

Kulturlandschaft und Wolf

Der Rechtsstatus des Wolfs im europäischen und deutschen Recht

Professor Dr. Michael Brenner, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| I. Einleitung | 1 |
| II. Der europarechtliche Rahmen | 2 |
| III. Die FFH-Richtlinie | 3 |
| 1. Der Grundsatz: Das strenge Schutzsystem | 3 |
| 2. Ausnahmen | 3 |
| a. Art. 14 FFH-RL | 3 |
| b. Art. 16 FFH-RL | 4 |
| aa. Enge Interpretation | 4 |
| bb. Günstiger Erhaltungszustand von Populationen | 5 |
| cc. Insbes. der Begriff der Populationen..... | 6 |
| dd. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung | 7 |
| IV. Folgerungen für das deutsche Recht | 8 |
| V. Folgerungen für die Bejagbarkeit des Wolfs | 11 |

I. Einleitung

Während zu Zeiten der Gebrüder Grimm der Wolf wegen seines unbändigen Hungers, dem die 7 Geislein – freilich nur kurzzeitig – zum Opfer fielen, ganz selbstverständlich und ohne ein Wort der Kritik zur Strecke gebracht wurde – freilich auf eine Art und Weise, die aus heutiger Sicht als eindeutiger Verstoß gegen das Tierschutzgesetz gewertet werden müsste –, beschäftigt uns im 21. Jahrhundert die Frage, ob überhaupt und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen der *canis lupus* dem Jagdrecht unterworfen und sogar bejagt werden darf.

Und diese Frage drängt sich immer mehr auf, seit der Wolf auch in unseren Breitengraden wieder heimisch geworden ist, im östlichen Europa, im Alpenraum und insbesondere auch in Deutschland. Und die Diskussion nimmt weiter Fahrt auf, je mehr sich der Wolf bewohnten Gebieten nähert und sogar – wie vergangene Woche in Griechenland, sofern man einschlägigen Presseberichten Glauben schenken darf – Menschen angreift und tötet.

Vor dem Hintergrund solcher aktueller Entwicklungen will ich im Folgenden die rechtlichen Rahmenbedingungen – vor allem die des Unionsrechts –, die dem Schutz des Wolfs gewidmet sind, etwas näher beleuchten, aber auch der Frage nachspüren, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen der Wolf nicht nur dem Jagdrecht unterworfen, sondern ggf. sogar bejagt werden darf.

II. Der europarechtliche Rahmen

Dass das Unionsrecht das nationale Recht in erheblichem Maße durchdringt und inhaltlich determiniert, dürfte mittlerweile eine Binsenweisheit sein. Dies gilt in besonderer Weise für das Naturschutz- und das Artenschutzrecht, was seinen Grund darin findet, dass der Unionsgesetzgeber neben der Vogelrichtlinie¹ insbesondere mit der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie, der sog. FFH-Richtlinie², den Mitgliedstaaten weitgehende natur- und artenschutzrechtliche Vorgaben gemacht hat, die den Bundes- wie auch die Landesgesetzgeber in gleicher Weise binden, unabhängig davon, wer nach der binnenstaatlichen Kompetenzverteilung für die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zuständig ist.

Ziel beider Richtlinien ist es, ein wirksames Schutzregime für wildlebende europäische Vogelarten sowie andere, besonders zu schützende wildlebende Tierarten zu etablieren. Hierzu werden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse flächendeckend einem besonderen Schutz unterworfen, um auf Dauer einen günstigen Erhaltungszustand dieser Arten zu erreichen. Daneben werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, besondere Vogelschutz- und FFH-Gebiete auszuweisen, die zusammen das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 bilden; mit Hilfe dieses Habitatschutzes sollen bestimmte Habitate und Pflanzenvorkommen sowie Lebensstätten besonders zu schützender Tierarten dauerhaft geschützt werden.

¹ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG Nr. L 20 v. 26.1.2010, S. 7, ehemals Richtlinie 79/409/EWG des Rates v. 2.4.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABIEG Nr. L 103 v. 25.4.1979, S. 1).

² Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABIEG Nr. L 206 v. 22.7.1992, S. 7.

III. Die FFH-Richtlinie

Und damit sind wir auch schon bei der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, der sog. FFH-Richtlinie³, deren Ziel in der Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten besteht. Die Richtlinie bildet zugleich die Grundlage für den Aufbau des europäischen Schutzgebietssystems „Natura 2000“; aus Zeitgründen will ich hierauf jedoch im Weiteren nicht näher eingehen.

1. Der Grundsatz: Das strenge Schutzsystem

Herzstück der FFH-RL ist die in Art. 12 Abs. 1 FFH-RL statuierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten einzuführen, das alle absichtlichen – und nach der Rechtsprechung des EuGH auch alle unabsichtlichen – Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten verbietet, zudem jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten, jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur sowie jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten. Nach Art. 12 Abs. 2 der FFH-Richtlinie ist auch der Besitz, Transport, Handel oder Austausch sowie das Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren durch die Mitgliedstaaten zu verbieten. Anhang IV a) statuiert mithin einen besonderen Rechtsschutz für Tierarten, weil diese selten und schützenswert sind, und zwar auch dann, wenn diese Tiere nicht in einem Schutzgebiet leben.

Unter Anhang IV a fallen z. B. der Biber, der Feldhamster, der Fischotter und die Wildkatze, aber auch der Luchs und der Wolf.

2. Ausnahmen

a. Art. 14 FFH-RL

Allerdings lässt die Richtlinie von diesem strengen Schutzsystem durchaus Ausnahmen zu. So treffen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 14 FFH-RL, sofern sie es aufgrund

³ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABIEG Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), zul. geändert d. Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20.11.2006 (ABIEG Nr. L 363 v. 20.12.2006, S. 368).

der Überwachung nach Art. 11 FFH-RL für erforderlich halten, die erforderlichen 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. Damit ist durch die FFH-RL klargestellt, dass die Mitgliedstaaten aufgrund von Art. 14 die Entnahme von Tieren und deren Nutzung zulassen können, was insbesondere die Jagd auf Tiere einschließt; doch muss dies stets mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sein. Umfasst von dieser Regelung sind u. a. der Alpensteinbock, die Kegelrobbe, der Schneehase, der Baumrarder, der Iltis und Waldiltis (beide in Anhang V unter der lateinischen Bezeichnung *Mustela putorius* zusammengefasst), die Ringelrobbe, der Seehund und die Gämse.

b. Art. 16 FFH-RL

Darüberhinaus räumt aber insbesondere Art. 16 der FFH-RL den Mitgliedstaaten für den Fall, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Möglichkeit gibt, und unter der Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, die Möglichkeit ein, u. a. von dem strengen Schutzsystem des Art. 12 FFH-RL, aber auch von Art. 14 FFH-RL abzuweichen. Eine solche Abweichung kann beispielsweise gerechtfertigt sein zum Schutz wildlebender Tiere und zur Verhütung ernster Schäden, aber auch im Interesse der Volksgesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses.

aa. Enge Interpretation

Zu beachten bleibt insoweit zunächst, dass der EuGH Ausnahmen von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL durchaus engen Grenzen unterworfen und den Katalog des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL abschließend und eng interpretiert hat⁴. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass eine behördliche Ausnahmeentscheidung sämtliche Voraussetzungen des Art. 16 FFH-Richtlinie erfüllen muss, sich aus ihr mithin ergeben muss, dass die Gründe, Bedingungen und Anforderungen bei der behördlichen Entscheidung beachtet werden, die Art. 16 FFH-RL an eine Ausnahmeentscheidung stellt. Daher muss in der

⁴ EuGH, Urt. v. 11.1.2007 – C-508/04, Slg. 2007, I-3787, Rdnr. 110.

mitgliedstaatlichen Umsetzungsregelung sichergestellt sein, dass ein Ausnahmegrund i. S. von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL vorliegt, dass keine anderweitige zufriedenstellende Lösung existiert und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.

bb. Günstiger Erhaltungszustand von Populationen

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Ausnahmebestimmung des Art. 16 FFH-RL zur Anwendung kommen kann, ist mithin, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Nach Art. 1 lit i) FFH-RL ist der Erhaltungszustand einer Art dann als günstig zu beurteilen, wenn aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebenswichtiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern⁵.

