzt das Tierschutzrecht dem etwaigen künftigen Jagdrecht auf den Wolf von vornherein insoweit Grenzen, als die Jagd auf konkrete Individuen nur zulässig ist, wenn an deren Aufenthaltsort das Risiko einer Überpopulation besteht (vgl. oben). Abgesehen von der Frage, wie eine solche Überpopulation konkret zu definieren wäre, dürfte sie jedenfalls eine noch strengere Bedingung als das Erfordernis der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL darstellen.

Hirt/Maisack/Moritz/Felde stützen sich außerdem darauf, dass die Jagd nur in dem Umfang zulässig ist, in dem sie zur Erreichung der in § 1 Abs. 2 und § 21 Abs. 1 BJagdG genannten Ziele geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. In dieser Prüfung habe auch die Staatszielbestimmung „Tierschutz“ Berücksichtigung zu finden (vgl. *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, a.a.O., Rn. 16).

2.4.1.2 Jagdfreundliche Ansicht

Demgegenüber vertritt *Schuck* im Kommentar zum BJagdG die jagdfreundliche Auffassung, dass die Jagd an sich, weil hier das Töten des Wildes immanent ist, einen vernünftigen Grund im Sinne des Tierschutzgesetzes darstellt (vgl. *Schuck*, a.a.O. § 1 Rn. 30). Er verweist in diesem Zusammenhang auf § 4 Abs. 1 TierSchG und schlussfolgert daraus, dass das Tierschutzrecht vorbehaltlich der jagdrechtlichen Bestimmungen gelten würde. Die Annahme eines generellen Vorrangs des Jagdrechts vor dem Tierschutzrecht ist aber unzutreffend, wie der VGH München im Einklang mit den obigen Ausführungen ausdrücklich klarstellt:

„Gemäß § 44a BJagdG bleiben u.a. die Vorschriften des Tierschutzrechts vom Jagdrecht unberührt, d.h. beide Rechtskreise gelten zunächst nebeneinander. Normenkollisionen sind gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 TierSchG nach der Spezialitätsregel aufzulösen. [...] Daraus ergibt sich eine Pflicht zur tierschutzkonformen Auslegung der jagdrechtlichen Normen insbesondere zur Fallenjagd.“ (VGH München Beschl. v. 24.5.2024 – 19 NE 23.1521, BeckRS 2024, 12182 Rn. 85)

Festzustellen ist, dass *Schuck* sich über das generelle Konkurrenzverhältnis zwischen Jagd- und Tierschutzrecht irrt (vgl. dazu oben). Ob die Anforderungen an den „vernünftigen Grund“

i. S. v. § 17 S. 2 TierSchG jagdfreundlich (so *Schuck*) oder restriktiv (so *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*) auszulegen sind, bleibt allerdings noch offen.

Nach Darstellung von Hoven/Hahn soll die herrschende Meinung die Vereinbarkeit einer Tötung mit dem Jagdrecht als einen vernünftigen Grund ansehen. Als Beleg für diese Aussage zitieren sei allerdings *Hirt/Maisack/Moritz* (vgl. Hoven/Hahn, JuS 2020, 823). Dies verwundert deshalb, weil *Hirt/Maisack/Moritz* gerade eine strengere und tierschutzfreundliche Ansicht vertreten (siehe oben).

Das BVerwG deutet an, dass die rechtmäßige Jagdausübung automatisch einen vernünftigen Grund gem. §§ 1 und 17 BJagdG darstellt. Im konkreten Fall ging es davon aus, dass eine rechtmäßige Abschlussplanung nach § 21 BJagdG die Anforderungen an einen vernünftigen Grund erfüllt (BVerwG, Beschluss vom 15. April 2021 – 3 B 9/20 –, Rn. 9, juris).

Das OVG Magdeburg scheint eine mindestens ebenso weite Ansicht zu vertreten. Es hat angenommen, dass eine Verordnung, die den Abschuss von Kormoranen erlaubt, einen vernünftigen Grund darstellt, wenn sie geeignet und erforderlich ist, ihre eigenen Ziele zu erreichen (OVG Magdeburg, Urteil vom 22. November 2017 – 2 K 127/15 –, Rn. 227, juris).

Das Bayerische Oberste Landesgericht (Beschluss vom 21. März 1977 – RReg 4 St 44/77 –, Rn. 17, juris) und das Brandenburgische Oberlandesgericht (Beschluss vom 11. Mai 2009 – 1 Ss 28/09 –, Rn. 15, juris) gehen davon aus, dass der Jagdschutz (§§ 23 ff. BJagdG) einen vernünftigen Grund darstellt. Ob das auch für andere Regelungen des BJagdG gilt, entscheiden die Gerichte nicht.

2.4.1.3 Vermittelnde Ansichten

Hoven/Hahn selbst halten die Jagdrechtskonformität nicht für ausreichend. Vielmehr müsste die Jagd im Einzelfall auch einem der in §§ 1 und 21 BJagdG genannten Zwecke – Wildschadensverhütung, Erhaltung des Wildbestands, Naturschutz – dienen (Hoven/Hahn, JuS 2020, 823).

Weniger streng äußert sich *Caspar*, der für den vernünftigen Grund zwei Voraussetzungen nennt: Zum einen müsse ein anerkannter menschlicher Zweck verfolgt werden, zum anderen müsse die Handlung diesbezüglich verhältnismäßig sein. Als anerkannter Zweck sollen sowohl Schutzintentionen als auch Nutzintentionen ausreichen (Caspar, NuR 1997, 577). *Caspar* hält eine Jagd zur Freizeitgestaltung für legitim, die Befriedigung einer bloßen Jagdlust hingegen nicht. Hier zeigen sich erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten.

Uneindeutig bleibt das OLG Celle, das in der Ausbildung von Jagdhunden an lebenden Enten eine erforderliche Ausbildungsmethode und damit einen vernünftigen Grund erblickt, weil § 3 Abs. 3 JagdG den Einsatz von brauchbaren Jagdhunden vorsieht (OLG Celle, Urteil vom 12.

Oktober 1993 – 2 Ss 147/93 –, Rn. 13 ff., juris). Insoweit orientiert sich das Gericht sowohl am JagdG als auch am Verhältnismäßigkeitsprinzip.

2.4.1.4 Fazit zum Tierschutzrecht

Die Mehrheit der dargestellten Gerichtsentscheidungen nimmt einen vernünftigen Grund i. S. v. § 17 TierSchG bereits dann an, wenn die Tötung des Tieres eine rechtmäßige Jagdausübung nach Maßgabe des Jagdrechts darstellt.

Dies würde aber die Kollisionsregelung in § 44a BJagdG entbehrlich machen, wonach das Tierschutzgesetz „unberührt“ bleibt. Denn läge ein vernünftiger Grund automatisch vor, sobald eine Jagdausübung jagdrechtskonform ist, käme das einer faktischen Verdrängung des § 17 TierSchG beziehungsweise einem generellen Vorrang des Jagdrechts gleich.

In der dargestellten Literatur wird – vor diesem Hintergrund verständlicherweise – wiederholt die Ansicht geäußert wird, dass es neben den Anforderungen des Jagdrechts nach dem Tierschutzgesetz auf zusätzliche Kriterien ankommt, etwa auf eine billigenswerte Zwecksetzung. Die Rechtsprechung hat sich zu dieser Frage noch nicht eindeutig geäußert.

Die Ansicht, dass eine Jagd nur dann nach § 17 TierSchG straffrei bleibe, wenn es dem isolierten Zweck diene, dem Risiko einer Überpopulation entgegenzuwirken, scheint nach dem dargestellten Meinungsstand eine besonders strenge Randmeinung zu sein.

In Bezug auf den Wolf stellt der vernünftige Grund der §§ 1, 17 TierSchG vermutlich keine zusätzliche Hürde dar. Entweder liegt er bereits dadurch vor, dass eine Jagdzeit für den Wolf ins Jagdrecht aufgenommen wird, oder er könnte im damit verfolgten Zweck des Herdenschutzes liegen. Dennoch schafft das Tierschutzrecht eine zusätzliche Rechtsunsicherheit zulasten der Jagdausübungsberechtigten.

Hinzuweisen ist allerdings noch darauf, dass das Tierschutzrecht auch abseits von § 17 TierSchG die Rechtmäßigkeit der Entnahme eines Wolfs wegen eines Nutztierrißes einschränken kann:

Im Einzelfall kann behördlich angeordnet werden, dass Weidetiere zum Schutz vor Raubtieren, insbesondere Wölfen, durch Errichtung eines speziellen Zaunes geschützt werden müssen, vgl. § 16a Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 i. V. m. § 2 Nr. 1 TierSchG i. V. m. § 3 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (i.d.F. v. 22.8.2006, BGBl. I S. 2043, zuletzt geändert d. Art. 3 Abs. 2 d. G. v. 30.6.2017, BGBl. I S. 2147, im Folgenden: TierSchNutzTV).

„Da die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung nach dem Willen des Verordnungsgebers eine vollständige Umsetzung der Nutztierschutz-RL darstellen soll (vgl. BR-Drucks. 317/01 v. 20.4.2001, S. 1; Lorz/Metzger, TierSchG, Kommentar, 6. Aufl. 2008, Vorbemerkung zur TierSchNutzTV, Rn. 6), ist § 3 Abs. 2 Nr. 3 TierSchNutzTV -

jedenfalls im Rahmen einer richtlinienkonformen Auslegung - dahingehend zu verstehen, dass sich die im 1. Halbsatz dieser Vorschrift erwähnte Erforderlichkeit auch auf den im 2. Halbsatz erwähnten Schutz vor Beutegreifern bezieht. Tiere sind demnach, soweit erforderlich und möglich, vor Beutegreifern zu schützen.“

(OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. Januar 2018 – 11 ME 448/17 –, Rn. 17, juris)

Für die Anordnung eines wolfsabweisenden Zaunes nach den Vorgaben des § 3 TierSchNutzTV muss im konkreten Einzelfall aber eine Erforderlichkeit bestehen, so das OVG Lüneburg im oben zitierten Beschluss (vgl. Rn. 20), auf den hier nicht weiter eingegangen werden soll. Festzuhalten ist demnach, dass das Tierschutzrecht eine Verpflichtung zum Ergreifen von Herdenschutzmaßnahmen wie Schutzzäunen begründen kann.

2.5 Anforderungen an die Einführung eines Jagdrechts auf den Wolf

Ein Jagdrecht auf den Wolf kann erst nach Änderung des BNatSchG eingeführt werden, wenn der Wolf national nur noch dem allgemeinen Artenschutz gem. § 39 BNatSchG unterliefe (siehe oben).

Nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL müsste ein Recht zur Entnahme oder Nutzung an sich nicht gesetzlich normiert werden, da dieses dem Artikel zufolge generell zulässig ist, soweit es mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Der Mitgliedstaat ist deshalb nur mindestens dazu verpflichtet, repressive Maßnahmen (zum Beispiel in Form eines Jagdverbots) zu ergreifen, wenn er feststellt, dass diese Bedingung nicht gewahrt wird.

Der deutsche Gesetzgeber ist jedoch bei nationaler Umsetzung der FFH-RL in Bezug auf alle Anhang V-Arten über diese Mindestanforderungen des Art. 14 Abs. 1 FFH-RL hinausgegangen, indem er ein generelles Tötungsverbot auch im allgemeinen Artenschutzrecht gem. § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG normiert hat.

Dieser strengere Schutz, als ihn Art. 14 FFH-RL verlangt, ist gem. Art. 193 AEUV unionsrechtskonform. Demnach bedürfte es in Deutschland aufgrund der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Artenschutzes zugunsten von Anhang V-Arten – abweichend von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL – ausnahmsweise doch einer gesetzlichen Einführung des Jagdrechts auf den Wolf. Nur dann verstieße die Tötung eines Wolfs nicht gegen § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, vgl. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG.

Inwieweit die Einführung eines Jagdrechts auf Wölfe in Deutschland möglich und was dabei zu beachten wäre, wird nachfolgend näher untersucht.

Dazu wird zunächst auf die Gesetzgebungskompetenz eingegangen (dazu unter 2.5.1), und es werden Grundlagen des Jagdrechts sowie der *status quo* in Bezug auf den Wolf erläutert (dazu unter 2.5.2).

Danach wird dargelegt, welche Anforderungen bei Ausgestaltung der Vorschriften zur Einführung eines unionsrechtskonformen Jagdrechts eingehalten werden müssten (dazu unter 2.5.3).

2.5.1 Gesetzgebungskompetenzen für das Jagdrecht

Da gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG das Jagdwesen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG ist, teilen sich der Bund und die Länder die Gesetzgebungszuständigkeit über das Jagdrecht dergestalt, dass die Länder grundsätzlich Regelungen erlassen dürfen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat.