Insoweit wird man davon ausgehen können, dass je ungünstiger ein Erhaltungszustand einer Art ist, sich Ausnahmegewilligungen desto weniger rechtfertigen lassen; je günstiger hingegen dieser Zustand ist, desto eher wird eine Ausnahme in Betracht kommen können⁶. Ist der Erhaltungszustand einer Population ungünstig, wird eine Ausnahme nur bei der Gefährdung überragend wichtiger Güter in Betracht kommen können, wie zum Beispiel in Fällen einer Gefährdung des menschlichen Lebens und der Gesundheit; dies ist in Abweichung vom Wortlaut des Art. 16 FFH-RL sogar dann möglich, wenn der günstige Erhaltungszustand nicht vorliegt.

Der günstige Erhaltungszustand ist daher, jedenfalls im Regelfall, zu wahren. Ob der günstige Erhaltungszustand allerdings zu bejahen ist, obliegt der Einschätzung des betreffenden Mitgliedstaates. Eine Ausnahme kann jedenfalls nur dann gerechtfertigt

⁵ Vgl. auch BVerwG, NuR 2008, S. 633.

⁶ So auch S. Möckel/W. Köck, Abschlussbericht, 2014, S. 51, unter Berufung auf die Europäische Kommission.

sein, wenn sich hierdurch der günstige Erhaltungszustand einer Population nicht verschlechtert oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes nicht behindert wird⁷.

cc. Insbes. der Begriff der Populationen

Was den Begriff der Populationen anbetrifft, so mag die Frage auftauchen, ob insoweit auf den Erhaltungszustand einer lokalen Population abzustellen ist oder aber auf die Gesamtpopulation innerhalb der biographischen Region des Mitgliedstaates. Insofern ließe sich bei einer vordergründigen Betrachtungsweise die Auffassung vertreten, dass beide Aspekte in gleicher Weise zu berücksichtigen sind, mithin sowohl der Erhaltungszustand der lokalen Population als auch der Gesamtpopulation in den Blick zu nehmen ist, bevor eine Ausnahme nach Art. 16 FFH-RL in Betracht kommen kann.

Doch ist insoweit nicht zuletzt im Hinblick auf die Umsetzung dieser Vorgabe in Deutschland zu beachten, dass sich die Entnahme einzelner Tiere in einer Region Deutschlands vollständig anders darstellen und auswirken kann als in einer anderen Region Deutschlands, so dass eine auf das gesamte Bundesgebiet bezogene Beurteilung von Ausnahmegenehmigungen je nach Art in der Regel keinen Sinn machen würde. Zudem spricht für eine auf lokale Populationen bezogene Sichtweise, dass ansonsten beispielsweise mit Blick auf den Wolf auf ein Verbreitungsgebiet abgestellt werden müsste, das von Brandenburg über Polen und Ungarn bis in den Alpenraum und darüber hinaus in den Schwarzwald hinein reichen würde. Dass eine solche Interpretation von der Richtlinie wohl nicht gemeint sein kann, folgt mit Blick hierauf auch aus der Überlegung, dass ansonsten die Ausnahmemöglichkeiten des Art. 16 FFH-RL faktisch in die Leere laufen würden. Im Übrigen geht Art. 16 Abs. 1 FFH-RL von den „Populationen der betroffenen Art“ aus, was auch dem Wortlaut nach – es wird der Plural verwendet – deutlich macht, dass durchaus auf regional vorkommende Populationen abzustellen ist.

Soll eine Ausnahme erteilt werden, so wird man schwerpunktmäßig jedenfalls immer dann auf die lokale Population abstellen können, wenn dieser keine Erhaltungsfunk-

⁷ EuGH, Urt. v. 14.6.2007 – C- 342/05, Slg. 2007, I-04713, Rdnr. 29.

tion für die Gesamtpopulation zukommt, mit anderen Worten eine Zuwanderung einer Population in eine andere aufgrund der großen räumlichen Distanz in der Regel nicht stattfindet. Etwas anderes könnte allenfalls bei einer Art angenommen werden, die territorial sehr ausgreifend lebt, bei der weite Wanderungsbewegungen stattfinden und der zentrale Bedeutung für die Gesamtpopulation einer Art zukommt – was für die territorial deutlich voneinander geschiedenen Wolfbestände in Deutschland kaum angenommen werden kann.

Vor diesem Hintergrund kann daher festgehalten werden, dass es die FFH-RL durchaus zulässt, unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß einzelne Tiere einer einzelnen Population des Anhangs IV zu entnehmen, und zwar auch unter Bezugnahme auf das Jagdrecht.

dd. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung

Schließlich formuliert Art. 16 Abs. 1 FFH-RL als Voraussetzung für sämtliche mitgliedstaatlichen Ausnahmelösungen, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung geben darf. Unzutreffend ist es indes, diese Formulierung in dem Sinn zu verstehen, dass keine Alternativen vorhanden sein dürfen⁸; in Rede stehen vielmehr *anderweitige zufriedenstellende* Alternativen. Maßgeblich wird es daher auf das zu verwirklichende Ziel sowie darauf ankommen, ob dieses mit gleicher Effizienz erreicht und verwirklicht werden kann.

Geht es beispielsweise um die Verhütung ernster Schäden oder um die Wahrung der öffentlichen Sicherheit, so werden alternative Aktivitäten, wie zum Beispiel das Errichten von Elektrozäunen⁹, keine zufriedenstellende Alternative darstellen können, insbesondere dann, wenn Gefahren für Leib und Leben bestehen, aber auch für das Eigentum. Dabei wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten sein; denn es wird schlechterdings nicht möglich sein, in einem Gebiet, in dem Wölfe vorkommen, flächendeckend Elektrozäune zu errichten, zumal dies auch mit erheblichen Kosten für die Betroffenen verbunden wäre. Dies gilt in besonderem Maße für die Pflege von Küstenschutzdeichen mittels Beweidung mit Schafen. Daher kann sich in einem solchen Fall die staatliche Schutzpflicht auch in der Weise konkretisieren,

⁸ So aber S. Möckel/W. Köck, Abschlussbericht, 2014, S. 50.

⁹ In diesem Sinn S. Möckel/W. Köck, Abschlussbericht, 2014, S. 51.

dass einem Abschluss der Vorrang eingeräumt wird vor der Errichtung teurer, flächendeckend ohnehin nicht zu verwirklichender Alternativmaßnahmen. Maßgeblich wird es mithin stets auf das Ergebnis entsprechender Alternativen ankommen: Vermögen diese unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht dasselbe Ergebnis zu zeitigen, so steht einer Ausnahmeregelung nach Maßgabe von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL nichts entgegen.

IV. Folgerungen für das deutsche Recht

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen europarechtlichen Vorgaben nun für das deutsche Recht?

Festzuhalten ist insoweit zunächst, dass dem jeweiligen Mitgliedstaat die Entscheidung obliegt, in welchem Gesetz er die Vorgaben der FFH-RL umsetzt; dem Unionsrecht kommt insoweit keine die mitgliedstaatliche Entscheidung determinierende Bedeutung zu. Der einzelne Mitgliedstaat ist – wenn man so will: lediglich – gehalten, das Schutzregime der FFH-RL im nationalen Recht umzusetzen; doch in welchem Gesetz er das macht, ist seiner Entscheidung anheimgegeben.