Fehlt es an einer bundesgesetzlichen Regelung, liegt die Gesetzgebungszuständigkeit demnach bei den Ländern. Aber auch wenn der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz über das Jagdwesen Gebrauch gemacht hat – was mit Erlass des BJagdG geschehen ist – können die Länder hiervon durch eigene Gesetze gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GG abweichen.

Im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht auf den Gebieten des Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG geht gemäß Satz 2 das jeweils spätere (jüngere) Gesetz dem älteren vor (*lex posterior derogat legi priori*), daher spricht man von der sog. *lex-posterior*-Regel. Dies stellt eine Ausnahme zur Grundregel in Art. 31 GG dar, wonach normalerweise Bundesrecht Landesrecht bricht.

Unter einer „Abweichung durch Gesetz“ i. S. v. Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG sind alle landesrechtlichen Vorschriften zu verstehen, die eine vom Bundesrecht abweichende Rechtsfolge festsetzen. Dabei muss es sich nicht um formelle Parlamentsgesetze handeln, sondern auch Rechtsverordnungen (also materielle Gesetze der Exekutive) fallen darunter. (vgl. BeckOK GG/Seiler, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 72 Rn. 24.2-24.3)

Alle Länder haben von der Abweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 GG durch Erlass eigener Landesjagdgesetze (und dazugehöriger Rechtsverordnungen) in der Vergangenheit bereits wirksam Gebrauch gemacht (vgl. Schuck, a.a.O., Einl. Rn. 10).

Denkbar wäre somit die Einführung eines Jagdrechts auf den Wolf entweder im BJagdG oder in den Landesjagdgesetzen bzw. in deren jeweiligen Rechtsverordnungen. Einer alleinigen Änderung der Landesjagdgesetze wären dabei allerdings Grenzen durch Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 GG gesetzt:

Denn von der Abweichungsbefugnis ausgenommen sind das „Recht der Jagdscheine“ (Nr. 1) sowie gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und das Recht des Artenschutzes“. Hierbei handelt es sich ausweislich der Gesetzesbegründung

um sog. abweichungsfeste Kerne (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 11). Dazu steht in der Gesetzesbegründung erläuternd:

„Jagd und Naturschutz sind getrennte Rechtskreise. Das Recht des Artenschutzes umfasst nicht den jagdrechtlichen Artenschutz.“

Mit Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG wollte der Gesetzgeber dem Bund ermöglichen, umweltbezogenes EU-Recht einheitlich umzusetzen (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 11).

Das heißt, Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG meint insbesondere das Artenschutzrecht nach dem BNatSchG, womit der Bundesgesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben der Vogelschutz-RL und der FFH-RL umgesetzt hat – nicht hingegen den jagdrechtlichen „Artenschutz“, wie z. B. die Hege. Aber auch, wenn der Bundesgesetzgeber vom Europarecht abweichendes, noch strengeres Artenschutzrecht im BNatSchG regelt, fällt dies in den abweichungsfesten Kern i. S. v. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG, da der Wortlaut der Vorschrift nicht auf die Beweggründe des Bundesgesetzgebers zum Erlass der Vorschriften abstellt. Die bundesrechtlichen Artenschutzvorschriften nach §§ 37 ff. BNatSchG haben die Länder somit ohne Modifikationsmöglichkeit hinzunehmen.

„Dies muss indes nicht heißen, dass den Ländern seitens des Bundes - entweder durch schlichte Regelungsenthaltsamkeit oder ausdrückliche einfachgesetzliche Ermächtigung - keine eigenständigen Regelungsbereiche überlassen bleiben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Regelungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich des Artenschutzrechts mittlerweile durch die EG-Artenschutzverordnung so-wie durch von der Bundesrepublik Deutschland umzusetzende gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte und internationale Abkommen determiniert werden.“ (Kotulla: Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und „Föderalismusreform“, NVwZ 2007, 489, 493)

Das heißt, wenn ein Land gem. § 2 Abs. 2 BJagdG eine weitere Tierart bestimmt, die dem Jagdrecht abweichend von der Aufzählung in Satz 1 unterliegt, und für diese Art Jagdzeiten festsetzt, ist hierin eine von § 2 und § 22 Abs. 1 S. 2 BJagdG abweichende Regelung zu erblicken. Ob diese Regelungen wirksam sind, hängt allerdings davon ab, ob sie mit dem Artenschutzrecht vereinbar sind. Die Vereinbarkeit mit nationalem Artenschutzrecht als abweichungsfestem Kern verlangt Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG. Aber auch die Vereinbarkeit mit dem europäischem Artenschutzrecht muss für die Wirksamkeit der landesrechtlichen abweichenden Vorschrift gewährleistet sein. Dies hat folgenden Grund:

Die Länder haben bei Ausübung der Abweichungskompetenz verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben zu beachten (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 11). Daher zwingt sie auch das Gebot der Bundestreue, welches aus dem Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet wird (vgl. dazu BeckOK GG/Rux, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 20 Rn. 36), dazu, die europarechtlichen Verpflichtungen des Bundes zu beachten bzw. ihnen nicht zuwider zu handeln. Das hat zur Folge, dass europarechtswidrige Landesvorschriften, die von europarechtskonformen Bundesgesetzen abweichen, kraft Vorrangs der Verfassung nichtig sind und stattdessen das Bundesrecht fortgilt (vgl. Seiler, a.a.O., Rn. 24.4). Dies stellt gleichsam die Grenze der

Abweichungskompetenz der Länder dar mit der Folge, dass Verstöße einen Geltungsvorrang des Bundesrechts nach sich ziehen.

Zusammenfassung:

Ein – allein – landesrechtlich eingeführtes Jagdrecht (inklusive Jagdzeiten) auf den Wolf wäre aller Voraussicht nach unwirksam:

Bei unveränderter Rechtslage verstieße es schon gegen das Artenschutzrecht in §§ 44, 45 BNatSchG, also den abweichungsfesten Kern i. S. v. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG.

Aber auch bei Änderung des BNatSchG dahingehend, dass der Wolf nur noch dem allgemeinen Artenschutzrecht nach § 39 BNatSchG unterfiele, wäre ein landesrechtliches Jagdrecht rechtswidrig, solange und soweit sich der Wolf in einem ungünstigen Erhaltungszustand befände. Denn dann verstieße es gegen Art. 14 Abs. 1 FFH-RL, was wegen des Gebots der Bundestreue zur Unwirksamkeit der landesrechtlichen Vorschriften führen würde.

2.5.2 Grundlagen des Jagdrechts und *status quo* für den Wolf

Begrifflich zu unterscheiden ist zunächst zwischen dem Jagdrecht im objektiven Sinne, womit die Gesamtheit der Rechtsnormen über das Jagdwesen gemeint sind, und dem Jagdrecht im subjektiven Sinne nach § 1 Abs. 1 BJagdG. Das objektive Jagdrecht besteht nur auf die „dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten“, § 1 Abs. 1, § 2 BJagdG.

Das subjektive Jagdrecht meint das Jagdrecht des Jagdrechtsinhabers, auf einem konkreten Gebiet bestimmte Wildarten zu hegen, die Jagd auszuüben und sich Wild anzueignen. Es ist ein absolutes, gegen jedermann wirkendes Recht (vgl. Schuck, a.a.O., § 1 Rn. 3-4).

Vom subjektiven Jagdrecht zu unterscheiden ist das Jagdausübungsrecht, also die unmittelbare Möglichkeit der Ausübung der Jagd (vgl. Schuck, § 3 Rn. 12). Das Jagdausübungsrecht ist die zivilrechtliche Erlaubnis zur Ausübung der Jagd in einem Jagdbezirk (vgl. Schuck, § 15 Rn. 1).

Zur Abgrenzung der beiden siehe BGH, Urteil vom 20. 1. 2000 - III ZR 110/99 (Frankfurt a.M.), NJW 2000, 1720 (1720):

„Das Jagdrecht steht als untrennbar mit dem Eigentum an Grund und Boden verbundenes Recht dem Grundeigentümer zu (§ 3 I 1 u. 2 BJagdG). Vom Jagdrecht ist das Jagdausübungsrecht zu unterscheiden. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Hege des Wildes darf der Grundeigentümer das Jagdrecht nur ausüben, wenn ihm eine zusammenhängende Grundfläche von mindestens 75 ha gehört, die einen Eigenjagdbezirk i.S. des § 7 BJagdG bildet. In diesem Falle ist der Grundeigentümer auch jagdausübungsberechtigt (§§ 3 III, 7 IV 1 BJagdG). Wenn dagegen - wie hier - der

Grundbesitz der einzelnen Eigentümer die genannte Mindestgröße unterschreitet, ist er Teil eines gemeinschaftlichen Jagdbezirks (§ 8 I BJagdG). Hier steht die Ausübung des Jagdrechts nach § 8 V BJagdG der Jagdgenossenschaft als der Vereinigung der Grundeigentümer (§ 9 I BJagdG) zu. In gemeinschaftlichen Jagdbezirken darf der Eigentümer sein Jagdrecht nicht mehr selbst hegend und jagend ausüben, sondern nur noch in der einem Jagdgenossen erlaubten Art und Weise nutzen (vgl. Senat, BGHZ 84, 261 [264] = NJW 1982, 2183 = LM Art. 14 [Ca] GrundG Nr. 30 = NVwZ 1982, 579).“

Ausschließlich jagdausübungsberechtigt ist ein Grundeigentümer (Jagdrechtsinhaber) demnach nur dann, wenn er einen sog. Eigenjagdbezirk besitzt. Dieses Jagdausübungsrecht ist ein dingliches Recht (vgl. Schuck, § 3 Rn. 15). Anderenfalls teilt sich der Grundeigentümer das Jagdausübungsrecht mit seinen Jagdgenossen im gemeinschaftlichen Jagdbezirk. (vgl. Schuck, § 3 Rn. 13, 15)

Gleichgültig welches der oben genannten Rechte dem Einzelnen zivilrechtlich die Jagdausübung gestattet, muss er in jedem der Fälle stets Inhaber eines gültigen Jagdscheins sein, um die Jagd rechtmäßig ausüben zu dürfen, vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 BJagdG. Der Umfang der Jägerprüfung erstreckt sich gem. § 15 BJagdG auch auf die rechtlichen Voraussetzungen der Jagd, wobei dem Jagd-, Waffen-, Tierschutz-, Naturschutz- und Artenschutzrecht besondere Bedeutung zukommt (vgl. Schuck, a.a.O., Vor § 15 Rn. 1). Die Jägerprüfung muss allerdings nur bei der erstmaligen Erteilung des Jagdscheins bestanden werden und ist anschließend zeitlich unbegrenzt gültig, auch wenn sich anschließend die rechtlichen Anforderungen ändern (vgl. Schuck, § 15 Rn. 44).

Liegen die öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Jagd vor, ist das Recht des Einzelnen zur Ausübung der Jagd außerdem durch die folgenden Vorgaben begrenzt:

§ 1 Abs. 3 BJagdG verlangt, bei Ausübung der Jagd die allgemein anerkannten Grundsätze deutscher Weidgerechtigkeit zu beachten. Hierbei handelt es sich um einen Sammelbegriff aller rechtlich bedeutsamen, geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, die das Jagdhandwerk und die ethische Einstellung des Jägers zu Mitmenschen und zum Tier betreffen, insbesondere:

„Unter Weidgerechtigkeit ist die ethische Einstellung des Jägers zum Wild zu verstehen, die sich in der Art und Weise der Jagdausübung (im engeren Sinn) und in der Erhaltung und Hege des Wildes zeigt.“ (VGH München Urt. v. 12.5.1971 – 63 IV 70, BeckRS 1971, 103402)

Dieser unbestimmte Rechtsbegriff unterliegt einem ständigen Wandel, abhängig von der jeweils aktuellen gesellschaftlichen Auffassung und ist in vollem Umfang verwaltungsgerichtlich überprüfbar (vgl. Schuck, § 1 Rn. 27).

Eine Konkretisierung des Begriffes „Grundsätze deutscher Weidgerechtigkeit“ enthält § 19 BJagdG, worin bestimmte Formen der Jagdausübung und ein sachliches Verbot gestellt

werden. Der Katalog ist nicht abschließend, sondern steht im Zusammenhang mit einer Vielzahl von landesrechtlichen Vorschriften sowie Bußgeldtatbeständen § 39 BJagdG. (vgl. Schuck, § 19 Rn. 1)

„Weitere Beschränkungen ergeben sich aus Natur-, Artenschutz- und tierschutzrechtlichen Vorschriften.“ (Schuck, a.a.O. Rn. 2)

Die Länder können ferner gemäß § 19 Abs. 2 BJagdG ausdrücklich den Katalog nach Abs. 1 erweitern oder aus besonderen Gründen einschränken. Ist mit der Einschränkung aber ein Verstoß gegen die Richtlinie 2009/147/EG, also die Vogelschutz-RL, verbunden, dann ist sie unzulässig, vgl. § 19 Abs. 2 HS. 2 BJagdG.