Und vor diesem Hintergrund war es dem deutschen Gesetzgeber unbenommen, das Artenschutzrecht sowohl im Bundesnaturschutzrecht als auch im Jagdrecht zu verankern – was nicht zuletzt aus der Überlegung gerechtfertigt ist, dass auch der verfassungsändernde Gesetzgeber betont hat, dass das Recht des Artenschutzes nicht den jagdrechtlichen Artenschutz umfasst¹⁰. Diese Unterscheidung macht deutlich, dass es nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers ein Nebeneinander zweier Ausformungen des Artenschutzes geben sollte, nämlich den überkommenen jagdrechtlichen Artenschutz auf der einen Seite, der als Teil des Jagdwesens der Gesetzgebungskompetenz für das Jagdwesen unterstellt ist, und den allgemeinen, naturschutzrechtlich fundierten Artenschutzes auf der anderen Seite.

Jagdrechtlicher und naturschutzrechtlicher Artenschutz stellen damit letztlich zwei Seiten derselben Medaille dar; beide Aspekte lassen sich als Ausformung eines „Kompetenzmix“ begreifen; jagdrechtlicher und naturschutzrechtlicher Artenschutz sind mithin zwei voneinander zu trennende Bereiche – was es ermöglicht, den jagd-

¹⁰ BT-Drucks. 16/813, S. 11.

rechtlichen Artenschutz auf die Gesetzgebungskompetenz zum Jagdwesen, den naturschutzrechtlichen Artenschutz hingegen auf die Gesetzgebungskompetenz zum Artenschutz zu stützen. Damit wird – lediglich – der Tatsache Rechnung getragen, dass der Artenschutz auf verschiedenen Kompetenzpfeilern stehen kann.

Dies ist nicht nur deshalb konsequent, weil das Jagdrecht bereits lange vor der Geltung naturschutzrechtlicher Regelungen dem Artenschutz diene¹¹, sondern auch deshalb folgerichtig, weil auch die Anordnung einer ganzjährigen Schonzeit für dem Jagdrecht unterstellte Tierarten eine Ausprägung des Artenschutzes darstellt¹² – ganz abgesehen davon, dass mit der Unterstellung unter das Jagdrecht auch im Falle einer ganzjährigen Schonzeit die Pflicht zur Hege verbunden ist, die dem Schutz und der Pflege wildlebender Tiere dient, mit dem Ziel der Erhaltung eines den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepassten artenreichen und gesunden Wildbestandes; darüber hinaus umfasst die Hege auch die Pflege und Sicherung seiner Lebensgrundlagen¹³. Der jagdrechtliche Artenschutz umschließt mithin den Schutz und die Pflege wildlebender Tierarten auch dann, wenn eine jagdliche Nutzung gar nicht intendiert wird, wie etwa verschiedene Fördermaßnahmen für das Auerhuhn, das Rebhuhn, die Großtrappe oder die Wildkatze deutlich machen, die auf eine Bestandsstärkung zielen, ohne dass eine Bejagung angestrebt oder gar durchgeführt wird.

Und dieser – immerhin verfassungsrechtlich vorgegebenen – Zweiteilung des Artenschutzes folgt auch das BNatSchG. So bestimmt § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, dass u. a. die Vorschriften des Jagdrechts von den Vorschriften des Kapitels 5 des BNatSchG, mithin den Bestimmungen zum Schutz der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope, und den auf Grund dieses Kapitels 5 erlassenen Rechtsvorschriften *unberührt* bleiben. Ergänzend formuliert § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG, dass vorbehaltlich der Rechte der Jagdausübungs- und Fischereiberechtigten die Vorschriften des fünften Abschnitts des BNatSchG und die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften anzuwenden sind, *soweit* in jagd- oder

¹¹ M. Schuck, in: Bundesjagdgesetz, 2010, Einl., Rdnr. 20.

¹² M. Kloepfer, Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht - eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusdebatte, NuR 2006, S. 1/5.

¹³ E. Metzger, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht. Fischereirecht, 4. Aufl., 2011, § 1 BJagdG, Rdnr. 7.

fischereirechtlichen Vorschriften keine besonderen Bestimmungen zum Schutz und zur Pflege der betreffenden Arten bestehen oder erlassen worden sind.

Mit diesen Bestimmungen trägt die Norm zum einen der Erkenntnis Rechnung, dass nicht nur das in das BNatSchG integrierte Artenschutzrecht, sondern auch andere Gesetze dem Schutz der wild lebenden Tierarten dienen – und damit auch zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben geeignet sind. Die Norm sichert damit das eigenständige Nebeneinander verschiedener Rechtsgebiete¹⁴. Zum anderen aber folgt aus der gesetzlich verfügten Anordnung, dass die Vorschriften des Jagdrechts von den Vorschriften des Kapitels 5 unberührt bleiben sollen, die Vorgabe, dass das Jagdrecht nicht durch Vorschriften des Naturschutzrechts eingeengt oder gar in das Gegenteil verkehrt werden darf, sofern sich diesem hinreichend klare und spezifische Regelungen entnehmen lassen.

Unberührtheitsklauseln machen deutlich, dass ein bestimmter Rechtsstoff aus dem Geltungsbereich eines Gesetzes ausgeklammert sein soll¹⁵. Nach gängiger Lesart besagen Unberührtheitsklauseln, dass die Normen, die unberührt bleiben sollen, nicht von dem betreffenden Gesetz tangiert werden und weiterhin unverändert fortgelten sollen. Dies hat zur Folge, dass die Vorschriften des von der Unberührtheitsklausel umfassten Sachbereichs weiterhin anwendbar sind und durch das die Unberührtheitsklausel aufweisende Gesetz nicht verdrängt werden¹⁶. Hätte der Bundesgesetzgeber mit Blick auf den naturschutzrechtlich begründeten Artenschutz eine abschließende Regelung treffen wollen, so hätte es mithin einer Unberührtheitsklausel nicht bedurft.

¹⁴ So auch M. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl., 2011, S. 359, wonach nach § 37 Abs. 2 BNatSchG der Artenschutz vom Jagdrecht abzugrenzen ist.

¹⁵ Vgl. H. Müller, Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 2. Aufl., 1968, S. 281 f. Vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerwG, Beschluss v. 11.4.2016 – 3 B 29.15 –, Rdnr. 9, wo durch das Gericht klargestellt wird, dass für den Fall, dass ein Land zur Abweichungsgesetzgebung befugt ist und hiervon Gebrauch gemacht hat, für jedweden bundesrechtlich veranlassten Rückgriff auf das Bundesrecht – hier das Bundesjagdgesetz – kein Raum ist. Dies gilt nach Auffassung des Gerichts für die Auffüllung landesrechtlicher Regelungen durch Bundesrecht ebenso wie für eine Maßstabsfunktion für Bundesrecht. In einem solchen Fall kann sich die Frage, ob das Landesrecht mit dem Bundesrecht übereinstimmt oder es korrekt umsetzt, daher gar nicht stellen.

¹⁶ So auch mit ausführlicher Begründung D. Meyer-Ravenstein, Die landesrechtliche Kompetenz, Tierarten zu „Wild“ zu erklären und die Bedeutung der Unberührtheitsklausel des § 20 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes, Agrarrecht 2000, S. 277/279 ff.

Dies wiederum hat zur Folge, dass das Natur- und insbesondere das Artenschutzrecht nicht entsprechende Wertungen und Vorgaben des Jagdrechts konterkarieren dürfen. Legt daher das Jagdrecht fest, dass bestimmte Handlungen erlaubt oder untersagt sind, darf das Artenschutzrecht nicht das Gegenteil anordnen¹⁷. Handlungen, die nach den speziellen Regelungen der unberührt bleibenden Vorschriften erlaubt oder untersagt sind, dürfen mithin durch das Artenschutzrecht nicht verboten bzw. zugelassen werden¹⁸. Daher geht beispielsweise das Aneignungsrecht des Jagdausübungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 S. 1 und Abs. 5 BJagdG auch den artenschutzrechtlichen Zugriffs- und Besitzverboten vor¹⁹. Keiner besonderen Erwähnung bedarf dabei, dass die unberührt bleibenden Bestimmungen des Bundes- oder aber Landesjagdrechts selbstverständlich den Vorgaben des Unionsrechts – und dabei insbesondere der FFH-Richtlinie – genügen müssen.