Die explizite Bezugnahme auf die Vogelschutz-RL in § 19 Abs. 2 BJagdG hat historische Gründe und dient nur der Klarstellung. Sie hat keinen eigenständigen, über die nach Art. 72, Abs. 1 und Abs. 3 GG ohnehin geltende Anforderung nach einer europarechtskonformen Landesgesetzgebung hinausgehenden Regelungsgehalt. Denn wenn ein europarechtswidriges Gesetz des Landes von einem europarechtskonformen Bundesgesetz abweicht, dann ist es unwirksam und das Bundesrecht gilt fort (siehe oben).

Weitere Einschränkungen der Jagdausübung gelten gem. § 1, 2 und 22 BJagdG:

Wie bereits erwähnt, gilt das objektive Jagdrecht nur in Bezug auf die „dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten“, § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BJagdG. Gem. § 2 Abs. 2 BJagdG können Länder weitere Tierarten bestimmen.

Die Jagd auf Wild ist in zeitlicher Hinsicht nach § 22 Abs. 1 S. 1 BJagdG nur während der sog. Jagdzeiten gestattet, die durch Rechtsordnung des Bundes³⁷ für die jeweiligen Arten festgelegt sind. Außerhalb der Jagdzeiten ist Wild mit der Jagd zu verschonen (Schonzeiten), § 22 Abs. 1 S. 2 BJagdG.

Gem. § 22 Abs. 1 S. 3 BJagdG können Länder die Jagdzeiten nach der Bundesjagdzeitenverordnung abkürzen oder aufheben. Die Vorschrift stellt klar, was sich ohnehin aus Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG ergibt: Die Länder haben Kompetenz, vom Bund abweichende Jagdzeiten regeln. Die Abweichungskompetenz gilt über die in § 22 BJagdG vorgesehenen Fälle hinaus. Das heißt, die Landesgesetzgeber können eigene positive Jagdzeiten festsetzen oder ihre Gesetzgebungsbefugnis der Landesverwaltung (Exekutive) im Wege einer Verordnungsermächtigung delegieren (vgl. Art. 80 GG und einschlägige Parallelvorschriften in den Landesverfassungen). Dazu stellte beispielsweise das OVG Schleswig in Bezug auf die Landesjagdzeitenverordnung Schleswig-Holstein ausdrücklich mit Urteil vom 22.5.2017 klar (4 KN 2/15, BeckRS 2017, 123232 Rn. 37):

³⁷ Geregelt in der Bundesjagdzeitenverordnung (JagdZV).

„Ermächtigungsgrundlage der streitgegenständlichen Rechtsverordnung ist § 17a LJagdG. Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage selbst sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist die Gesetzgebungskompetenz des Landes gewahrt: Im Zuge der Föderalismusreform I, die am 1. September 2006 durch Änderung des Grundgesetzes in Kraft getreten ist, wurde die Gesetzgebungszuständigkeit für das Jagdwesen aus der Rahmenkompetenz des früheren Art. 75 Nr. 3 GG in die konkurrierende Gesetzgebung überführt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG n.F.). Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG n.F. erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auch auf den Naturschutz und die Landschaftspflege. Die Länder können nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GG durch Gesetz von der Bundesgesetzgebung abweichen. Hiervon hat das Land Schleswig-Holstein durch den am 24. Februar 2012 in Kraft getretenen § 17a LJagdG Gebrauch gemacht. Für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht gilt insoweit nicht Art. 31 GG. Vielmehr geht das jeweils spätere Gesetz vor (Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG).“

Wollen Länder vom Jagdverbot während der ganzjährigen Schonzeit gem. § 22 Abs. 2 BJagdG abweichen, dann müssen sie dabei Unionsrecht wahren (vgl. Schuck, § 22 Rn. 8, 11). Auch das ergibt sich bereits aus den obigen Ausführungen zu den Grenzen der Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG.

Von den obigen Abweichungskompetenz haben die Länder in unterschiedlicher Weise in ihren Landesjagdgesetzen oder durch jeweils eigene Jagdverordnungen Gebrauch gemacht. Nach der *lex-posterior*-Regel gem. Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG geht im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht betreffend das Jagdwesen das jeweils jüngere Gesetz dem älteren vor.

Wie bereits ausgeführt, gilt gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 BJagdG das Jagdrecht nur für die dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten, die in § 2 BJagdG aufgelistet werden. Die Länder können gemäß § 2 Abs. 2 BJagdG weitere Tierarten bestimmen, die dem Jagdrecht unterliegen.

Im Katalog nach § 2 Abs. 1 BJagdG ist der Wolf nicht aufgeführt, demnach gilt für ihn auch keine Jagdzeit nach der Bundesjagdzeitenverordnung. Er unterliegt folglich gem. § 22 Abs. 2 BJagdG einer ganzjährigen Schonzeit, also einem dauerhaften Jagdverbot.

Zwar wird der Wolf in wenigen Bundesländern schon derzeit als jagdbare Tierart aufgeführt, vgl. § 1 Nr. 9 JagdZV SH 2019³⁸ und § 5 S. 1 Nr. 6 NJagdG³⁹. Allerdings unterliegt der Wolf auch in diesen Ländern einer ganzjährigen Schonzeit, mithin einem Jagdverbot (vgl. oben).

Etwaige Abweichungen vom Jagdverbot auf den Wolf im Landesrecht durch Einführung von Jagdzeiten wären nach derzeitiger Rechtslage auch unzulässig, da der Wolf gem. §§ 44, 45 BNatSchG einem generellen Tötungsverbot unterliegt (siehe oben).

³⁸ Landesverordnung über jagdbare Tierarten und über die Jagdzeiten Schleswig-Holstein, GVBl. 2019, 59.

³⁹ Niedersächsisches Jagdgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2022, zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 14. Dezember 2023 (Nds. GVBl. S. 320).

2.5.3 Konkrete Möglichkeiten zur Einführung eines Wolfsjagdrechts

Um ein Recht zur Jagd auf den Wolf einzuführen, müsste der Wolf zuerst in den Katalog der dem Jagdrecht unterliegenden Arten nach § 2 Abs. 1 BJagdG aufgenommen werden. Alternativ dazu könnte er in die Kataloge der Landesgesetze aufgenommen werden, § 2 Abs. 2 BJagdG. Anschließend könnten nach § 22 Abs. 1, 2 BJagdG Jagdzeiten für den Wolf in den Jagdzeitenverordnungen des Bundes oder der Länder festgesetzt werden.

2.5.3.1 Zwingende Vorgaben des Unionsrechts

Wie bereits erläutert, wäre ein Jagdrecht auf Wölfe nach Maßgabe von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL, umgesetzt in § 39 BNatSchG, nur solange und insoweit unionsrechtskonform, als sich der Wolf in einem günstigen Erhaltungszustand befände.

Sollte diese Anforderung nicht gewahrt sein, würde zum einen der Anwendungsvorrang des Unionsrechts dazu führen, dass das Jagdrecht unangewendet bleiben müsste (vgl. oben). Die Entnahme eines Wolfs wäre dementsprechend – trotz etwaiger Vorschriften im Jagdrecht – wegen Art. 14 Abs. 1 FFH-RL rechtswidrig und würde eine Verletzung des Entnahmeverbots nach § 39 BNatSchG darstellen. Die Entnahme wäre nicht nur gem. § 69 Abs. 3 Nr. 7 BNatSchG ordnungswidrig, sondern auch gem. § 17 Nr. 1 TierSchG strafbar. Denn wenn aus unionsrechtlichen Gründen von dem Jagdrecht kein Gebrauch gemacht werden darf, kann dieses jedenfalls keinen vernünftigen Grund im Sinne des Tierschutzrechts darstellen.

Zum anderen würde ein Jagdrecht, das bei seiner Ausführung nicht systematisch und flächendeckend die Einhaltung der Anforderungen von Art. 14 FFH-RL sicherstellt, eine Vertragsverletzung darstellen. Denn um seiner Umsetzungspflicht gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV, in diesem Fall in Bezug auf die FFH-RL, nachzukommen, hat ein Mitgliedstaat nicht nur das nationale Umsetzungsgesetz richtlinienkonform auszugestalten. Ihn trifft darüber hinaus die Pflicht zur Sicherstellung eines effektiven richtlinienkonformen Vollzugs dieses Gesetzes durch die dafür zuständigen Behörden und sonstigen Adressaten. Hintergrund dessen ist, dass der Vollzug des Unionsrechts, von wenigen Ausnahmen abgesehen, den Mitgliedstaaten obliegt, wie für die Umweltpolitik in Art. 192 Abs. 4 AEUV klargestellt wird.

*„Die Pflicht zum Vollzug des Unionsrechts bzw. des dieses durchführenden oder umsetzenden nationalen Rechts ist eine **unbedingte Rechtspflicht**, [...]“*
(Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 4. Aufl. 2019, 5. Kap. Rn. 143)

Aus diesem Grund entschied der EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich in Bezug auf die Ausnahmemöglichkeit in Art. 9 der Vogelschutz-RL (79/409/EWG), dass die nationale Umsetzungsvorschrift unionsrechtswidrig ist. Denn sie sei nicht so formuliert, dass die zuständigen Behörden bei ihrer Anwendung mit ausreichender

rechtlicher Genauigkeit und auf der Grundlage anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisse sicherstellen, dass die quantitative Obergrenze, die Art. 9 Vogelschutz-RL verlangt, in keinem Fall überschritten wird. Daraus folgt, dass die Umsetzungspflicht eine Ausgestaltung der nationalen Umsetzungsvorschriften verlangt, die von vornherein auch den wirksamen und effektiven Vollzug der EU-Richtlinie sicherstellt, siehe Urteil vom 12.07.2007 – C-507/04 = BeckRS 2007, 70508, Rn. 199-202:

„199 Für die Feststellung, ob die Jagdregelung in § 51 II Krnt JagdG mit Art. 9 I Buchst. c der Richtlinie vereinbar ist, insbesondere im Hinblick auf die Voraussetzung, dass die ausnahmsweise erfolgenden Entnahmen auf „geringe Mengen“ beschränkt sein müssen, ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten bei Erlass der Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmung sicherstellen müssen, dass in allen Fällen der Inanspruchnahme der dort vorgesehenen Abweichung und für alle geschützten Arten die zugelassenen jagdlichen Entnahmen eine Obergrenze nicht überschreiten, die der in dieser Vorschrift verfügte Begrenzung dieser Entnahmen auf geringe Mengen entspricht und die auf der Grundlage streng wissenschaftlicher Erkenntnisse festzusetzen ist (vgl. Urteil WWF Italia u. a., Randnr. 29).

200 Auch wenn, wie die Bekl. vorträgt, die Jagd auf Auer- und Birkhahn der Abschussplanung unterliegt, fehlt es jedoch in der genannten nationalen Bestimmung an einer Klarstellung, was in diesem Zusammenhang unter dem Begriff „geringe Mengen“ i.S. des Art. 9 I Buchst. c der Richtlinie zu verstehen ist.

201 Damit eine Richtlinie gemeinschaftsrechtskonform umgesetzt werden kann, müssen aber die Stellen, die mit der Genehmigung abweichender Entnahmen einer bestimmten Art betraut sind, in der Lage sein, sich in Bezug auf die einzuhaltenden mengenmäßigen Obergrenzen auf hinreichend genaue Richtgrößen zu stützen (vgl. Urteil WWF Italia u. a., Randnr. 36).

202 Daher steht die Jagdregelung in § 51 II Krnt JagdG nicht im Einklang mit Art. 9 I Buchst. c der Richtlinie.“

Auch in einem Vertragsverletzungsverfahren zur FFH-RL gegen die Republik Frankreich betonte der EuGH, dass die Umsetzungspflicht über die Schaffung des gesetzlichen Rahmens hinaus auch die Sicherstellung einer richtlinienkonformen konkreten Durchführung umfasst, vgl. EuGH, Urteil vom 09.06.2011 – C-383/09, Rn. 19 und 21:

„19 Die Umsetzung dieser Bestimmung erlegt den Mitgliedstaaten nicht nur die Schaffung eines vollständigen gesetzlichen Rahmens auf, sondern auch die Durchführung konkreter besonderer Schutzmaßnahmen (Urteil vom 11. Januar 2007, Kommission/Irland, C-183/05, Slg. 2007, I-137, Randnr. 29). [...]

21 Ein solches strenges Schutzsystem muss also im Stande sein, tatsächlich die Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der in Anhang IV Buchstabe a der Habitatrichtlinie genannten Tierarten zu verhindern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2002, Kommission/Griechenland, C-103/00, Slg. I-1147, Randnr. 39).“

Zusammenfassung:

Das Jagdrecht für den Wolf müsste so ausgestaltet werden, dass die Aufrechterhaltung des günstigen Erhaltungszustands bei Vollzug (Ausführung) des Gesetzes stets gewahrt würde. Nach der oben erläuterten Rechtsprechung des EuGH müsste das Gesetz an das Vorliegen und Fortbestehen eines günstigen Erhaltungszustands auf lokaler und biogeografischer sowie ggf. grenzüberschreitender Ebene anknüpfen.

2.5.3.2 Konkrete Ausgestaltung des Jagdrechts

Weil sich die Erhaltungszustände dynamisch verändern und im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL fortlaufend insbesondere anhand aktueller wissenschaftlicher Daten (Art. 11 FFH-RL) zu bewerten sind (vgl. oben EuGH-Rechtsprechung), müsste die praktische Einhaltung dieser Anforderungen durch das Jagdrecht sichergestellt werden. Ohne ein wirksames Monitoring gem. Art. 11 FFH-RL resultiert nach der Rechtsprechung des EuGH aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL sogar ein Jagdverbot (vgl. dazu EuGH-Urteil vom 29.07.2024 – C-436/22, NVwZ 2025, 164).

Der Gesetzgeber hat deshalb erstens rechtlich abzusichern, dass ein wirksames Monitoring nach Art. 11 FFH-RL stattfindet. Zweitens müsste das etwaige Jagdrecht so bestimmt formuliert werden, dass es den einzelne Jagdausübungsberechtigten ermöglicht, ohne juristische Vorkenntnisse das Vorliegen der Voraussetzungen für die rechtmäßige Jagd beurteilen zu können.

Solange ein ungünstiger Erhaltungszustand vorliegt, wäre die Entnahme von Wölfen weiterhin unzulässig gem. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Ausnahmen von diesem Verbot wären nur nach Maßgabe von § 39 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 45 Abs. 7 BNatSchG zulässig (in Umsetzung von Art. 16 FFH-RL), siehe oben.

Da für die laufenden Monitoringpflichten nach Art. 11 FFH-RL (national umgesetzt in § 6 BNatSchG) in erster Linie die Länder zuständig sind, läge es nahe, sie zu verpflichten, auf ihren Internetseiten für jeden zugängliche Bewertungen der aktuellen Erhaltungszustände auf lokaler und biogeografischer Region zu veröffentlichen und in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren. Wenn sich die einzelnen Jagdausübungsberechtigten auf diese Weise über den aktuellen Erhaltungszustand am jeweiligen Ort informieren könnten, müssten sie nicht selbst die Daten bewerten. Angesichts der strengen Anforderungen, die der EuGH an die Bewertung des Erhaltungszustands stellt (vgl. oben), wäre diese Vorgehensweise pragmatischer und rechtssicherer, als die Bewertung durch die Jagdausübungsberechtigten selbst vornehmen zu lassen.

Die Pflicht zur regelmäßigen Bewertung und Veröffentlichung der Erhaltungszustände, zum Beispiel durch die Landesbehörden, müsste gesetzlich näher ausgestaltet werden, was in § 6 BNatSchG geschehen könnte.

Das Jagdrecht selbst könnte dann anknüpfend an diese laufenden Veröffentlichungen der aktuellen Erhaltungszustände beispielsweise sinngemäß wie folgt normiert werden:

„Der Wolf (Canis lupus) unterliegt nur dem Jagdrecht, wenn und solange er sich auf lokaler, biogeografischer, nationaler und erforderlichenfalls grenzüberschreitender Ebene in einem günstigen Erhaltungszustand nach Maßgabe der Richtlinie 92/43/EWG befindet. Aktuelle Informationen über den Erhaltungszustand sind auf den Internetseiten der örtlich zuständigen Behörden einsehbar und dürfen nicht älter als sechs Monate sein. Liegen keine aktuellen Informationen vor, ist die Jagd unzulässig.“

Auch kürzere Intervalle als sechs Monate könnten normiert werden. Die Behörden könnten beispielsweise auch dazu verpflichtet werden, die Bewertungen der Erhaltungszustände in Karten darzustellen, in denen die Grenzen der Jagdbezirke eingezeichnet sind, um den Jagdausübungsberechtigten exakte Informationen über den aktuellen Erhaltungszustand in ihrem Jagdbezirk zu geben.

Als alternatives oder zusätzliches gesetzliches Steuerungsinstrument käme eine Kontingentierung der zulässigen Wolfsentnahmen bei Vorliegen eines günstigen Erhaltungszustands zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung des günstigen Erhaltungszustands in Betracht, sie wäre aber nicht zwingend erforderlich.

Falls sich der Gesetzgeber für diese Variante entscheiden würde, müsste er gesetzlich sicherstellen, dass die Kontingente anhand der maßgeblichen räumlichen Bezugsgrenzen (lokal, biogeografisch und grenzüberschreitend) ermittelt und laufend auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 14 FFH-RL hin bewertet werden, um der EuGH-Rechtsprechung Rechnung zu tragen. Die Kontingente müssten demnach insbesondere aufgrund der aktuellen Monitoringergebnisse nach Art. 11 FFH-RL berechnet werden. Insbesondere dürfte es bei Ermittlung und Verteilung der Kontingente nicht zu einer Verschleierung ungünstiger Erhaltungszustände innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kommen (vgl. oben).

Sowohl bei einer Kontingentierung als auch bei einer direkten Anknüpfung an die Bewertungen der Behörden müsste gesetzlich außerdem sichergestellt werden, dass auch die konkrete Ausübung des Jagdrechts flächendeckend erfasst und dokumentiert wird. Dies wäre erforderlich, damit wiederum deren Auswirkung auf den Erhaltungszustand überwacht und berücksichtigt werden kann. Die Monitoringpflichten müssten hierauf qua Gesetz erstreckt werden.

Anlässlich der politischen Debatte, die teilweise den Anschein erwecken könnte, als würde die Richtlinienänderung es dem Gesetzgeber erlauben, pauschale Kontingente bzw. Quoten für die Jagd auf Wölfe einzuführen, ohne zwischen Erhaltungszuständen differenzieren zu müssen, ist aber klarzustellen:

Die gesetzliche Festlegung eines Jagdkontingents für Wölfe trotz eines ungünstigen Erhaltungszustands, die die Jagd gestattet, ohne im Einzelfall die Einhaltung von § 45 Abs. 7 BNatSchG sicherstellen zu müssen, wäre nicht mit den Artt. 14 und 16 FFH-RL vereinbar.

Denkbar wäre allerdings, dass der Gesetzgeber die Anzahl der insgesamt nach Art. 16 FFH-RL zulässigerweise erteilungsfähigen Ausnahmegenehmigungen „deckelt“, indem er beispielsweise regionale Obergrenzen für die Anzahl der zulässigen Ausnahmegenehmigungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG definieren würde.

Diese Obergrenzen könnten als zusätzliches Kriterium zu den ohnehin kumulativ geltenden Ausnahmevoraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG hinzutreten, um sicherzustellen, dass die Summe der erteilten Einzelausnahmen insgesamt nicht die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands behindern kann (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 29). Eine solche Vorgehensweise hält der EuGH in seinem Urteil „Finnischer Wolf I“ für mit Art. 16 FFH-RL vereinbar (EuGH, Ur. v. 14.06.2007 – C-342/05, curia.europa.eu, Rn. 45):

„Der Umstand, dass die Entscheidungen über die Abschussgenehmigungen für Wölfe auch die regionale Höchstquote für die Tiere, die in den einzelnen Wildschutzbezirken geschossen werden können, berücksichtigen müssen, kann nicht als Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie betrachtet werden. Denn diese Quote, die nach der Zahl der Tiere festgesetzt wird, die beseitigt werden können, ohne dass die betreffende Art gefährdet wird, bildet, wie die Generalanwältin in Nr. 33 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, nur den Rahmen, innerhalb dessen die Wildschutzbezirke Abschussgenehmigungen erteilen können, wenn im Übrigen die Voraussetzungen von Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie erfüllt sind.“

Mithin muss zur Beurteilung der rechtlichen Anforderungen und möglichen Ausgestaltung des Jagdrechts stets sauber unterschieden werden, ob ein günstiger oder ein ungünstiger Erhaltungszustand vorliegt.

Schließlich ist noch auf § 22 Abs. 4 S. 1 BJagdG hinzuweisen:

In den Setz- und Brutzeiten dürfen bis zum Selbständigwerden der Jungtiere die für die Aufzucht notwendigen Elterntiere, auch die von Wild ohne Schonzeit, nicht bejagt werden.

Wölfe bringen ihre Jungen in der Regel von April bis Mai zur Welt und sind während der Aufzucht sehr störungsempfindlich.⁴⁰

„Das ganze Rudel kümmert sich um die Aufzucht der Welpen, trotzdem ist deren Sterblichkeit sehr hoch. Nach ca. drei Monaten werden die Welpen aus der Wurfhöhle

⁴⁰ Vgl. <https://lfu.brandenburg.de/lfu/de/aufgaben/natur/tiere-und-pflanzen/saeugetiere/woelfe-in-brandenburg/wolfsbestand-brandenburg/fortpflanzung-und-wolfswelpen/>.

zu geschützten Verstecken (Rendezvous-Plätze) gebracht, wo sie alleine bleiben, während die Erwachsenen jagen. Ab Herbst folgen sie dem Rudel.“⁴¹

Selbst bei Einführung von Jagdzeiten für Wölfe, wäre die Jagd auf Elterntiere gemäß § 22 Abs. 4 S. 1 BJagdG im Zeitraum von April bis September/Okttober verboten, um die Jungenaufzucht nicht zu stören.

Zusammenfassung:

Ein Jagdrecht auf Wölfe wäre nur einführbar, wenn der nationale Artenschutz für Wölfe nach dem BNatSchG herabgesetzt würde und es positivgesetzlich (zum Beispiel im BJagdG) normiert würde. Denn bei alleiniger Änderung des BNatSchG wäre auch künftig die letale Entnahme von Wölfen durch das generelle Tötungsverbot nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG untersagt.

Bei Einführung des Jagdrechts hätte der Gesetzgeber sicherzustellen, dass das unionsrechtlich erforderliche Schutzminimum nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL auch bei Vollzug des Jagdrechts jederzeit gewahrt würde. Nur damit würde er seiner Umsetzungspflicht hinreichend nachkommen.

Gelänge keine unionsrechtskonforme Ausgestaltung des Jagdrechts, dann hätte der Gesetzgeber ein Vertragsverletzungsverfahren zu befürchten. Die entsprechende Vorschrift wäre zwar gültig, dürfte aber aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht angewendet werden, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für Jagdausübungsberechtigte und sonstige Beteiligte führen würde.

Das Schutzminimum nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL verlangt konkret, dass der Wolf nur dort gejagt werden darf, wo er sich in einem günstigen Erhaltungszustand befindet und nur insoweit, als die Jagd mit dessen Aufrechterhaltung auf lokaler, biogeografischer, nationaler und erforderlichenfalls grenzüberschreitender Ebene vereinbar ist. Der Erhaltungszustand ist dynamisch und fortlaufend insbesondere anhand aktueller Monitoringdaten nach Art. 11 FFH-RL und unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips zu bewerten.

Ein etwaiges Jagdrecht darf deshalb nur unter der Bedingung eingeführt werden, dass seine Ausübung in jedem Einzelfall garantiert diesen Anforderungen des Art. 14 FFH-RL entspricht. Demnach müssten die Monitoring- und Berichtspflichten hinreichend bestimmt geregelt und auch auf die Auswirkungen der Jagdausübung auf die Erhaltungszustände erweitert werden.

Würde ein Jagdrecht auf Wölfe eingeführt, dann wäre die Entnahme dennoch gem. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG generell verboten, solange ein ungünstiger

⁴¹ Vgl. <https://www.kora.ch/de/arten/wolf/portrait>.

Erhaltungszustand bestünde. Unter diesen Umständen dürfte die letale Entnahme nur ausnahmsweise gem. § 39 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 45 Abs. 7 BNatSchG zugelassen werden. Es würden also weiterhin dieselben strengen Ausnahmevoraussetzungen gelten wie nach bisheriger Rechtslage, da Art. 16 FFH-RL sich auf die Verbote nach Art. 12 und nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL bezieht und aus Art. 14 Abs. 1 FFH-RL bei ungünstigem Erhaltungszustand ein Jagdverbot resultiert (EuGH).

3. Praktische Herausforderungen im künftigen Wolfsmanagement (Vollzugsfragen)

Von der oben beantworteten Frage nach der rechtlichen Einführbarkeit eines Jagdrechts auf Wölfe ist die (Anschluss-)Frage nach der Zulässigkeit seiner praktischen Ausübung (Vollzug) aus Sicht des Adressaten zu unterscheiden.

Sollte es dem Gesetzgeber nicht gelingen, ein künftiges Jagdrecht auf Wölfe so auszugestalten, dass Rechtsanwendende immer sicher die Anforderungen nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL wahren, dann führte dies für den Einzelnen zu erheblicher Rechtsunsicherheit.

Würde die Jagdausübung im Einzelfall gegen die Anforderungen nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL verstoßen, dann wäre das Jagdrecht unanwendbar. Das heißt, Jagdausübungsberechtigte dürften von den entsprechenden Vorschriften wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts keinen konkreten Gebrauch machen (vgl. oben). Welche Personenkreise dies im Einzelfall zu prüfen und zu beachten hätten, ist unterschiedlich zu beurteilen.

3.1 Bindungswirkung für staatliche Stellen

Zunächst ist klarzustellen, dass staatliche Stellen, insbesondere Behörden und nationale Gerichte, zur Nichtanwendbarkeit einer nationalen unionsrechtswidrigen Vorschrift, befugt und sogar verpflichtet sind. Das gilt, obwohl sie gem. Art. 20 Abs. 3 GG an „Recht und Gesetz“, also scheinbar auch an das unionsrechtswidrige Gesetz, gebunden sind.

Zwar gelten EU-Richtlinien, anders als Verordnungen, normalerweise gerade nicht unmittelbar, sondern es bedarf für eine innerstaatliche Bindungswirkung ihrer Umsetzung in nationales Recht, vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV. Kommt der mitgliedstaatliche Gesetzgeber dieser Umsetzungspflicht aber gar nicht nach (Variante 1) oder weicht er von seinem Umsetzungsgesetz nachträglich in unionsrechtswidriger Weise ab (Variante 2), dann haben staatliche Stellen bei der Rechtsanwendung ausnahmsweise selbst auf das Unionsrecht (die Richtlinie) abzustellen.

Vorliegend ginge es um Variante 2, da der deutsche Gesetzgeber seiner Umsetzungspflicht in Bezug auf den künftig für Wölfe geltenden Art. 14 FFH-RL durch das generelle Entnahmeverbot für Anhang V-Arten in § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG und die Unterschutzstellung des Wolfs

(vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG) grundsätzlich schon nachgekommen ist.

Würde er allerdings den nationalen Artenschutz auf § 39 BNatSchG herabsetzen und dann die Jagd auf Wölfe pauschal erlauben (beispielsweise im BJagdG) – ohne einen günstigen Erhaltungszustand als tatbestandliche Voraussetzung für die Entnahme zu formulieren – dann verstieße er durch dieses Jagdrecht nachträglich gegen seine Umsetzungspflicht in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 FFH-RL. Denn dann wäre nicht sichergestellt, dass bei Vollzug der Vorschrift die Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands geprüft und eingehalten wird.

Der EuGH hat in der Rechtssache *Fratelli Costanzo* (Urteil vom 22.06.1989 - Rs 103/88, ECLI:EU:C:1989:256 Rn. 33 = NVwZ 1990, 649) entschieden, dass alle Träger der Verwaltung verpflichtet sind, die Bestimmungen einer EU-Richtlinie dadurch einzuhalten, dass sie die Vorschriften des nationalen Rechts unangewendet lassen, die damit nicht in Einklang stehen (vgl. NVwZ 1990, 649 (650), Rn. 31). Dies gilt dann,

„[...] wenn die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes einzuhaltenden Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass die Einzelnen sich vor den nationalen Gerichten auf die Bestimmungen einer Richtlinie berufen können“ (ebd.).

Art. 14 FFH-RL nach den obigen Maßstäben im Fall *Fratelli Costanzo* hinreichend bestimmt: Sollte der Erhaltungszustand des Wolfs in Deutschland oder in Teilen Deutschland (lokal oder biogeografisch) als ungünstig zu bewerten sein, dann hätte Deutschland nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um seine Nutzung so einzuschränken, dass sie mit der zukünftigen Erreichbarkeit eines günstigen Erhaltungszustands im Einklang stünde. Als solche „Maßnahme“ hätte der Bundesgesetzgeber, solange der günstige Erhaltungszustand im Mitgliedstaat noch nicht erreicht ist, nach der Rechtsprechung des EuGH ein Jagdverbot zu regeln (vgl. dazu EuGH-Urteil vom 29.07.2024 – C-436/22, NVwZ 2025, 164).

Somit müssten künftige Gesetze über die Jagd (Entnahme) von Wölfen von staatlichen Stellen wegen des Effektivitätsprinzips nach der Rechtsprechung des EuGH generell, das heißt nicht erst nach Aussetzung und EuGH-Vorlage durch ein Gericht, unangewendet bleiben, solange sich der Wolf in einem „ungünstigen Erhaltungszustand“ befindet (vgl. Ludwigs/Pascher, „Die Europäisierung des Verwaltungsrechts in der Fallbearbeitung“ in: JuS 2022, 409 (411)). Dies gilt wegen des Vorsorgeprinzips auch, solange unklar ist, wie der Erhaltungszustand zu bewerten ist (vgl. oben).

Dass auch eine Verwaltungspraxis (in diesem Fall Jagdpraxis) für sich genommen eine Vertragsverletzung im Hinblick auf die sich aus der FFH-RL ergebenden mitgliedstaatlichen Pflichten darstellen kann, hat der EuGH bereits entschieden (vgl. EuGH, Urteil vom 14. Juni 2007 – C-342/05, Rn. 32 f., curia.europa.eu). Dies ergibt sich zudem schon daraus, dass auch die Verwaltung als Staatsgewalt, wie gezeigt, gem. Art. 20 Abs. 3 GG jederzeit an das primäre Unionsrecht und damit auch an den Anwendungsvorrang des Unionsrechts gebunden ist, vgl. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV. Zu den gem. Art. 14 FFH-RL erforderlichen Maßnahmen zählte

folglich auch die Anordnung von Jagdverboten im Einzelfall, wenn das Gesetz nicht unionsrechtskonform ausgestaltet wäre.

3.2 Bindungswirkung für Jagdausübungsberechtigte

Den einzelnen Jagdausübungsberechtigten – im Regelfall juristische und biologische Laien – kann dagegen nicht zugemutet werden, selbst die Prüfung und Beachtung des Anwendungsvorrangs des Art. 14 FFH-RL vor den einfachgesetzlichen Vorschriften des Jagdrechts vornehmen zu müssen. Sie könnten nicht selbst erkennen, dass ein unionsrechtswidriges Jagdrecht unanwendbar ist, sofern es nicht mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Gerade deshalb muss diese Anforderung nach Art. 14 FFH-RL hinreichend bestimmt und für Rechtsanwendende verständlich aus dem Jagdgesetz hervorgehen (siehe oben).

Die Unkenntnis würde die Jagdausübungsberechtigten, die ein unionsrechtswidriges Jagdrecht vollziehen, allerdings nicht vor behördlichen Anordnungen schützen. Denn wenn nach dem oben Gesagten die staatlichen Stellen den Anwendungsvorrang zu beachten haben, dann müssen sie ihn gegenüber den Einzelnen für eine effektive Wirksamkeit des Unionsrechts hoheitlich durchsetzen. Dies würde einen immensen Verwaltungsaufwand und entsprechende Kosten bedeuten.

3.3 Fazit zum Vollzug

Der Anwendungsvorrang von Art. 14 Abs. 1 FFH-RL und die daraus resultierende Unwirksamkeit eines Jagdrechts auf Wölfe bei ungünstigem Erhaltungszustand wären insbesondere von den Jagdbehörden, aber auch von anderen staatlichen Stellen, darunter Gerichten, eigenständig zu überprüfen und zu beachten. Sie müssten also gegen die unionsrechtswidrige Jagdausübung vorgehen. Jagdausübungsberechtigte müssten entsprechenden behördlichen Anordnungen Folge leisten.

Auch zur Vermeidung dieser Vollzugsrisiken und Rechtsunsicherheit für die Jagdausübungsberechtigten muss sichergestellt werden, dass ein etwaiges Jagdrecht auf den Wolf von vornherein unionsrechtskonform ausgestaltet wird. Dies erstreckt sich auch auf die Sicherstellung eines unionsrechtskonformen Vollzugs, der behördliche Anordnungen im Einzelfall sowie diesbezügliche Gerichtsverfahren entbehrlich machen würde.

4. Fazit zu den Risiken der Herabstufung des Wolfs in den Anhang V der FFH-RL

Aus alledem folgt, dass die Herabstufung des Wolfs in Anhang V der FFH-RL Risiken für seinen wirksamen Schutz birgt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass aus der Herabstufung des Wolfs von Anhang IV in den Anhang V der FFH-RL in Deutschland unmittelbar zwar kein verringertes Schutzniveau folgt. Es besteht auch gerade keine Verpflichtung für den deutschen Gesetzgeber, eine Änderung des BNatSchG vorzunehmen. Vielmehr dürfte der nationale Schutzstatus weiterhin so streng bleiben wie bisher, vgl. Art. 193 AEUV.

Die am 14.07.2025 in Kraft getretene Richtlinienänderung hat dem deutschen Gesetzgeber allerdings die Möglichkeit eröffnet, im nationalen Recht den Wolf aus dem Anwendungsbereich des besonderen Artenschutzes nach den §§ 44, 45 BNatSchG herauszunehmen. Er könnte das Schutzniveau entsprechend der Herabstufung in der FFH-RL auf das des allgemeinen Artenschutzes, konkret § 39 BNatSchG, herabsenken.

Die Einführung eines Jagdrechts auf Wölfe wäre nur nach einer solchen Änderung des für den Wolf in Deutschland geltenden Artenschutzes zulässig, da einer rechtmäßigen Jagd bis dahin weiterhin das Tötungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG entgegenstünde.

Sollte es zu einer entsprechenden Änderung des BNatSchG kommen, womit angesichts der politischen Forderungen der Bundesländer und den Ergebnissen der Koalitionsgespräche der Bundesregierung zu rechnen ist, dann würde der Wolf anschließend nur noch unter dem allgemeinen Artenschutz gem. §§ 39 bis 43 BNatSchG stehen. Diese Regelungen dienen der (hinreichenden) Umsetzung des neuerdings nach Unionsrecht erforderlichen Schutzes für Wölfe gemäß Art. 14 (bis 16) FFH-RL.

Das nunmehr unionsrechtlich konkret verlangte Schutzniveau hängt gemäß Art. 14 Abs. 1 FFH-RL davon ab, ob sich der Wolf in einem günstigen Erhaltungszustand befindet.

Unter anderem über den Erhaltungszustand des Wolfs hat die Bundesrepublik Deutschland bis Ende Juli dieses Jahres im FFH-Bericht 2025 eine Bewertung an die Kommission abzugeben, vgl. Art. 17 FFH-RL. Dies birgt das Risiko, dass der Erhaltungszustand des Wolfs darin fehlerhaft als günstig eingestuft werden könnte. Bei der Bewertung stellt sich beispielsweise die Frage, wie ein „günstiger Referenzwert“ fachwissenschaftlich korrekt zu ermitteln ist.

Allerdings ist der FFH-Bericht zur Bewertung des Erhaltungszustands im Rahmen von Art. 14 FFH-RL nicht allein maßgeblich, sondern daneben sind stets die neuesten, insbesondere aus dem Monitoring gem. Art. 11 FFH-RL gewonnenen, wissenschaftlichen Daten sowie das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen. Auch bei der jeweiligen Beurteilung im Einzelfall besteht aber das Risiko, dass die Daten falsch interpretiert und bewertet werden und im Ergebnis zu Unrecht von einem günstigen Erhaltungszustand ausgegangen wird.

Sollte der Erhaltungszustand des Wolfs als „ungünstig“ einzustufen sein, dann müsste hieraus gem. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL ein Jagdverbot resultieren (vgl. EuGH-Urteil vom 29.07.2024). Da der deutsche Gesetzgeber Art. 14 FFH-RL bereits „überschießend“ umgesetzt hat, indem er in § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ein generelles Jagdverbot für Anhang V-Arten normiert hat, lebt dieses bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands automatisch auf. Denn ein etwaiges Jagdrecht, das die Jagd trotz ungünstigen Erhaltungszustands zulassen würde, würde das Entnahmeverbot nach Art. 14 FFH-RL bzw. § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG in unionsrechtswidriger Weise unterlaufen und wäre demnach unanwendbar.

Dies hat zur Folge, dass selbst bei Einführung eines Jagdrechts auf Wölfe deren letale Entnahme bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands nur ausnahmsweise im Einzelfall nach Maßgabe von Art. 16 FFH-RL, umgesetzt in § 39 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 45 Abs. 7 BNatSchG erlaubt werden darf.

Art. 14 FFH-RL könnte den deutschen Gesetzgeber allerdings formell nicht davon abhalten, ein – unionsrechtswidriges – Jagdrecht auf den Wolf trotz eines möglicherweise ungünstigen Erhaltungszustands einzuführen. Sollte dies geschehen, dann dürfte von dem etwaigen Jagdrecht zwar wegen des Anwendungsvorrangs von Art. 14 FFH-RL kein Gebrauch gemacht werden, was alle staatlichen Stellen (Behörden und Gerichte) zu beachten und durchzusetzen hätten. Allerdings hielte dies einzelne Jagdausübungsberechtigte nicht vom Vollzug des unanwendbaren Jagdrechts ab, bis sie hieran durch behördliche Untersagung gehindert würden.

Ein theoretisch unionsrechtswidrig eingeführtes Jagdrecht würde also trotz des Anwendungsvorrangs eine reale Gefahr für die Wolfspopulationen darstellen.

Um sicherzustellen, dass sich in der Praxis nicht nur staatliche Stellen, sondern auch die Jagdausübungsberechtigten an den Anwendungsvorrang von Art. 14 FFH-RL halten und zur Schaffung entsprechender Rechtssicherheit müsste ein etwaiges Jagdrecht deshalb so ausgestaltet werden, dass es nur unter Wahrung des Schutzminimums nach Art. 14 Abs. 1 FFH-RL gelten würde. Das heißt nur unter der Bedingung eines in den nach der EuGH-Rechtsprechung maßgeblichen räumlichen Bezugsgrenzen bestehenden günstigen Erhaltungszustands des Wolfs Jagd und nur insoweit, als dieser trotz der Jagd sicher aufrechterhalten wird.

III. Der Schutz des Wolfs als prioritäre Art nach Anhang II der FFH-RL (Habitatschutz)

Durch die Herabstufung des Wolfs von Anhang IV in Anhang V der FFH-RL wurde das Schutzniveau nach dem europäischen Artenschutzrecht (Artt. 12 bis 16 FFH-RL) herabgesetzt (siehe oben).

Wie bereits dargelegt, bleibt der Wolf aber weiterhin eine (sogar prioritäre) Art nach Anhang II der FFH-RL. Somit finden trotz der Richtlinienänderung weiterhin die Vorschriften über das ökologische Netz „Natura 2000“, sog. Habitatschutzrecht (Art. 3 ff. FFH-RL, national umgesetzt in den §§ 31 bis 36 BNatSchG), auf den Wolf Anwendung.

Da der Wolf bislang als streng geschützte Art im Sinne des Anhangs IV der FFH-RL unter besonderem Artenschutz gem. § 44 BNatSchG stand, kam es auf seine habitatrechtliche Unterschutzstellung praktisch bis jetzt selten an. Denn das strenge Schutzniveau nach § 44 BNatSchG galt ohnehin flächendeckend, mithin auch in (potenziellen) FFH-Gebieten.

Dies kann sich aber zukünftig ändern. Denn wie gezeigt, hat die Richtlinienänderung dem deutschen Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, den Schutz des Wolfs herabzusetzen und sogar ein Jagdrecht einzuführen. Selbst, wenn dieses unionsrechtswidrig ausgestaltet würde, bestünde eine konkrete Gefahr für die Wolfspopulationen in Deutschland, da das Jagdrecht trotz bestehender ungünstiger Erhaltungszustände zur praktischen Anwendung gelangen könnte.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen deshalb zeigen, inwieweit der Wolf nach dem Habitatschutzrecht in Deutschland geschützt ist und was das für sein Bestandsmanagement, insbesondere ein etwaiges künftiges Jagdrecht, bedeutet. Es wird auch beleuchtet, weshalb ein Umsetzungsdefizit in Bezug auf die Ausweisung von Schutzgebieten für Wölfe zu bemängeln ist und wie damit rechtlich umzugehen ist.

1. Allgemeine Ausführungen zu Art. 3 ff. FFH-RL und §§ 32 ff. BNatSchG

Nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 FFH-RL ist ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ zu errichten. Die Schutzgebiete umfassen neben den Lebensraumtypen (LRT) des Anhangs I die FFH-RL die Arten des Anhangs II und dienen dem Fortbestand oder der Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands dieser LRT oder Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet (vgl. Satz 2). Umgesetzt ist diese Pflicht in § 31 BNatSchG:

„Der Bund und die Länder erfüllen die sich aus den Richtlinien 92/43/EWG und 2009/147/EG ergebenden Verpflichtungen zum Aufbau und Schutz des zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie 92/43/EWG.“

Nach Art. 4 i. V. m. Anhang III FFH-RL erfolgt die Gebietsausweisung in einem zweistufigen Verfahren. Für die ausgewiesenen Schutzgebiete haben die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen und geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen. In Deutschland sind nach § 32 Abs. 1 BNatSchG die Länder zur Auswahl und Benennung der Schutzgebiete im Benehmen mit dem BMUKN verpflichtet. Die Gebiete sind gemäß § 32 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 BNatSchG zu Schutzgebieten zu erklären. Die Schutzerklärung (regelmäßig in Form einer Schutzgebietsverordnung) bestimmt den Schutzzweck und die jeweiligen Erhaltungsziele (Anhang I oder den Anhang II-Arten) des Schutzgebiets (vgl. § 32 Abs. 3 BNatSchG).

Die Unterschutzstellung der Gebiete gemäß § 32 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 BNatSchG erweist sich als Erfüllung der gemäß § 33 Abs. 2 BNatSchG begründeten Rechtspflicht (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 32 Rn. 10). Sie ist mithin Teil der Umsetzungsverpflichtung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV.

Von der Unterschutzstellung eines Gebiets darf nur in Ausnahmefällen nach § 32 Abs. 4 BNatSchG abgesehen werden (Wortlaut):

„[...] soweit nach anderen Rechtsvorschriften einschließlich dieses Gesetzes und gebietsbezogener Bestimmungen des Landesrechts, nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.“

Der Schutz der Erhaltungsziele eines ausgewiesenen Schutzgebiets wird wie folgt sichergestellt:

Pläne oder Projekte, die ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Verträglichkeitsprüfung mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen, also den Lebensraumtypen (LRT) nach Anhang I oder den Pflanzen- und Tierarten nach Anhang II FFH-RL. National umgesetzt ist diese Verträglichkeitsprüfung in § 34 BNatSchG, sog. FFH-Verträglichkeitsprüfung (vgl. BeckOK UmweltR/Kockler, 74. Ed. 1.4.2025, BNatSchG § 31 Rn. 3).

Art. 6 Abs. 1 FFH-RL trifft nähere Bestimmungen über die erforderliche Festlegung von nötigen Erhaltungsmaßnahmen für diese besonderen Schutzgebiete, die den ökologischen Erfordernissen der LRT und Anhang II-Arten entsprechen. Nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Verschlechterung der Erhaltungsziele der Schutzgebiete zu vermeiden, „sofern solche sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten“. Die Ziele dieser Richtlinie sind in Art. 2 definiert, dort u. a. in Absatz 2 als die Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten.

Das heißt, das Habitatschutzrecht zielt gleichzeitig auf die Wiederherstellung (Verbesserung) und auf die Verhinderung der Verschlechterung der Erhaltungsziele ab.

Die EU-Kommission hat die Bundesrepublik Deutschland am 18.02.2022 vor dem EuGH wegen unzureichender Umsetzung ihrer Verpflichtungen nach Art. 4 und Art. 6 der FFH-Richtlinie verklagt. Der EuGH gab der Klage mit Urteil vom 21.09.2023 (C-116/22) in Teilen statt (vgl. NVwZ 2023, 1891), vgl.:

Durch die unterlassene Ausweisung von 88 FFH-Gebieten habe die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 der FFH-RL verstoßen (1. Ziffer des Tenors). Durch die fehlende Festlegung detaillierter Erhaltungsziele für 88 der in Nr. 1 des Tenors bezeichneten Gebiete habe die Bundesrepublik Deutschland ebenfalls gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 der FFH-RL verstoßen (2. Ziffer des Tenors). Durch die unzureichende Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen für 737 FFH-Gebiete er habe die Bundesrepublik Deutschland außerdem gegen ihre Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-RL verstoßen (3. Ziffer des Tenors).

Dieses Urteil bestätigt die oben erläuterte Rechtspflicht der Mitgliedsstaaten nach Art. 288 Abs. 3 AEUV zur Unterschützstellung der „Natura 2000“-Gebiete (FFH- und Vogelschutzgebiete) und zeigt, dass Verstöße dagegen gerichtlich durchgesetzt werden können.

Klarstellend sei angemerkt, dass die Pflicht zur Umsetzung der Artt. 3 ff. FFH-RL (Habitatschutzrecht) unabhängig von der Umsetzungspflicht bezüglich des Artenschutzes nach Artt. 12 ff. FFH-RL besteht.

Das bedeutet, ein kohärentes Netz „Natura 2000“ muss auch dann zugunsten einer Art nach Anhang II der FFH-RL errichtet werden, wenn diese Art sich schon in einem günstigen Erhaltungszustand befindet. Denn, wie dargelegt, dient das ökologische Netz „Natura 2000“ gem. Art. 3 Abs. 1 FFH-RL nicht nur der Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes von Lebensraumtypen und Arten, sondern auch dazu, dessen Fortbestand zu gewährleisten. Es besteht also nicht nur eine Wiederherstellungspflicht im Sinne eines Verbesserungsgebots, sondern auch eine Schutzpflicht im Sinne eines Verschlechterungsverbots nach Erreichung der Ziele.

2. Vorrang des Habitatschutzrechts vor dem Jagdrecht

Selbst wenn es in Deutschland zu einer Änderung des Artenschutzes und zur Einführung eines Jagdrechts für den Wolf kommen sollte, wäre die Jagd auf den Wolf, soweit dieser in einem relevanten Bezug zu dem auf ihn bezogenen Erhaltungszielen des Netzes Natura 2000 steht, im Einzelfall nach dem Habitatschutzrecht verboten bzw. nur bedingt zulässig.

Das setzt aber grundsätzlich voraus, dass FFH-Gebiete mit dem Wolf als Erhaltungsziel ausgewiesen sind. Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Das OVG Thüringen hat bereits entschieden, dass die Jagd auf ein Individuum ein „unzulässiges Projekt“ i. S. d. § 34 Abs. 2 BNatSchG darstellen kann, vgl. Beschluss vom 02.07.2020 – 1 EO 150/20, NuR 2020, 572 (amtliche Leitsätze):

„1. Die planvolle Tötung eines Individuums einer in einem FFH-Gebiet als Erhaltungsziel besonders geschützten Art ist ein Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie und § 34 BNatSchG, das nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dient.

2. Pläne und Projekt, die ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, sind – unabhängig davon, ob im Einzelfall die Voraussetzungen für eine artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung vorliegt – einer Prüfung auf ihre Verträglichkeit mit den für das FFH-Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu unterziehen.“

Aus dem 2. Leitsatz geht hervor, dass das Habitatschutzrecht Vorrang vor dem Artenschutzrecht (Ausnahmegenehmigung i. S. v. § 45 Abs. 7 BNatSchG) genießt. Denn selbst bei Vorliegen einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung darf nicht von einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG abgesehen werden.

Dieser Vorrang des Habitatschutzrechts vor dem (allgemeinen) Artenschutzrecht ergibt sich auch unmittelbar aus dem Gesetz, da nach § 39 Abs. 7 BNatSchG die Vorschriften des Kapitels 4 – wozu die §§ 31 ff. BNatSchG zählen – unberührt bleiben. Die Vereinbarkeit einer Handlung mit § 39 BNatSchG besagt daher noch nichts über ihre Vereinbarkeit mit § 34 BNatSchG (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann BNatSchG § 39 Rn. 30).

Damit handelt es sich beim Habitatschutzrecht zugleich um spezielleres Recht im Verhältnis zum Jagdrecht, wie nachfolgende Erwägungen zeigen:

Denn wie oben dargelegt, normiert § 39 Abs. 2 S. 2 BNatSchG explizit die mögliche Zulassung von Ausnahmegenehmigungen gem. § 45 Abs. 7 BNatSchG vom Entnahmeverbot nach Satz 1. Das Entnahmeverbot gilt trotz jagdrechtlicher Bestimmungen, solange sich die Anhang V-Art in einem ungünstigen Erhaltungszustand befindet (vgl. oben).

Das Jagdrecht ist also subsidiär gegenüber dem Artenschutzrecht nach Art. 14 FFH-RL bzw. einer Ausnahmegenehmigung davon gem. § 45 Abs. 7 BNatSchG (Art. 16 FFH-RL). Dann ist es erst recht subsidiär gegenüber dem im Verhältnis zu § 45 Abs. 7 BNatSchG vorrangigen Habitatschutzrecht.

Dieser Vorrang des Habitatschutzrechts vor dem Jagdrecht kommt ferner in § 20 Abs. 2 BJagdG zum Ausdruck:

„Die Ausübung der Jagd in Naturschutz- und Wildschutzgebieten sowie in National- und Wildparken wird durch die Länder geregelt.“

Das Habitatschutzrecht genießt demnach als spezielleres Recht und aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts im Kollisionsfall Vorrang vor dem (etwaigen künftigen) Jagdrecht auf den Wolf.

3. Mögliches Jagdverbot für den Wolf in FFH-Gebieten

Das Habitatschutzrecht könnte die Jagd auf den Wolf in FFH-Gebieten gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG verbieten. Ausnahmen davon wären im Einzelfall nur nach Maßgabe von § 34 Abs. 3 BNatSchG (ähnlich § 45 Abs. 7 BNatSchG) zulässig.

Vor der letalen Entnahme eines Wolfs im FFH-Gebiet, das ihn als Erhaltungsziel unter Schutz stellt, muss eine Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 BNatSchG durchgeführt werden (vgl. OVG Thüringen, ebd.; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 34 Rn. 7, beck-online).

Das bedeutet, wenn die Entnahme zu erheblichen Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen – darunter der Wolf – führen könnte, wäre sie gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig, mithin grundsätzlich verboten.

Wann von der Möglichkeit einer „erheblichen Beeinträchtigung“ i. S. v. § 34 Abs. 2 BNatSchG auszugehen ist, beurteilt sich danach, ob das Projekt (die letale Entnahme) die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden droht. Dabei ist insbesondere auf die Wahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands der als Erhaltungsziel ausgewiesenen Art abzustellen. (vgl. EuGH, Urteil vom 7. 9. 2004 - C-127/02, Tenor Ziff. 3.b. und Rn. 54) Solange sich der Wolf in dem betroffenen FFH-Gebiet einem ungünstigen Erhaltungszustand befindet, wird die einzelne Entnahme folglich im Ergebnis regelmäßig unzulässig sein.

Ausnahmen von dieser Unzulässigkeit wären nur nach Maßgabe von § 34 Abs. 3 BNatSchG im Einzelfall zulässig, wofür die gleichen strengen Anforderungen wie nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erfüllt sein müssten (siehe oben). Diese sind restriktiv auszulegen, denn:

„Art. 6 IV UAbs. 1 FFH-RL bzw. § 34 III Nr. 2 BNatSchG enthalten ein strikt zu beachtendes Vermeidungsgebot.“

(BVerwG, Urt. v. 6.11.2013 – 9 A 14/12 = NVwZ 2014, 714 Rn. 74)

Da es bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung um eine Einzelfallentscheidung geht, könnte sie aber ausnahmsweise auch zu dem Ergebnis führen, dass die geplante letale Entnahme eines Individuums in dem FFH-Gebiet nicht den günstigen Erhaltungszustand zu gefährden droht, wenn die Verbreitung und Größe der Wolfspopulation am konkreten Ort so gut sind, dass sich die einzelne Entnahme darauf nicht nachteilig auswirken kann (vgl. BeckOK UmweltR/Kockler, 74. Ed. 1.4.2025, BNatSchG § 34 Rn. 6).

Um diese Einzelfallprüfung nach § 34 Abs. 2 BNatSchG entbehrlich zu machen und der Praxis die Handhabung des Habitatschutzrechts zu erleichtern, könnte pauschal geregelt werden, dass die letale Entnahme von Wölfen in für ihn ausgewiesenen Schutzgebieten verboten ist.

Das würde nicht nur Verwaltungsaufwand ersparen, sondern insbesondere auch Jagdausübungsberechtigten Rechtssicherheit verschaffen.

Dazu ließe sich ein solches Verbot – falls es politisch gewollt wäre – in die einzelnen Schutzgebietsverordnungen aufnehmen, aber auch allgemein für die Bundesrepublik Deutschland im BNatSchG oder im BJagdG (dort zum Beispiel als sachliches Verbot gem. § 19 BJagdG) regeln. Alternativ dazu könnten die Länder die Jagdausübung in FFH-Gebieten (in der Regel Naturschutzgebieten) verbieten, vgl. § 20 Abs. 2 BJagdG.

Zusammenfassung:

Festzuhalten ist also, dass die letale Entnahme eines Wolfs im FFH-Gebiet dann gem. § 32 Abs. 2 BNatSchG unzulässig wäre, wenn sich der Wolf dort in einem ungünstigen Erhaltungszustand befände oder wenn sie aus sonstigen Gründen zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen könnte.

Von diesem Entnahmeverbot könnte im Einzelfall durch Ausnahmegenehmigung nach Maßgabe von § 32 Abs. 3 BNatSchG abgewichen werden.

Ein generelles Jagdverbot für Wölfe in FFH-Gebieten, die den Wolf als Erhaltungsziel ausweisen, gilt nach § 32 Abs. 2 BNatSchG also gerade nicht. Sollte dieses politisch gewollt sein, ließe es sich aber einführen.

4. Deutsche Gebietsmeldestatistik und potenzielle FFH-Gebiete für den Wolf

Ob ein Wolfsindividuum im Einzelfall vom Gebietsschutz nach § 34 BNatSchG profitiert, hängt einerseits vom Vorhandensein eines FFH-Gebiets mit dem Erhaltungsziel Wolf und andererseits vom Aufenthaltsort des Wolfs ab.

Denn anders als das Artenschutzrecht gilt das Habitatschutzrecht nicht flächendeckend, sondern nur gebietsbezogen (vgl. Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR/Gerbig/Schütte, 6. Aufl. 2024, § 9 Rn. 112).

Es ist zwischen ausgewiesenen Schutzgebieten und sog. faktischen oder potenziellen Schutzgebieten zu unterscheiden:

Erstere stellen den gesetzlichen Normalfall dar, auf den die §§ 31 ff. BNatSchG Anwendung finden. Letztere fallen hingegen nicht unter das BNatSchG, sondern auf sie finden die FFH-RL (bzw. die Vogelschutzrichtlinie) ausnahmsweise unmittelbare Anwendung. (vgl. Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR/Gerbig/Schütte, 6. Aufl. 2024, § 9 Rn. 112) Hergeleitet wurde das rechtliche Konstrukt der potenziellen FFH-Gebiete vom BVerwG, vgl.:

„Im Anwendungsbereich der FFH-Richtlinie bildet die Figur des potenziellen FFH-Gebiets das Pendant zu den faktischen Vogelschutzgebieten. Während sich faktische Vogelschutzgebiete als ein Produkt der Rechtsprechung des EuGH erweisen, hat sich das BVerwG um die Entwicklung der Rechtsfigur des potenziellen FFH-Gebietes verdient gemacht, die ihre Anerkennung dem Umstand der unzureichenden Erfüllung der Meldepflichten durch die Bundesrepublik Deutschland verdankt und auf dem Gedanken der Vorwirkung europäischer Richtlinien beruht (BVerwG ZUR 2000, 331 (332); NuR 2001, 216 (221); NuR 2004, 520). Das Konstrukt des potenziellen FFH-Gebietes setzte sich schnell durch und fand auch die Anerkennung des Gerichtshofs (EuGH Slg. 2005, I-167 Rn. 26 ff.; Slg. 2006, I-8445 Rn. 44).“

(Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 106. EL Januar 2025, BNatSchG Vor § 31 Rn. 24)

Die Anerkennung von potenziellen Schutzgebieten liegt darin begründet, dass die Mitgliedstaaten keinen Vorteil daraus ziehen sollen, dass sie durch Nichtausweisung von Schutzgebieten ihrer Pflicht nach der FFH-RL nicht nachgekommen sind. Außerdem dient das Konzept des Netzes „Natura 2000“ dem Zweck, ein EU-weites Schutzgebietsnetz zu errichten. Dieser angestrebten Vernetzung liegt die wissenschaftliche Erkenntnis zugrunde, dass geschützte Arten nicht allein durch isolierte Reservate dauerhaft erhalten bleiben können. Daher darf es nicht zu Beeinträchtigungen der Austauschbeziehungen im Gebietsnetz kommen. (vgl. BVerwG, NVwZ 2010, 1225 (1228), Rn. 33)

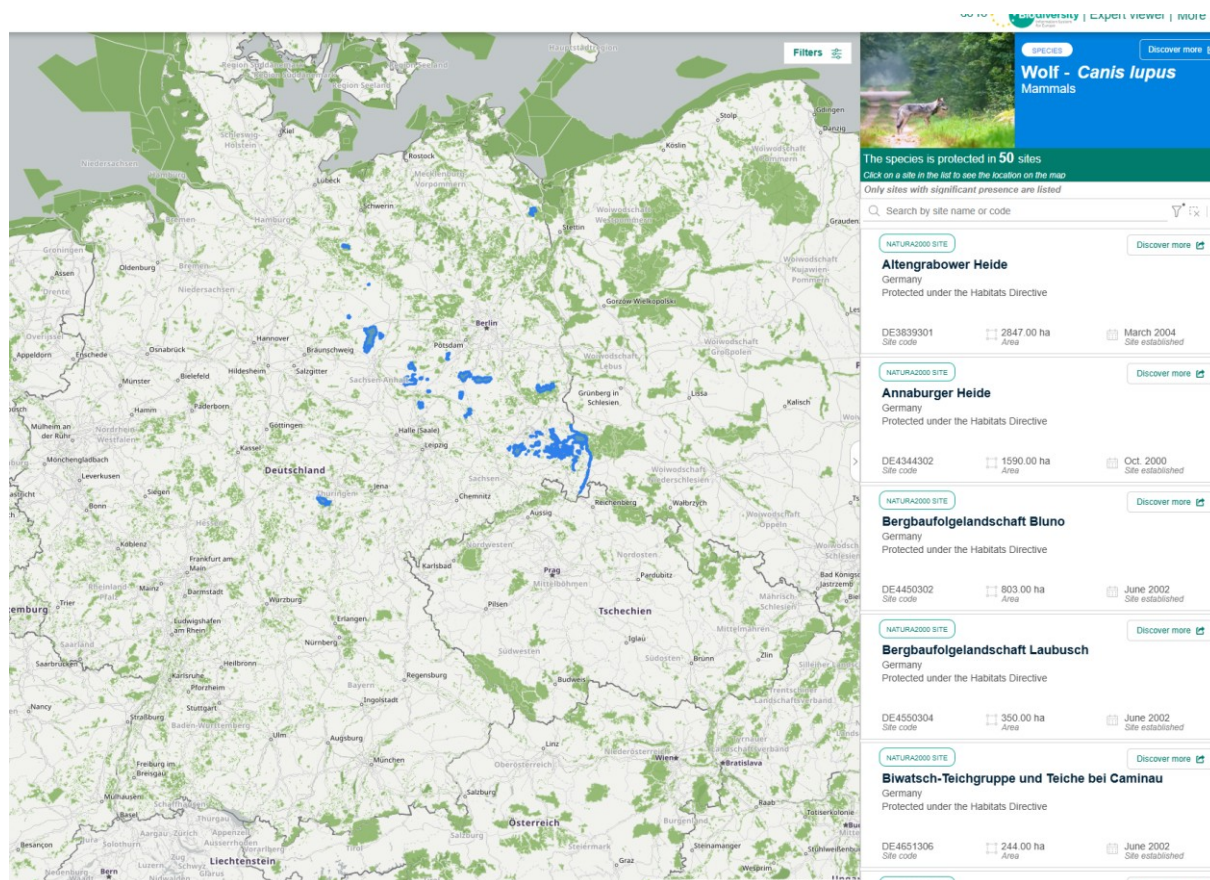
Das alles führt auf die Frage, wo in Deutschland FFH-Gebiete mit dem „Erhaltungsziel Wolf“ ausgewiesen worden sind und wo sich potenzielle FFH-Gebiete für den Wolf befinden.

Weder das BfN, die DBBW noch die Länder führen öffentlich einsehbare Statistiken über die erfolgte Ausweisung von FFH-Gebieten in Bezug auf einzelne Arten. Auch auf Nachfrage beim BfN konnte den Unterzeichnern dazu keine offizielle Statistik überreicht werden.

Die EU führt aber eine solche Statistik: Von den EU-weit zum jetzigen Zeitpunkt insgesamt ausgewiesenen 1.015 FFH-Gebiete mit dem Erhaltungsziel Wolf, befinden sich in Deutschland gerade einmal 50 Gebiete.⁴²

⁴² EEA Natura 2000 Viewer, abrufbar unter: https://natura2000.eea.europa.eu/?views=Species_View (Wolf als Suchbegriff eingeben).

Wie die nachfolgende Karte der EEA zum Netz „Natura 2000“ zeigt, nehmen diese FFH-Gebiete, die darin blau eingezeichnet sind, nur einen winzigen Anteil der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland ein (Screenshot, Quelle: Fn. 42):



Eine ergänzend von den Unterzeichnern durchgeführte Recherche für das Land Niedersachsen – eines der Bundesländer mit dem derzeit höchsten Wolfsbestand in Deutschland – belegt ebenfalls das Umsetzungsdefizit: Die Volltextsuche in allen aktuell verfügbaren Standarddatenbögen Niedersachsens ergab, dass in keinem einzigen der ca. 400 niedersächsischen FFH-Gebiete der Wolf als Erhaltungsziel benannt wird. Dies deckt sich mit der obigen Karte der EEA.

Diese Gebietsmeldestatistik ist in quantitativer Hinsicht stark zu bemängeln, da die unzureichende Gesamtzahl an FFH-Schutzgebieten zugunsten des Wolfs nicht geeignet erscheint, in signifikantem Maße zur Kohärenz des in Art. 3 genannten Netzes „Natura 2000“ beizutragen, vgl. Art. 1 lit. k UAbs. 1 FFH-RL.

Für Tierarten wie den Wolf, die große Lebensräume beanspruchen, gelten nach in Art. 1 lit. k UAbs. 2 FFH-RL ferner qualitative Anforderungen an die einzelnen FFH-Gebiete, die wie folgt definiert werden:

Bei Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen, entsprechen die Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse den Orten im natürlichen Verbreitungsgebiet dieser

Arten, welche die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweisen.

In diesem Sinne sind für eine dauerhafte Wiederansiedlung und Sicherung des Wolfs großräumige, störungsarme Lebensräume als FFH-Gebiete zu schützen und untereinander durch Wanderkorridore zu vernetzen. Diesen Anforderungen hat die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Umsetzungsverpflichtung gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV, insbesondere wegen der Ausweisungspflicht gem. Art. 3 Abs. 2 FFH-RL, zu entsprechen (vgl. oben).

Hinweisen möchten wir in diesem Zusammenhang schließlich darauf, dass die EU-Kommission infolge des EU Green Deals (EU-Biodiversitätsstrategie 2030) am 28.01.2022 die Phase 2 der Unterschutzstellung zusätzlicher Gebiete eingeleitet und dazu eine Leitlinie veröffentlicht hat. Danach sind zusätzliche Schutzgebiete zu ermitteln und auszuweisen, um die Ziele des europaweiten Biotopverbundsystems „Natura 2000“ zu erreichen. (vgl. Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR/Gerbig/Schütte, 6. Aufl. 2024, § 9 Rn. 93, verweisend auf das Dokument der EU-Kommission⁴³). Dies entspricht auch der Zielsetzung der inzwischen in Kraft getretenen sog. Wiederherstellungsverordnung (Verordnung (EU) 2024/1991 vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur⁴⁴). Darin wird in Erwägungsgrund 10 auf die Leitlinie der EU-Kommission von 2022 Bezug genommen und in Erwägungsgrund 36 heißt es:

„Es ist wichtig, zu gewährleisten, dass die Qualität und Quantität der Habitate von Arten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/43/EWG fallen, sowie der Habitate wildlebender Vogelarten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/147/EG fallen, im europäischen Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und in der Union insgesamt schrittweise verbessert werden, bis sie ausreichend sind, um das langfristige Überleben dieser Arten sicherzustellen.“

Demzufolge verlangt das Unionsrecht ausdrücklich die Ausweisung weiterer FFH-Gebiete, soweit diese erforderlich sind, um einen langfristig günstigen Erhaltungszustand der geschützten Arten, wie dem Wolf, zu sichern.

Bis dahin dürften diejenigen Gebiete, die sich für Wölfe als ökologisch besonders wertvoll erweisen und bei denen aus naturschutzfachlicher Sicht kein Zweifel daran besteht, dass sie die von der Richtlinie vorausgesetzten Merkmale eines FFH-Gebiets erfüllen, bereits als potenzielle FFH-Gebiete zu behandeln sein (vgl. nur BVerwG NuR 2004, 366 (369 f.); NuR 2004, 373 (377); OVG Lüneburg BeckRS 2019, 24578 Rn. 180; Möckel in Schlacke § 32 Rn. 47).

⁴³ Abrufbar unter: https://environment.ec.europa.eu/document/download/12d0d249-0cdc-4af9-bc91-37e011620024_en?filename=SWD_guidance_protected_areas.pdf.

⁴⁴ Abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401991.

5. Praktische Probleme

Selbst wenn FFH-Gebiete für Wölfe ausgewiesen werden oder ein potenzielles FFH-Gebiet vorliegt, halten sich die Tiere selbstverständlich nicht an (virtuelle) Gebietsgrenzen, sondern bewegen sich auch außerhalb der Schutzgebiete.

Hinzukommt, dass Wolfsrudel sehr große Territorien von 150-350 km² nutzen.⁴⁵ Wenn Jungtiere sich etwa im Alter von zwei Jahren vom Muttertier abwenden, um eigene Territorien zu erschließen, dann wandern sie häufig sogar mehrere hundert Kilometer weit (vgl. vorherige Fußnote).

Gemeldete FFH-Gebiete sind im Vergleich zu diesem natürlichen Verbreitungsgebiet in der Regel kleinflächiger, auch wenn nach Art. 1 lit. k UAbs. 2 FFH-RL zu berücksichtigen ist, ob die Art große Flächen benötigt. Werden Wölfe als Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets ausgewiesen, dann stellt sich die praktische Frage, welche Wolfsindividuen konkret von diesem Schutz erfasst werden.

Eine mögliche Auffassung wäre, dass nur diejenigen Tiere vom Gebietsschutz profitieren, die sich im Moment der Fragestellung (Subsumtion) im Gebiet aufhalten. Das könnten entweder nur die lokal, im FFH-Gebiet ansässigen, Populationen sein oder außerdem Tiere, die gerade „zufällig“ das Gebiet durchqueren. Dies entspräche einer engen Auslegung des räumlichen Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL (bzw. § 34 Abs. 2 BNatSchG).

Es könnten aber nach einer weiteren Auslegung des Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL auch diejenigen Tiere unter den Gebietsschutz fallen, die sich außerhalb eines FFH-Gebiets aufhalten, aber einen räumlichen Bezug zu dem Gebiet haben. Etwa, weil sie in dem Gebiet geboren wurden oder eine Höhle in dem Gebiet „unterhalten“. Für diese Auffassung sprächen die Rechtsprechung des EuGH sowie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Fall „Kohlekraftwerk Moorburg“, vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 7 C 18.17 (7 C 7.16, 7 C 6.13), ZUR 2018, 543 (545) Rn. 37 (unter Verweis auf das Urteil des EuGH):

„Die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass sich das Projekt, dessen Umweltfolgenabschätzung beanstandet wird, nicht in den betroffenen FFH-Gebieten, sondern in erheblicher Entfernung hiervon befindet (EuGH, Urteile vom 26. April 2017 – C-142/16, Kommission/Deutschland – Rn. 29 und vom 10. Januar 2006 – C-98/03, Kommission/Deutschland – Rn. 39 ff.). Sind bestimmte Arten als geschützte Bestandteile eines solchen FFH-Gebiets betroffen, kann ein rechtlich beachtlicher Kausalzusammenhang gegeben sein, wenn für diese Arten die Erreichbarkeit des Gebiets etwa durch eine Einwirkung auf Flugrouten oder Wanderkorridore gestört wird (BVerwG, Urteil vom 14. April 2010 – 9 A 5.08 – BVerwGE 136, 291 Rn. 33 und Beschluss vom 23. Januar 2015 – 7 VR 6.14 – UPR

⁴⁵ Vgl. <https://www.bfn.de/artenportraits/canis-lupus> (unter Verweis auf Jedrzejewski et al. 2007).

2015, 226 Rn. 16); eine vollständige Barrierewirkung ist aber nicht vorausgesetzt. [...]“

Auch in seinem Urteil vom 10.01.2006, Rs C-98/03 betonte der EuGH, dass gerade auch Beeinträchtigungen eines Schutzgebiets von außen Gegenstand der Verträglichkeitsprüfung sein müssen, um dem am Vorsorgegrundsatz orientierten Schutzansatz Rechnung zu tragen (vgl. BeckRS 2006, 70034, Rn. 51, 83).

Dass das Habitatschutzrecht, konkret Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, auch außerhalb der Schutzgebietsgrenzen eine „Umfeldsicherung“ durch Einbeziehung von Puffer- oder Randzonen erfordert, wenn die Gebietsgrenzen so eng gezogen werden, dass im Einzelfall ein Umgebungsschutz erforderlich erscheint, wird auch in der Literatur vertreten (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 35 Rn. 7; Gellermann, Natura 2000, Schriftenreihe Natur und Recht Band 4, 2. Aufl. 2001, S. 44 unter Verweis auf Jarass, NuR 1999, 482).

Aufgrund des arttypischen großflächigen Verbreitungsverhaltens des Wolfs stellte sich bei einer FFH-Verträglichkeitsprüfung für die Entnahme eines Wolfs außerhalb der Schutzgebietsgrenzen aber die praktische Frage, wie sich der vom EuGH ebenda für erforderlich gehaltene „rechtlich beachtliche Kausalzusammenhang“ für Wölfe sicher ausschließen lassen sollte. Selbst Tiere, die sich hunderte Kilometer von einem FFH-Gebiet entfernt aufhalten, könnte nicht ausgeschlossen werden, dass sie sich regelmäßig in dem jeweiligen Schutzgebiet aufhalten. Da die Schutzgebietsausweisung nur artbezogen und nicht individuenbezogen erfolgt, müssten bei einer weiten Auslegung der obigen Rechtsprechung des EuGH auch diese Individuen unter den Schutz nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL (bzw. § 34 Abs. 2 BNatSchG) fallen.

Um diesen Prüfungsschwierigkeiten zu begegnen, könnte der Gesetzgeber eine mögliche Ausnahme vom Jagdverbot räumlich generell auf Bereiche außerhalb relevanter FFH-Gebiete beschränken. Denkbar wäre darüber hinaus die Einführung einer „Pufferzone“ mit einem am Aktionsradius der Wölfe orientierten Radius rund um relevante FFH-Gebiete, um die Wahrscheinlichkeit von Abschüssen habitatschutzrechtlich geschützter Wölfe zu reduzieren.

Eine derartige Formulierung im BJagdG würde vorrangig die Rechtslage im Verhältnis von Jagd- und Naturschutzrecht klarstellen und dadurch die Rechtssicherheit für Personen, die die Jagd ausüben, erhöhen. Die Formulierung würde lediglich die bereits in §§ 33 und 34 BNatSchG enthaltenen Beeinträchtigungsverbote konkretisieren, eine Erhöhung des Schutzstatus für den Wolf wäre damit nicht verbunden.

6. Schlussfolgerung aus der defizitären Gebietsausweisung

Aufgrund des Risikos, dass die EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV wegen der defizitären Ausweisung von

FFH-Schutzgebieten zugunsten des Wolfes anstrengen könnte, besteht dringender Handlungsbedarf.

Bis der erforderliche, aber langwierige Prozess der Ermittlung geeigneter Gebiete und deren konkrete Unterschützstellung abgeschlossen sein wird, sind für eine wirksame und effektive Umsetzung der Art. 3 ff. FFH-RL die Areale, die sich für den Wolf als ökologisch besonders wertvoll erweisen, schon jetzt so zu behandeln, als wäre der Wolf darin als Erhaltungsziel unter Schutz gestellt (potenzielle FFH-Gebiete).

Die Ermittlung potenzieller FFH-Gebiete für den Wolf dürfte sich praktisch indessen als schwierig erweisen. Denn aufgrund des arttypischen Verhaltens von Wölfen, die sich hunderte Kilometer weit fortbewegen und in der ganzen Bundesrepublik Deutschland eine heimische Art sind, erscheinen weite Flächen der Bundesrepublik als ökologisch besonders geeignet und wertvoll. Um eine einfachere Handhabung von potenziellen FFH-Gebieten zu ermöglichen, könnten die derzeit ausgewiesenen FFH-Gebiete, die für den Wolf geeignete Lebensraumtypen beinhalten, wie potenzielle FFH-Gebiete für Wölfe behandelt werden. Das dürften, stellt man auf das potenzielle Verbreitungsgebiet des Wolfs ab, Stand jetzt nahezu alle FFH-Gebiete an Land in Deutschland sein.

Innerhalb von FFH-Schutzgebieten, auch wenn diese den Wolf nicht als Erhaltungsziel ausweisen, müsste demnach schon jetzt ein Entnahmeverbot für Wölfe gelten, bis im konkreten Fall eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG bzw. Art. 6 FFH-RL durchgeführt wird.

Erst nach Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung könnte die Entnahme zulässig sein, wenn die Prüfung zu dem Ergebnis käme, dass eine Beeinträchtigung des Erhaltungsziels (günstiger Erhaltungszustand des Wolfs in dem Gebiet) durch die geplante Entnahme sicher ausgeschlossen werden kann. Ist die erhebliche Beeinträchtigung allerdings möglich, dann ist die Entnahme grundsätzlich unzulässig und darf nur im Ausnahmefall genehmigt werden.

Hamburg, den 18.07.2025



Annika Ratschow

Rechtsanwältin



Rüdiger Nebelsieck LL.M.

Fachanwalt für Verwaltungsrecht