Untermauert wird dies durch § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG, in dem weitergehend angeordnet ist, dass für den Fall, dass in jagd- oder fischereirechtlichen Vorschriften keine besonderen Bestimmungen zum Schutz und zur Pflege der betreffenden Arten bestehen oder erlassen werden, die Vorschriften des Kapitels 5 und die auf Grund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften anzuwenden sind. Das Artenschutzrecht kommt mithin dann, aber auch nur dann zur Anwendung, wenn und soweit das Jagdrecht Regelungslücken mit Blick auf den Schutz jagdbarer Tiere enthält²⁰.

V. Folgerungen für die Bejagbarkeit des Wolfs

Welche Folgerungen ergeben sich nun aus diesen sämtlichen Vorgaben für die Bejagbarkeit des Wolfes?

Eine erste Erkenntnis besteht zunächst darin, dass es dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber obliegt, zu entscheiden, wie und insbesondere in welchen Gesetz die Vorgaben der FFH-RL in das nationale Recht umgesetzt werden.

¹⁷ S. Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2011, § 37, Rdnr. 42.

¹⁸ So eindeutig D. Kratsch, in: Schumacher/Fischer-Hüftler, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., 2011, § 37, Rdnr. 10, unter Bezugnahme auf Louis, BNatSchG, § 20, Rdnr. 7.

¹⁹ E. Gassner/M. Heugel, Das neue Naturschutzrecht, 2010, Rdnr. 513.

²⁰ D. Kratsch, in: Schumacher/Fischer-Hüftler, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., 2011, § 37, Rdnr. 15.

Daher würde es zu kurz greifen, eine Unterwerfung des Wolfes unter das Jagdrecht als Verstoß gegen das Schutzregime der FFH-RL anzusehen. Vielmehr ist insoweit festzuhalten, dass die Festlegung von Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, eines der Herzstücke des Jagdrechts und insbesondere der Materie des „Jagdwesens“ darstellt. Daher ist es dem Bundesgesetzgeber ebenso wie den Landesgesetzgebern unbenommen, im Rahmen der ihnen zukommenden Gesetzgebungskompetenz den Wolf dem Jagdrecht zu unterwerfen – was selbstredend nicht von der Einhaltung der Vorgaben der FFH-RL befreit.

Denn die Unterstellung unter das Jagdrecht hat keinesfalls zwingend zur Folge, dass der Wolf auch tatsächlich bejagt werden darf. Zwar führt die Unterwerfung einer Tierart unter das Jagdrecht dazu, dass damit die ausschließliche Befugnis begründet wird, auf einem bestimmten Gebiet wildlebende Tiere zu hegen, auf sie die Jagd auszuüben und sie sich anzueignen. Doch schließt die Unterstellung einer Tierart unter das Jagdrecht die Möglichkeit – und mit Blick auf die FFH-RL für den Wolf sogar die Verpflichtung – ein, durch die Anordnung einer ganzjährigen Schonzeit das Jagdrecht vollständig auszuschließen und auf diese Weise die Schutzvorgaben des Unionsrechts vollumfänglich umzusetzen, mithin bestimmte Tierarten – wie insbesondere den Wolf – vor einer Bejagung umfassend zu schützen. Dies bedeutet, dass der besondere Schutz, den die FFH-Richtlinie anordnet – insbesondere das strenge Schutzsystem nach Art. 12 der FFH-Richtlinie – vollumfänglich auch durch das mitgliedstaatliche Jagdrecht umgesetzt werden kann; hierfür muss keinesfalls zwingend das Regime des Naturschutzrechts herangezogen werden.

Hervorzuheben ist insoweit jedoch insbesondere, dass die *Aufnahme einer Art in das Jagdrecht* nicht vom Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 16 FFH-Richtlinie (günstiger Erhaltungszustand, Ausnahmegrund und fehlende anderweitige Lösung) abhängig ist. Denn die Aufnahme einer Art in das Jagdrecht stellt keinen Verstoß gegen das strenge Schutzsystem des Art. 12 FFH-Richtlinie dar. Erst die tatsächliche Bejagung, sei es durch Einführung einer Jagdzeit oder aber im Wege einer Einzelausnahme, erfordert eine Prüfung, ob die Voraussetzungen des Art. 16 FFH-Richtlinie vorliegen. Mit anderen Worten sind die Unterstellung des Wolfes unter das Jagdrecht und mögliche, auf Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie fußende Ausnahmen von den Verboten des Art. 12 FFH-Richtlinie zwei unabhängig voneinander zu beurtei-

lende Komplexe; denn die Unterstellung einer Tierart unter das Jagdrecht ist sachlich etwas anderes als die nach Art. 16 FFH-Richtlinie vorzunehmende Abweichung von dem Schutzregime des Art. 12 der FFH-Richtlinie. Daher kann eine Unterstellung des Wolfs unter das Jagdrecht selbst dann erfolgen, wenn der günstige Erhaltungszustand nicht erreicht ist.

Unabhängig von einer möglichen Unterstellung unter das Jagdrecht zu beurteilen sind daher auf Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie gestützte Ausnahmen von den Verboten des Art. 12 FFH-RL. Solche Ausnahmen beziehen sich auf eine tatsächliche Bejagung des Wolfes, etwa durch eine Ausnahme von der ganzjährig angeordneten Schonzeit. Indes setzen solche Ausnahmen stets voraus, dass die Bejagung einer Art – auch die Bejagung des Wolfes – im Einzelfall den günstigen Erhaltungszustand nicht beeinträchtigt. Ob dies der Fall ist, hängt von der jeweiligen, wie dargelegt: regional zu beurteilenden Population und deren längerfristigen Entwicklungsperspektiven ab. Der Katalog des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL gibt den Mitgliedstaaten aber jedenfalls eine breite Palette von Ausnahmeoptionen an die Hand, die im Ergebnis eine Bejagung des Wolfes ermöglichen. Dabei wird die einzelfallbezogene Bejagung in Zukunft wohl die Regel darstellen.

Abschließend gilt es jedenfalls zweierlei festzuhalten.

Zum einen und zunächst ist zu konstatieren, dass die Unterwerfung des Wolfs unter das Jagdrecht keinen unionsrechtlichen Bedenken begegnet, wenn diese Unterwerfung unter das Jagdrecht durch die Nichtfestlegung einer Jagdzeit und damit durch die Anordnung einer ganzjährigen Schonzeit flankiert wird; denn der strenge Schutz, der dem Wolf als streng zu schützender Art nach Anhang IV der FFH-Richtlinie zukommt, wird diesem auch im Rahmen einer ganzjährigen Schonzeit zuteil. Eine solche Ausgestaltung ist von der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers gedeckt, da auch auf diese Weise den Vorgaben des Unionsrechts vollumfänglich Rechnung getragen werden kann.

Die zweite Erkenntnis besteht darin, dass Art. 16 FFH-Richtlinie eine Reihe von Ausnahmen von dem strengen Schutzregime des Art. 12 FFH-RL zulässt, etwa solche, die der Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen sowie an Wäldern,

Fischgründen und Gewässern dienen, oder solche, die durch den Schutz der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sind. Im konkreten Einzelfall ist daher auch eine – freilich selektive – Bejagung des Wolfes möglich. Eine solche Bejagung verstößt nicht gegen das Unionsrecht und insbesondere nicht gegen die Vorgaben der FFH-RL.

Dies entbindet den Gesetzgeber indes nicht von der Verpflichtung, mittelfristig ein taugliches Managementsystem für den Wolf auf den Weg zu bringen, um diesem eine dauerhafte und friedliche Koexistenz mit dem Menschen in der dicht besiedelten Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen.