

Das Töten von Wölfen unter der EU FFH-Richtlinie: eine rechtliche Analyse

A. Trouwborst, F.M. Fleurke & D. Heerdt

Tilburg University



Im Auftrag von:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Dezember 2017

Über das Gutachten:

Dieses Gutachten wurde im Auftrag des sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft geschrieben. Die Recherche für dieses Gutachten wurde von Arie Trouwborst und Floor Fleurke durchgeführt und ins Deutsche übersetzt von Daniela Heerdt. Alle drei sind in der Abteilung „European and International Law“ der Universität Tilburg in den Niederlanden angestellt. Arie Trouwborst ist außerordentlicher Professor für Umweltrecht. Floor Fleurke ist außerordentlicher Professor für EU Recht. Daniela Heerdt ist Doktorandin.

Vorgeschlagene Zitierweise:

A. Trouwborst, F.M. Fleurke & D. Heerdt, 2017. *Das Töten von Wölfen unter der EU FFH-Richtlinie: eine rechtliche Analyse*. Gutachten im Auftrag von Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. Universität Tilburg.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Der einzige Weg Antworten zu erhalten: Auslegung von EU Recht.....	3
3. Europäische Wolfpopulationen.....	6
4. Wölfe und die Berner Konvention.....	8
5. Wölfe und die FFH-Richtlinie	11
5.1. Die Rechtsregelung laut Anhang II.....	14
5.2. Die Rechtsregelung laut Anhang IV.....	15
5.3. Die Rechtsregelung laut Anhang V.....	17
6. Flexibilität herstellen durch das Ändern des internationalen rechtlichen Status von Wölfen	18
6.1. Das Ändern des Status von Wölfen unter der FFH-Richtlinie	18
6.2. Das Ändern des Status von Wölfen unter der Berner Konvention.....	19
7. Flexibilität innerhalb der strengen Schutzregelung finden.....	21
7.1. Die obligatorische Route unter Artikel 16	21
7.2. Allgemeine Merkmale von Artikel 16.....	23
8. Erhaltungszustand: je mehr Wölfe, umso mehr Flexibilität.....	24
8.1. Die Bezugsebene(n) zur Bestimmung des Erhaltungszustands	24
8.2. Die Kriterien zur Bestimmung des Erhaltungszustands	26
8.3. Ausnahmen bei nicht günstigem Erhaltungszustand	2827
8.4. Je mehr Wölfe, umso mehr Flexibilität im Management	29
9. Die Entscheidungsmöglichkeiten für Wolfsmanagement auf Bundeslandebene	29
10. Artikel 16(1)(b)	32
10.1. Ernste Schäden vermeiden.....	32
10.2. Die Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen	34
11. Artikel 16(1)(e).....	3635
11.1. Quoten im Rahmen der FFH-Richtlinie.....	36
11.2. Artikel 16(1)(e) als Basis für Quotenjagd auf Wölfe	37
11.3. Die zu erfüllenden Bedingungen	40
12. Abschließende Feststellungen	43
Literaturverzeichnis.....	46

1. Einleitung

Durch die Zunahme von Wolfbeständen (*Canis lupus*) in Europa, sind viele Länder der Herausforderung ausgesetzt, Wege zu finden das Wiederherstellen von Wolfbeständen mit dem Streben nach Koexistenz und minimalen Konflikten mit menschlichen Interessen zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund dient dieses Gutachten einer rechtlichen Analyse der Vereinbarung der Tötung von Wölfen mit den Pflichten von EU Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland, unter der Richtlinie 92/43/EWG des Rates der Europäischen Union vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL).

Dieses Gutachtens baut auf neun Fragen auf, die vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft gestellt worden sind. Sie lauten wie folgt (Version 2. Juni 2017):

1. Darstellung in welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sich Wölfe etabliert haben (mit Bestandsangaben).
2. Angabe zum Schutzstatus entsprechend FFH-RL für den Wolf im entsprechenden Mitgliedstaat.
3. Darstellung der Öffentlichkeits-, Präventions- und Monitoringmaßnahmen in den Mitgliedstaaten.
4. Angaben zur Entnahme/Bejagung von Wölfen und deren rechtliche Grundlagen je Mitgliedstaat.
5. Bewertung der Vereinbarkeit der Entnahmemaßnahmen/Bejagung in den Mitgliedstaaten mit dem jeweiligen Schutzstatus entsprechend FFH-RL.
6. Darstellung der Reaktion europäischer Institutionen Entnahmemaßnahmen/Bejagung auf die Entnahmemaßnahmen/Bejagung.
7. Rechtliche Bewertung einer möglichen Regulierung von Wölfen in Deutschland über die Einzelfallbetrachtung des Art. 16 FFH-RL hinaus. Dazu sind zunächst fachliche Erkenntnisse dazu zusammenzutragen, unter welchen fachlichen und populationsbezogenen Voraussetzungen ein Management des Wolfsbestandes zur Minimierung von wirtschaftlichen Beeinträchtigungen/Schäden zielführend ist. Weiterhin ist zu klären, ob für Deutschland Abschlüsse von Wölfen in Form einer Quotenregelung und regionaler Differenzierung bei weiter positiv ansteigendem Wolfsbestand mit Europäischen Artenschutzrecht vereinbar sind?
8. Kann ein einzelnes Bundesland in Deutschland über die Einzelfallbetrachtung des Art. 16 FFH-RL hinaus, zur Vermeidung erheblicher wirtschaftlicher Schäden durch Übergriffe von Wölfen auf Nutztiere den Abschuss von Wölfen, räumlich und zeitlich begrenzt (Quote), zulassen? Wenn ja, in welcher Form?
9. Wie sollte das Wolfsmanagement in Deutschland bzw. in Sachsen unter Berücksichtigung europäischer Artenschutzbestimmungen gestaltet werden, wenn der günstige Erhaltungszustand erreicht ist, um wirtschaftliche Schäden durch den Wolf zu minimieren und seine Akzeptanz zu erhalten? Wie müsste ggf. der Rechtsrahmen angepasst werden?

Der primäre Fokus liegt auf Fragen 7, 8 und 9. Sie enthalten zum Teil übergreifende rechtliche Fragen, die sich hauptsächlich darauf beziehen, ob gemäß EU Recht das Töten von Wölfen erlaubt ist. Spezifische rechtliche Fragen betreffen das Töten von Wölfen:

- I. außerhalb der Anwendung von individuellen Ausnahmen unter Artikel 16 FFH-RL;
- II. um wirtschaftliche Schäden zu vermeiden;
- III. um Akzeptanz/Toleranz gegenüber Wölfen zu sichern;
- IV. als Teil eines Quotensystems;
- V. in Bezug auf Bestandsgröße und bevorzugtem Schutzstatus; und
- VI. in Sachsen, beziehungsweise Deutschland als Ganzes.

Die Struktur dieses Gutachtens ist so aufgebaut, dass sie kohärent die oben genannten rechtlichen Fragen bearbeitet.

Zu Beginn ist eine Erklärung von Fachbegriffen notwendig. Die Fragen des Ministeriums sprechen von der ‚Entnahme‘ und ‚Bejagung‘. Beide Konzepte haben verschiedene Bedeutungen, die sich je nach Leser und Zusammenhang verändern können, aber in beiden Fällen ist das ‚Töten‘ die rechtlich relevante Handlung innerhalb des Schemas der Vorschriften zum Artenschutz unter der FFH-Richtlinie. Um unnötige Verwirrung zu vermeiden, verwendet dieses Gutachten hauptsächlich den Begriff ‚Töten‘ anstelle von ‚Entnehmen‘ oder ‚Jagen‘.

2. Der einzige Weg Antworten zu erhalten: Auslegung von EU Recht

Die obenstehenden rechtlichen Fragen können nur durch eine umfassende rechtliche Interpretation der FFH-Richtlinie beantwortet werden. Daher bilden internationale und Europäische rechtliche Forschungsmethoden die Haupt-Forschungsmethoden für dieses Gutachten. Diese Methodik besteht insbesondere aus der Identifizierung und Analyse von relevanten rechtlichen Instrumenten und darin enthaltenen Maßnahmen, inklusive ihrer völkerrechtlichen Auslegung, wie es in dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention, oder WVRK) festgelegt wurde und durch EU Recht und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) weiterentwickelt wurde, unter Berücksichtigung von Ratschlägen der Europäischen Kommission. Außerdem ist zu beachten, dass alle EU Mitgliedstaaten und die EU selbst dem Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume von 1979 (Berner Konvention) zugestimmt haben und demnach muss die FFH-Richtlinie in Übereinstimmung mit der Berner Konvention interpretiert werden, insbesondere im Hinblick darauf, dass die FFH-Richtlinie das Hauptinstrument der EU zur Umsetzung der Berner Konvention ist.

Die Wiener Vertragsrechtskonvention, sowie das Völkergewohnheitsrecht geben vor, dass ein Vertrag „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen [ist]“ (Artikel 31(1)). Zusätzlich zu dem Vertragswortlaut und dem Zweck des Vertrags, muss „jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen“, „jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“ und „jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz“ auch für die Auslegung in Betracht gezogen werden (Artikel 31(3)). Die ursprünglichen Absichten der Vertragsparteien, wie in den vorbereitenden Arbeiten

festgehalten, können als zusätzliche Auslegungsmittel herangezogen werden (Artikel 32).

An dieser Stelle muss betont werden, dass bei der Auslegung von EU Recht, nur die rechtlich bindenden Maßnahmen (d.h. nicht die jeweiligen Präambeln) der Rechtsakte – in diesem Fall die FFH-Richtlinie – eine solide Stütze darstellen, sowie die damit verbundene Rechtsprechung des EuGHs (Brown & Kennedy 2000; Trouwborst et al. 2017b). Dementsprechend sind solide Aussagen über die korrekte Auslegung von bestimmten Maßnahmen in der FFH-Richtlinie nur dann gerechtfertigt, wenn der Wortlaut der materiellen Maßnahmen – in diesem Fall insbesondere Artikel 16 – keinen Grund für Zweifel bietet, oder wenn die Angelegenheit eindeutig vom EuGH geklärt wurde. Bei allen anderen Zusammenhängen – inklusive verschiedener interpretativer Fragen bezüglich Artikel 16 – können verschiedene Argumente für oder gegen bestimmte Auslegungen hervorgebracht werden, was auch die Absicht dieses Gutachtens ist, ohne zu behaupten, dass eine Auslegung die einzig korrekte ist. Allerdings ist es so, dass die durch die Kenntnis des interpretativen Werkzeugkastens, der vom EuGH in vergangenen Urteilen gebraucht wurde, eine fundierte Spekulation darüber möglich ist, welche Interpretationen der EuGH voraussichtlich anwendet, wenn der Gerichtshof mit einer entsprechenden interpretativen Frage konfrontiert wäre.

Eine besonders einflussreiche Auslegungsmethodik, die vom EuGH in der Rechtsprechung zur FFH-Richtlinie angewandt wurde, ist der teleologische (zielorientierte) Ansatz, welcher voraussichtlich auch in Zukunft die Urteile des Gerichtshofs leiten wird. Dieser Ansatz beinhaltet eine Auslegung von Maßnahmen in Einklang mit Artikel 2 der Richtlinie, die besagt dass die Richtlinie das Ziel hat, „zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen“ und im Weiteren dass die getroffenen Maßnahmen darauf abzielen, „einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen“. Demzufolge hat der Gerichtshof Ausnahmen zum Artenschutz sehr begrenzt interpretiert, insbesondere im Zusammenhang mit Ausnahmen von strengem Artenschutz nach Artikel 16 der Richtlinie (siehe z.B. EuGH 20. Oktober 2005, Rechtssache C-6/04; EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05).

Die Auslegung nach dem *effet utile*, auch genannt Effizienzgebot, ist eng verbunden mit der Thematik und Methodik und wird in den Urteilen des EuGHs häufig als Auslegungsgrundsatz verwendet. Dabei werden die Interpretationen bevorzugt, die den Maßnahmen nach EU Recht eine maximale praktische Wirksamkeit verschaffen. Dies wird deutlich anhand des Beispiels von Artikel 6(3) der FFH-Richtlinie, welcher besagt, dass Pläne oder Projekte, die Auswirkungen auf ein besonderes Schutzgebiet haben, theoretisch genehmigt werden können, wenn die zuständigen Behörden „festgestellt haben“, dass das Gebiet nicht nachteilig beeinträchtigt wird. Laut dem EuGH ist dies der Fall, „wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt“ (EuGH 7 September 2004, Rechtssache C-127/02 §59). „Ein weniger strenges Genehmigungskriterium“, wie der Gerichtshof des Weiteren erklärt, „könnte die Verwirklichung des Zieles des Schutzes der Gebiete, dem diese Bestimmung dient, nicht ebenso wirksam gewährleisten“ (EuGH 7. September 2004, Rechtssache C-127/02 §58).

Die Arbeit des EuGHs ist fallgebunden und in einer bestimmten Rechtssache wird der Gerichtshof die besten wissenschaftlichen Informationen heranziehen, die verfügbar sind, so wie sie von den streitenden Parteien hervorgebracht werden. Gleichmaßen entwickelt sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs mit der Zeit, entlang von sich verändernden wissenschaftlichen Erkenntnissen. In Bezug auf wissenschaftliche Unsicherheit hat der EuGH mehrmals festgelegt, dass die FFH-Richtlinie nach dem Vorsorgeprinzip ausgelegt werden muss, welches in Fällen von Ungewissheit auf Nummer sicher geht, im besten Interesse der betroffenen Arten und Lebensräume zu handeln (Rechtssache C-127/02; Artikel 191(2) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Was im besten Interesse einer Spezies ist, wird sich je nach den spezifischen Umständen eines Falls verändern und wird in manchen Fällen offensichtlich und in anderen diskussionsbedürftig sein.

Fragen zur Auslegung können auf dem Europäischen oder nationalen Weg den EuGH erreichen. Beim Europäischen Weg handelt es sich um das sogenannte Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 AEUV), welches durch die Europäische Kommission gestartet werden kann, wenn sie glaubt, dass ein Mitgliedsstaat eine oder mehrere seiner Pflichten unter EU Recht verletzt. Beim nationalen Weg handelt es sich um das sogenannte Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 267 AEUV), wodurch ein nationales Gericht, welches Zweifel bezüglich der Beantwortung einer Frage zu EU Recht hat, die Frage an den EuGH zur Klärung weiterleiten kann und in manchen Fällen sogar muss.

Die endgültige Entscheidung zur Auslegung von EU Recht ist demnach also dem EuGH vorbehalten – nicht der Europäischen Kommission und auch nicht den Mitgliedsstaaten. Die Art und Weise, in der die FFH-Richtlinie in den verschiedenen Mitgliedsstaaten umgesetzt wird und auch die Urteile der innerstaatlichen Gerichtshöfe, stellen demnach keine verlässlichen Indikatoren auf, bezüglich der Auslegung der Richtlinie – obwohl sie aufgrund von illustrativen Zwecken von Interesse sein können. Im Prinzip gilt das gleiche für die Europäische Kommission, inklusive ihres Vertragsverletzungsverfahrens und den verschiedenen Leitliniendokumenten, die sie produziert hat. Beim Urteilfinden darf der EuGH auf diese Leitlinien zurückgreifen, wenn es um die Anwendung der FFH-Richtlinie geht, auch wenn es nicht immer dazu kommen wird und der Gerichtshof sich auch für eine Auslegung entscheiden darf, die den Leitlinien der Kommission widerspricht – und sie damit außer Kraft setzt (Darpö and Epstein 2015b). Gleichmaßen stellen die Leitliniendokumente der Europäischen Kommission und die Erfolgsbilanz des Vertragsverletzungsverfahrens aufgrund von wiederkehrenden Unbeständigkeiten keine übermäßig verlässlichen Vorhersager der Haltung der Kommission in zukünftigen Fällen dar (Darpö 2016; Trouwborst et al. 2017b).

Dieses Gutachten baut auf vorausgegangener rechtlich-wissenschaftlicher Arbeit auf, inklusive der schnell wachsenden Literatur über die Anwendung von internationalem und EU Recht auf Wölfe und andere Großraubtiere in Europa (Trouwborst 2010, 2011, 2014a, 2014b, 2014c, 2015a, 2016; Darpö 2011, 2016; Michanek 2012; Borgström 2012; Epstein 2013, 2016, 2017; Epstein & Darpö 2013; Darpö & Epstein 2015a, 2015b; Trouwborst et al. 2015, 2017b, 2017c; Epstein et al. 2016; Selier et al. 2016; Redpath et al. 2017; Treves et al. 2017; Linnell et al. 2017).

Angesichts der oben beschriebenen Erläuterung zur Art und Weise, wie die Antworten zu den verschiedenen Fragen in diesem Gutachten erarbeitet werden, besteht eine offensichtliche Notwendigkeit für jede getroffene Aussage und Schlussfolgerung durch entsprechende Wortwahl deutlich zu machen, wie wahrscheinlich sie eine korrekte Auslegung der FFH-Richtlinie widerspiegeln.

3. Europäische Wolfpopulationen

Die Dynamiken Europäischer Wolfpopulationen wurden über die letzten Jahrzehnte vergleichsweise gut dokumentiert, einschließlich ihrer Rückkehr in Teilen von Europa wo sie vorher für lange Zeit nicht mehr vorkamen (Linnell et al. 2008; Kaczensky et al. 2013; Chapron et al. 2014). Die letzte systematische Auswertung von Wolfbeständen in Europa wurde in 2013 veröffentlicht (Kaczensky et al. 2013; Chapron et al. 2014), allerdings sind je nach Land auch neuere Studien verfügbar (siehe z.B. LUPUS 2016).

Zurzeit gibt es in Europa zehn verschiedene (Sub-)Populationen von Wölfen (Kaczensky et al. 2013; Chapron et al. 2014; Boitani et al. 2015; siehe Abbildung 1) – beziehungsweise neun, sobald die Sierra Morena Population in Südspanien als ausgestorben bestätigt wurde (López-Bao et al. 2015; Trouwborst 2014c). Acht von diesen Beständen sind grenzüberschreitend, was bedeutet, dass sie von mehreren Ländern geteilt werden und die meisten weisen eine positive Populationsentwicklung auf (Kaczensky et al. 2013; Chapron et al. 2014; Boitani et al. 2015; siehe Abbildung 1 und Tabelle 1). Deutsche Wölfe gehören in erster Linie zu dem Bestand der 'Mitteleuropäische Flachlandpopulation', obwohl einige Wölfe der Alpenpopulation in den Südwesten des Landes gezogen sind. Ungefähr 40% der Wölfe der Mitteleuropäischen Flachlandpopulation befinden sich Schätzungen nach zu urteilen in Deutschland, viele davon in Sachsen (Kaczensky et al. 2013; Boitani et al. 2015; Kluth et al. 2016; www.wolf-sachsen.de).

Das aktuelle Wiederaufleben der Europäischen Wolfpopulationen wurde durch eine Kombination aus sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Umständen begünstigt, und wurde zusätzlich durch Naturschutzbestimmungen auf nationaler und internationaler Ebene bestärkt (Linnell & Boitani 2012; Boitani & Linnell 2015; Fleurke & Trouwborst 2014; Chapron et al. 2014). Die wichtigsten Instrumente dabei sind die Berner Konvention und die FFH-Richtlinie.

In vielen Bereichen, in denen Wölfe zurückgekehrt sind oder steigende Populationszahlen aufweisen, ist der Wunsch in der Gesellschaft entstanden eine Art kontrollierten Abschuss einzuführen, entweder durch staatliche Angestellte, oder durch örtliche Jäger. Viele Europäische Länder haben diesbezüglich bereits Handlungen durchgeführt (Linnell et al. 2017; LUPUS 2016). Die Einführung dieser Maßnahmen kann sehr kontrovers sein und Kritiker haben ihre Legalität unter den internationalen Naturschutzbestimmungen angefochten, die das Wiederaufleben von Wolfbeständen gefördert hat, insbesondere die Berner Konvention und die FFH-Richtlinie. Dies hat zu national Gerichtsverfahren und Politikänderungen geführt, sowie auch zu Durchsetzungsmaßnahmen der Europäischen Kommission und des EU-Gerichtshofs. Klare Beispiele sind die wiederholten Suspensionen oder Aufhebungen von Wolfsjagden

in Norwegen und Schweden in den vergangenen Jahren, oft aufgrund von direktem Gerichtsbeschluss, sowie auch die von der Europäischen Kommission eingeleiteten Verfahren gegen Finnland und Schweden (siehe, z.B. Epstein 2013; Trouwborst et al. 2017c; und weiter unten). Die Fragen, die die Grundlage dieses vorliegenden Gutachtens bilden, sind in diesem Kontext entstanden und zielen darauf ab herauszufinden, inwieweit und unter welchen Bedingungen letale Wolfregulierung in Sachsen eingeführt werden kann, ohne die greifenden Europäischen Gesetze, insbesondere die FFH-Richtlinie, zu verletzen.

Beide Instrumente, die umfassende Berner Konvention und die FFH-Richtlinie werden im nächsten Abschnitt vorgestellt, gefolgt von einer spezifischen rechtlichen Analyse, die darauf abzielt Antworten auf die oben gestellten Fragen zu finden.

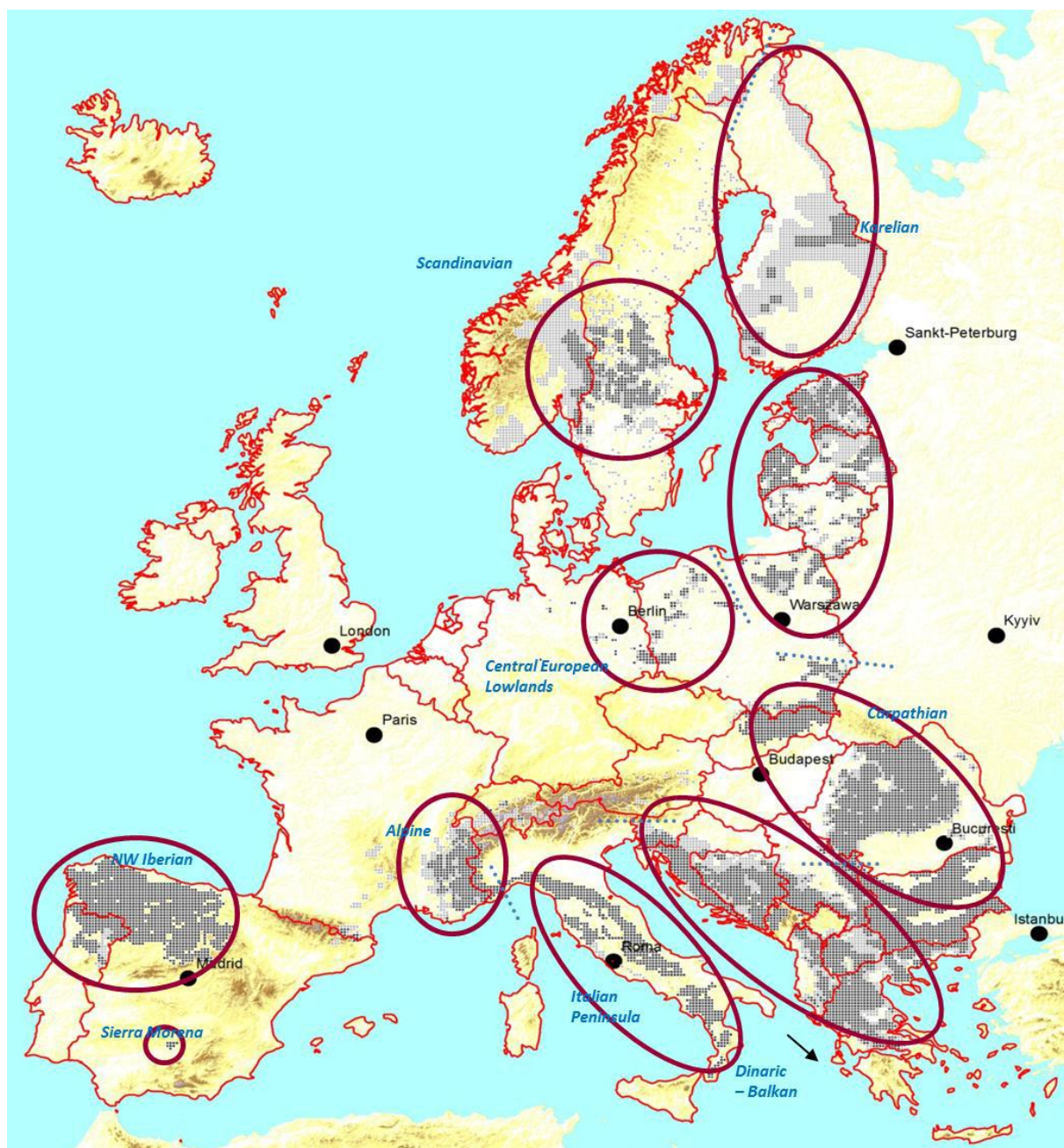


Abbildung 1. Wolfbestände in Europa (Quelle: Boitani et al. 2015).

Population	Population size 2011	Countries (and approx. % share of population)	Trend	Red List assessment
Scandinavian	250-300	SE (90%), NO (10%)	Increase	EN
Karelian	150+	FI (100%)	Decrease?	EN
Baltic	~ 900-1400 (5000 with BY and RU)	EE (20%), LV (20%), PL (30%), LT (30%)	Stable	LC
Central European Lowlands	~ 300	DE (40%), PL (60%)	Increase	EN
Carpathians	~ 3500	RO (70%), SK (13%), PL (10%), CZ (0.1%)	Stable	LC
Dinaric-Balkan	4-5000	BG (30%), BO (20%), FYROM (5%), HR (15%), SL (2%), AL (5%), GR (3%), SRB (20%)	Stable	LC
Italian Peninsula	~ 800	IT (100%),	Stable	VU
Alpine	32 packs (> 160)	FR (47%), IT (45%), CH (5%), AT (3%)	Increase	EN
NW Iberia	~ 2500	SP (90%), PO (10%)	Stable	NT
Sierra Morena	1 pack	SP (100%)	Decrease	CR

Tabelle 1. Status der Wolfbestände in Europa (Quelle: Boitani et al. 2015).

4. Wölfe und die Berner Konvention

Nahezu alle Europäischen Länder, einschließlich Deutschland, sind Vertragsparteien der Berner Konvention (die Hauptausnahme dabei ist Russland). Das festgelegte Ziel der Konvention ist „wildlebende Pflanzen und Tiere sowie ihre natürlichen Lebensräume, insbesondere die Arten und Lebensräume, deren Erhaltung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten erfordert, zu erhalten und eine solche Zusammenarbeit zu fördern“, wobei besondere Aufmerksamkeit „den gefährdeten und den empfindlichen Arten einschließlich der gefährdeten und der empfindlichen wandernden Arten“ gilt (Artikel 1). Die Konvention beinhaltet verschiedene Vorschriften für das Erreichen dieser Ziele, wovon die Relevantesten hier präsentiert werden (siehe auch Bowman et al. 2010; Fleurke & Trouwborst 2014).

Artikel 2 enthält eine allgemeine Verpflichtung gegenüber der gesamten Natur, Wölfe miteingeschlossen, die von den Vertragsparteien verlangt „die erforderlichen Maßnahmen, um die Population der wildlebenden Pflanzen und Tiere auf einem Stand zu erhalten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und erholungsbezogenen Erfordernissen und den Bedürfnissen von örtlich bedrohten Unterarten, Varietäten oder Formen Rechnung getragen wird“. Der angestrebte Populationsstand unter Artikel 2 ist unterschiedlich und abhängig von

Umständen, aber geringstenfalls müssen Population so geschützt werden, dass sie nicht vom Aussterben bedroht sind (Bowman et al. 2010; Trouwborst et al. 2017c). Artikel 3 beinhaltet einige weitere Anforderungen von allgemein geltender Natur. Zum Beispiel muss jede Vertragspartei „die notwendigen Schritte, um die nationale Politik zur Erhaltung wildlebender Pflanzen und Tiere sowie ihrer natürlichen Lebensräume zu fördern“, unternehmen. Die Konvention ergänzt diese allgemein geltenden Verpflichtungen mit besonderen Pflichten bezüglich Lebensraumerhaltung auf der einen und generischem Artenschutz auf der anderen Seite.

Bezüglich der Erhaltung der Lebensräume, verpflichtet Artikel 4 der Konvention die Vertragsparteien „die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen [einzuführen], um die Erhaltung der Lebensräume wildlebender [...] Spezies, insbesondere der in den Anhängen I und II genannten Arten, sowie die Erhaltung gefährdeter natürlicher Lebensräume sicherzustellen“, und „um jede Beeinträchtigung dieser Gebiete zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten“. Ausgehend von diesen Verpflichtungen wurde das 'Smaragd-Netzwerk' für „Gebiete mit besonderem Schutzinteresse“ (ASCI) als Netzwerk für Schutzgebiete gegründet, die dem Natura 2000 Netzwerk unter der FFH-Richtlinie gleichkommen und es über EU Grenzen hinaus erweitern.

In Bezug auf generischen Artenschutz verlangt die Konvention von den Vertragsparteien die „geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen“ zu treffen, um den Schutz der in Anhang III aufgeführten wildlebenden Tiere (Artikel 7) und den besonderen Schutz der in Anhang II aufgeführten Tiere (Artikel 6) sicherzustellen. Letzteres schließt ein Verbot von, *inter alia*, absichtlichem Töten, Einfangen, oder Beunruhigen von einzelnen Tieren aus der Liste mit ein. Bezüglich beider Artenkategorien müssen die Vertragsparteien „die Verwendung aller zum wahllosen Fangen und Töten geeigneten Mittel sowie aller Mittel, die gebietsweise zum Verschwinden oder zu einer schweren Beunruhigung von Populationen einer Art führen können“ verbieten, insbesondere die Mittel die in Anhang IV gelistet sind – wie zum Beispiel Schlingen und Giftköder (Artikel 8). Ausnahmen zu den oben erwähnten Verboten können erteilt werden, aber nur wenn die Bedingungen in Artikel 9 erfüllt sind (siehe Abschnitte 10 und 11).

Artikel 11 der Konvention schreibt eine grenzübergreifende Kooperationspflicht vor, die die Vertragsparteien dazu verpflichtet „soweit zweckdienlich zusammenzuarbeiten, vor allem wenn dies die Wirksamkeit der auf Grund der übrigen Artikel dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen erhöhen könnte“. Artikel 22 ermöglicht es Parteien sogenannte 'Vorbehalte' bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden anzugeben, wodurch bestimmte Spezies oder Mittel und Methoden des Tötens oder Fangens vom Umfang ihrer Verpflichtungen unter der Konvention ausgeschlossen werden.

Die verschiedenen oben genannten Verpflichtungen wurden durch vielzählige Entscheide (Resolutionen und Empfehlungen) untermalt, die über die Jahre hinweg von dem Ständigen Ausschuss – als Haupt-Vertragsorgan der Berner Konvention, in dem alle Vertragsparteien repräsentiert sind – verabschiedet worden sind. Diese Entscheide sind an sich nicht rechtlich bindend, aber nehmen Einfluss auf die Auslegung und Anwendung

der rechtlich bindenden Verpflichtungen. Eine lange und vielfältige Erfolgsbilanz hat sich über die Jahre gegenüber Großraubtieren unter der Berner Konvention etabliert, was deutlich wird durch die Verabschiedung von mindestens 18 Empfehlungen des Ständigen Ausschusses seit 1988, die sich explizit mit den Problemen bezüglich Großraubtieren beschäftigen, wovon neun direkt von Wölfen handeln (siehe Tabelle 2).

Empfehlung	Thema
Nr. 17 (1989)	Wolf
Nr. 74 (1999)	Großraubtiere (5 Spezies), Aktionspläne
Nr. 82 (2000)	Großraubtiere (5 Spezies), Aktionspläne Folgemaßnahmen
Nr. 100 (2003)	Großraubtiere, Karpaten
Nr. 115 (2005)	Großraubtiere, grenzüberschreitende Populationen
Nr. 137 (2008)	Großraubtier-, Management auf Populationsebene
Nr. 162 (2012)	Großraubtiere, Populationen die besondere Aufmerksamkeit bedürfen
Nr. 163 (2012)	Großraubtiere, wachsende Populationen
Nr. 173 (2014)	Wolf-Hund Mischlinge

Tabelle 2. Empfehlungen des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention bezüglich Wölfe.

Der Wolf wird als besonders schutzbedürftige Art in Anhang II zur Berner Konvention aufgelistet. Allerdings haben nicht weniger als 14 Vertragsparteien Vorbehalte bezüglich des rechtlichen Status von Wölfen ausgesprochen. In zwei dieser Länder (Litauen und Spanien) sind Wölfe dem flexiblen Schutz unter Anhang III der Konvention ausgesetzt. In den anderen 12 Ländern (Weißrussland, Bulgarien, Tschechien, Finnland, Mazedonien, Georgien, Lettland, Polen, Slowakei, Slowenien, Türkei, Ukraine) sind Wölfe komplett ohne Status unter der Berner Konvention. Das Ergebnis ist ein gesetzliches Flickwerk, in dem der rechtliche Status von Wölfen von Staat zu Staat variiert (Abbildung 2).

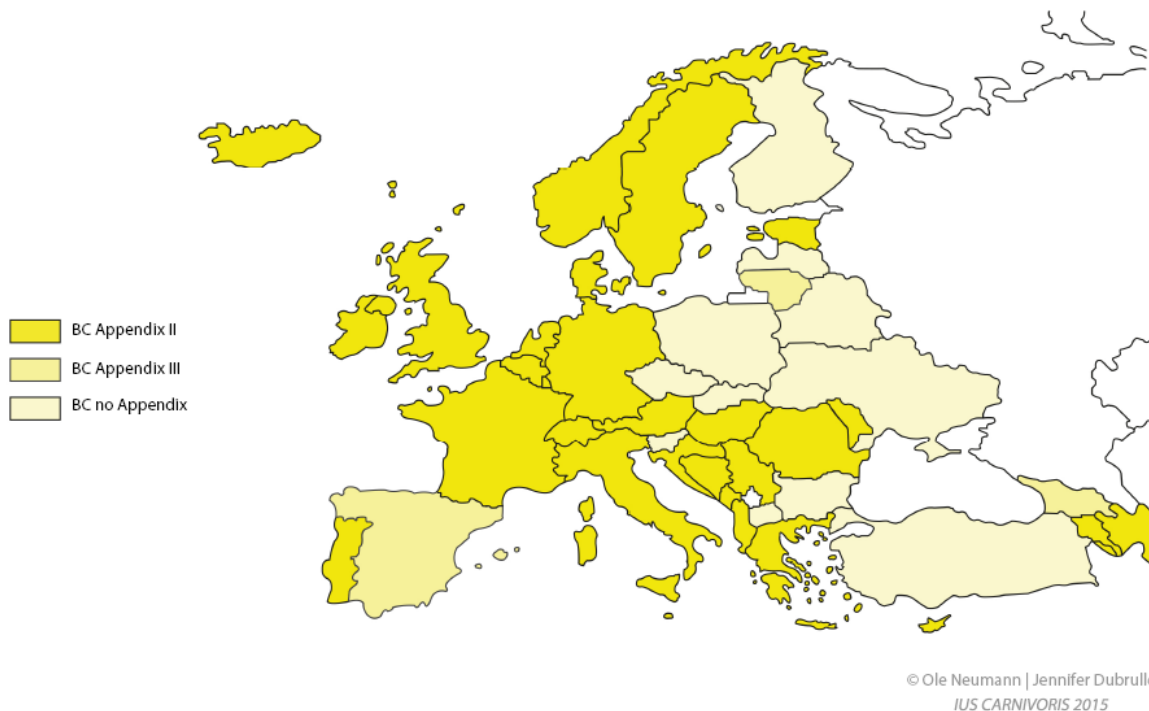


Abbildung 2. Der rechtliche Status von Wölfen unter der Berner Konvention (von Neumann & Dubrulle, *Ius Carnivoris* 2015).

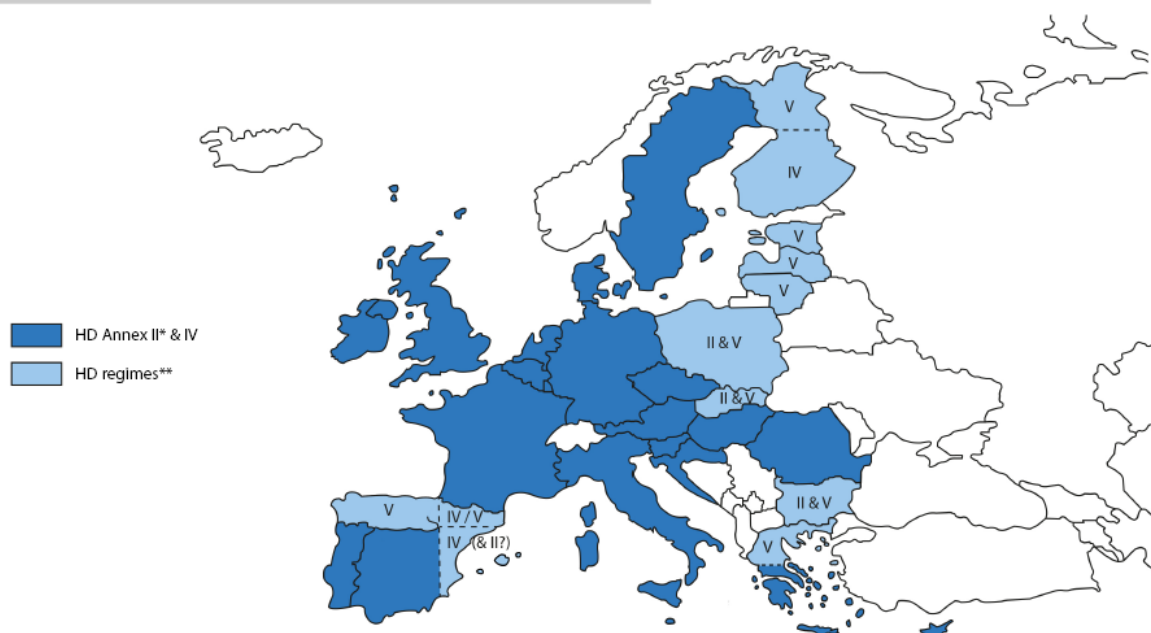
5. Wölfe und die FFH-Richtlinie

Das Ziel der FFH-Richtlinie ist der Erhalt oder das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustandes der Spezies und deren Lebensräume die unter die Richtlinie fallen, um zum Schutz der Artenvielfalt in Europa beizutragen (Artikel 2). Alle Maßnahmen, die von EU Mitgliedsstaaten ergriffen werden als Folge der Richtlinie, sollen „zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat“, beitragen (Artikel 2(2)). Der Erhaltungszustand wird als „günstig“ bewertet, wenn, *inter alia*, eine Spezies „ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird“ und „ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern“ (Artikel 1(i); siehe auch Epstein et al. 2016; Trouwborst et al. 2017b; und Abschnitt 8.2). Wie auch unter der Berner Konvention, sind die primären Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten die Erhaltung des Lebensraumes auf der einen und der allgemeine Artenschutz auf der anderen Seite. Sie ähneln den Vorschriften unter der Konvention, wobei die Vorschriften in der Richtlinie viel detaillierter sind bezüglich des Schutzgebietes.

Der Wolf ist einer der "Arten von gemeinschaftlichem Interesse", wo diese Verpflichtungen gelten. Da es allerdings eine bedeutende Anzahl an Länder-spezifischen Vorbehalten gibt, gelten unterschiedliche Rechtssysteme für Wölfe, abhängig davon, wo

in der EU sie angesiedelt sind. Tatsächlich kann sich der rechtliche Status eines einzelnen Wolfes von höchstem Schutzgrad zu bejagbar verändern, nur durch das Überqueren einer internationalen Grenze, eines Flusses (in Spanien), oder sogar eines Breitengrades (in Griechenland). Der Wolf versteht sich als „prioritäre Art“ unter Anhang II der Richtlinie, welcher Spezies auflistet, für deren Schutz besondere Schutzgebiete (BSGs) als Teil des Natura 2000 Netzwerks ausgewiesen werden müssen (Artikel 4 und 6). Das Anhang II System gilt allerdings nicht für Finnland, Estland, Griechenland (nördlich des 39. Breitengrades), Lettland, Litauen und Spanien (nördlich des Duero Flusses; siehe auch Trouwborst 2014c). Im Bereich von generischem Artenschutz sind die verschiedenen Spezies, die unter strengem Schutz fallen in Anhang IV aufgelistet, wohingegen Anhang V die Spezies beinhaltet, für die ein eher flexibles Regime gilt (Artikel 12-16). In Deutschland und den meisten anderen Mitgliedsstaaten fallen Wölfe unter den Status von strengem Schutz nach Anhang IV, haben allerdings Anhang V Status in Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, und in Teilen von Griechenland (nördlich des 39. Breitengrades), Finnland (im Rentier-Managementbereich) und Spanien (nördlich des Duero Flusses; siehe auch Trouwborst 2014c). Abbildung 3 zeigt wo die verschiedenen Regime der Richtlinie Anwendung finden. Der variierende Rechtsstatus der Wölfe laut der FFH-Richtlinie, zusammen mit dem variierenden Rechtsstatus unter der Berner Konvention führen zu einer höchst komplexen und fragmentierten rechtlichen Landschaft, die in Abbildung 4 dargestellt ist.

Wolf *Canis lupus* - Habitats Directive



*priority species

**e.g. in Greece Annex V is only applicable north of the 39th parallel and Annex II and IV only south of the 39th parallel.

© Ole Neumann | Jennifer Dubrulle
IUS CARNIVORIS 2015

Abbildung 3. Der rechtliche Status von Wölfen unter der FFH-Richtlinie (von Neumann & Dubrulle, *Ius Carnivoris* 2015).

Wolf *Canis lupus* - Bern Convention & Habitats Directive

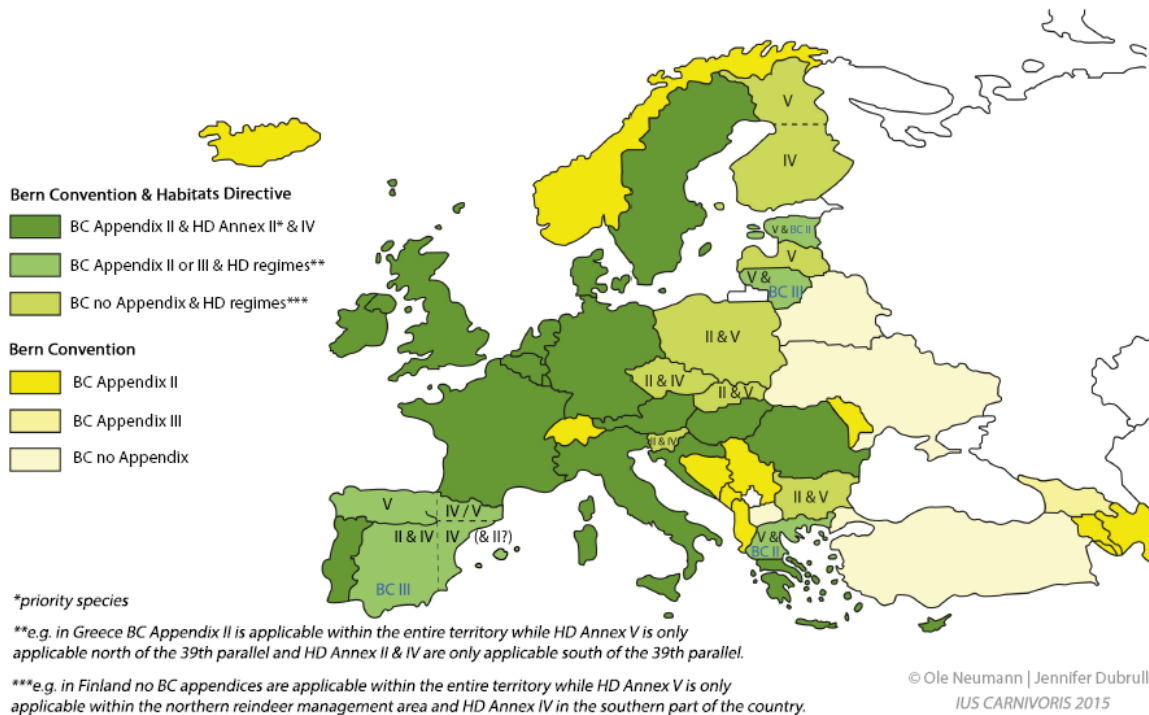


Abbildung 4. Der rechtliche Status von Wölfen unter der Berner Konvention und der FFH-Richtlinie Neumann & Dubrulle, *Ius Carnivoris* 2015).

Diese fragmentierte Rechtslandschaft in Kombination mit der grenzüberschreitenden Natur der meisten Wolfpopulationen erfordern, dass Länder, die eine Wolfspopulation teilen, ihre Artenschutz und Management-Pläne aufeinander abstimmen. Dementsprechend ist grenzüberschreitende Kooperation auf Populationsebene zum führenden Paradigma im Artenschutz von Großraubtieren unter der Berner Konvention und der FFH-Richtlinie geworden (Linnell et al, 2008; Blanco 2013; Reinhardt et al. 2013; Trouwborst 2015; Selier et al. 2016; Trouwborst et al. 2017b, 2017c). Laut dem Ständigen Ausschuss, sollten Vertragsparteien „die Kooperation mit benachbarten Ländern stärken im Hinblick auf den Erlass von harmonisierten Maßnahmen zum Management von geteilten Populationen von Großraubtieren“ (Empf. Nr. 137 (2008)).¹ Die Europäische Kommission hat ebenfalls jene Mitgliedsstaaten, die eine Population von Großraubtieren teilen, dazu aufgerufen, ganzheitliche Management-Pläne, die an das Ausmaß der grenzüberschreitenden Population angepasst sind, zu entwickeln und umzusetzen (Europäische Kommission 2008). Die Kommission hat Leitlinien zu dieser Frage herausgegeben, welche von der Initiative für die Großraubtiere Europas (LCIE) vorbereitet worden sind, um den Mitgliedsstaaten bei der Entwicklung solcher Pläne zu helfen: die Leitlinien für Managementpläne für Großraubtiere auf Populationsebene in Europa (orig.: *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*; hiernach „die Leitlinien für Großraubtiere“; Linnell et al. 2008).

¹ Originalzitat: “re-enforce co-operation with neighboring states in view of adopting harmonised policies towards management of shared populations of large carnivores” (Rec. No. 137 (2008)).

Die drei Rechtsregelungen, die mit den jeweiligen Anhängen der FFH-Richtlinie verbunden sind, werden im Folgenden kurz und knapp vorgestellt.

5.1. Die Rechtsregelung laut Anhang II

Für deutsche Wölfe und auch die Wölfe in den meisten anderen EU Mitgliedsstaaten gilt die Rechtsregelung unter Anhang II (siehe Abbildung 3). Das verlangt die Bestimmung von besonderen Schutzgebieten für Wölfe laut Artikel 4, sowie den Schutz dieser Gebiete gemäß Artikel 6 der Richtlinie (European Commission 2000; García Ureta 2010). Während vermeintlich keines der Schutzgebiete in Europa im Einzelnen groß genug ist, um die Langlebigkeit einer wachstumsfähigen Wolfpopulation zu sichern (Boitani & Ciucci 2009), spielen sie offensichtlich eine Rolle für die Erhaltung von Wölfen in Europa, einschließlich in Sachsen. Die Bestimmung findet in einem mehrstufigen Verfahren statt. Basierend auf einer vorläufigen Liste von möglichen Schutzgebieten, die von Mitgliedsstaaten vorgeschlagen werden, trägt die Kommission eine Liste mit Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (GgBs) zusammen, die effektiv als BSGs von den Mitgliedsstaaten ausgeschrieben werden.

Für designierte BSGs verlangt Artikel 6(1) der Richtlinie, dass die Mitgliedsstaaten „die nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ treffen, „die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen“ der Arten entsprechen. In Bezug auf Wölfe kann das die Bereitstellung von genügend Beutetieren und Waldstücken zum Zuflucht Suchen und Höhlen bauen zur Fortpflanzung bedeuten. Je nach Umständen kann die Notwendigkeit, ausreichend Beute sicherzustellen, auch mit bestimmten Auflagen verbunden sein bezüglich des Jagens dieser Beutetiere durch Menschen. Zusätzlich verlangt Artikel 6(2), dass Mitgliedsstaaten bezüglich BSGs und GgBs „geeignete Maßnahmen“ treffen um „Störungen“ (ein sehr allgemeiner Begriff) der betroffenen Arten und eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume zu vermeiden. Schließlich muss jedes Projekt oder jede Planung, welche eventuell schädlich gegenüber der Erhaltung von Wölfen in einem für diese Spezies bestimmten BSG oder GgB ist, einer äußerst restriktiven Vergabe von Berechtigungen unterzogen werden, was in Artikel 6(3)-(4) erläutert wird.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.

Eine umfangreiche Rechtsprechung hat sich aus den Artikel 6 Vorschriften zum Gebietsschutz entwickelt, die eine allgemeine Tendenz in Richtung einer Auslegung aufweist, die die Wirksamkeit der Vorschriften im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie

maximiert. Zum Beispiel hat der Gerichtshof entschieden, dass laut Artikel 6(3) Pläne und Projekte im Prinzip nur genehmigt werden dürfen, „wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen [nachteiligen] Auswirkungen gibt“ (EuGH 7. September 2004, C-127/02). Demnach können die Vorschriften unter Artikel 6 Auswirkungen auf Bergbau-Aktivitäten, den Bau von Autobahnen und weiterer Infrastruktur, das Errichten von Zäunen, den Bau von Windkraftanlagen und anderen Aktivitäten haben, die in oder in der Nähe zu besonderen Schutzgebieten für Wölfe stattfinden (Trouwborst 2014c).

Wichtig ist, dass die Vorschriften unter Artikel 6(1) und Artikel 6(2) als Ergebnispflicht anstelle von Bemühungspflicht angesehen werden (z.B., EuGH 25. November 1999, Rechtssache C-96/98; EuGH 13. Juni 2002, Rechtssache C-117/00). Mit anderen Worten, Mitgliedsstaaten müssen das Nötige tun um die Spezies in den entsprechenden Natura 2000 Gebieten zu schützen. Zur Veranschaulichung: wenn ein Mitgliedsstaat die Wilderei von Wölfen in ein oder um ein für Wölfe designiertes besonderes Schutzgebiet herum toleriert, kommt er nicht den Verpflichtungen unter Artikel 6(2) nach, „Störungen“, die sich „erheblich auswirken können“, zu vermeiden. „Störung“ kann dabei sehr weit ausgelegt werden und jegliches Ereignis miteinschließen, welches zu einer langfristigen Abnahme der Population der Spezies in dem Gebiet führt (European Commission 2000).² Der Begriff schließt daher eindeutig das illegale Töten von Wölfen mit ein, was als wichtiger Ursprung von Sterblichkeitsraten von Wölfen in Europa identifiziert worden ist (z.B. Liberg et al. 2012; López-Bao et al. 2015). Wenn die Behörden der Mitgliedsstaaten unzureichende Maßnahmen zum Eindämmen der Wilderei von Wölfen in für diese Art designierten BSGs treffen, gilt das nicht nur als Pflichtverletzung unter Artikel 6, sondern auch unter Artikel 12, soweit er Anwendung findet, was im Weiteren diskutiert wird (Trouwborst 2014c).

5.2. Die Rechtsregelung laut Anhang IV

Die strenge Schutzregelung unter Anhang IV gilt für Wölfe in den meisten Mitgliedsstaaten, einschließlich Deutschland (Abbildung 3). Nach Artikel 12(1) der FFH-Richtlinie, sind die Behörden dazu verpflichtet, für diese Wölfe die „notwendigen Maßnahmen“ zu treffen, „um ein strenges Schutzsystem [...] einzuführen“. Insbesondere müssen Verbote in Bezug auf, *inter alia*, das Töten, das Einfangen und das Stören einzelner Wölfe, sowie „jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten“ ausgesprochen werden. Dieser Schutz ist von generischer Art, da er sowohl innerhalb als auch außerhalb der BSGs gilt. Die Verpflichtung unter Artikel 12(1) ist äußerst anspruchsvoll. Es müssen nicht nur bestimmte Handlungen verboten werden, sondern die Behörden müssen auch alle notwendigen Maßnahmen treffen um sicherzustellen, dass gegen diese Verbote in der Praxis nicht verstoßen wird (EuGH 30. Januar 2002, Rechtssache C-103/00; EuGH 16. März 2006, Rechtssache C-518/04; EuGH 18. Mai 2006, Rechtssache C-221/04). Die Deutschen und Sächsischen Behörden sind demnach dazu verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um das (illegale) Töten von Wölfen zu verhindern und deren Ruhe- und Fortpflanzungsstätte zu beschützen.

² Originalwortlaut: “[a]ny event which contributes to the long-term decline of the population of the species on the site”.

Ausnahmen der oben genannten Verbote dürfen nicht erteilt werden, sofern sie nicht alle drei Bedingungen unter Artikel 16(1) erfüllen. Als erstes darf die Ausnahme nur für einer der in der Vorschrift aufgelisteten Absichten erlaubt werden, nämlich:

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

Zweitens, anderweitig zufriedenstellende Lösungen dürfen nicht vorhanden sein. Drittens, eine Ausnahme darf keine Hinderung für die Aufrechterhaltung oder das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustands sein. Diese drei Bedingungen werden im Weiteren noch ausgeführt.

Laut EuGH „erlegt die Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 [der FFH-Richtlinie] den Mitgliedstaaten nicht nur die Schaffung eines vollständigen gesetzlichen Rahmens auf, sondern auch die Durchführung konkreter besonderer Schutzmaßnahmen“, wobei die Vorschrift ebenfalls „den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen“ voraussetzt (EuGH 11. Januar 2007, Rechtssache C-183/05). Sowohl der Gerichtshof, als auch die Kommission empfehlen Artenaktionspläne zur effektiven Umsetzung von den Anforderungen unter Artikel 12, „sofern sie ordnungsgemäß erstellt und angewandt würden“ - ohne solche Pläne oder ähnlich umfassende und artengerechte Maßnahmen „weise das strenge Schutzsystem [...] Lücken auf“ (EuGH 11. Januar 2007, Rechtssache C-183/05). In einer Rechtssache in Frankreich beispielsweise, in der es um Feldhamster (*Cricetus cricetus*) ging, hat der Gerichtshof entschieden, „dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie verstoßen hat, dass sie kein Programm von Maßnahmen aufgestellt hat, die einen strengen Schutz der Art Feldhamster erlauben“, bezüglich Fortpflanzungs- und Ruhestätten (EuGH 9. Juni 2011, Rechtssache C-383/09). Folglich erfordert EU Recht, wenn Anhang IV Anwendung findet, einen umfassenden und fokussierten Maßnahmenkatalog für Wölfe, der durch Artenaktionspläne Gestalt annehmen kann. Diesbezüglich ist bemerkenswert, dass Sachsen in 2009 einen Wolf-Management-Plan aufgestellt hat, der in 2014 überarbeitet wurde (SMUL 2014). Im besten Fall sollten Pläne, die auf regionaler oder nationaler Ebene existieren, in grenzüberschreitende Management-Pläne auf Populationsebene, die alle Länder, die eine Wolfspopulation umfassen umschließen – in diesem Fall die Mitteleuropäische Flachlandpopulation – integriert sein.

Artikel 11 der FFH-Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten, „eine systematische und fortlaufende Überwachung des Erhaltungszustands“ der Arten die unter die Richtlinie fallen (EuGH 20. Oktober 2005, Rechtssache C-6/04), insbesondere für prioritäre Arten wie der Wolf. Diese Pflicht gilt für alle Wölfe, unabhängig davon ob Anhang IV oder V in Kraft tritt. In dem Fall, dass Anhang IV Anwendung findet, gilt eine zusätzliche spezifische Pflicht „zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten

Fangs oder Töten“ laut Artikel 12(4). Letzteres verlangt zudem noch von den Mitgliedsstaaten, dass sie die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen einrichten, um sicherzustellen, dass das unbeabsichtigte Fangen oder Töten „keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben“. Ein entsprechendes Beispiel von unbeabsichtigtem Töten stellt das Sterben von Tieren im Straßenverkehr dar.

5.3. Die Rechtsregelung laut Anhang V

Anhang V der FFH-Richtlinie umfasst „Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein können“. Wo Anhang 5 Anwendung auf Wölfe findet (siehe Abbildung 3), haben Behörden bemerkenswert mehr Auswahlmöglichkeiten bezüglich der Mittel von denen sie Gebrauch machen dürfen um Wolfpopulationen zu erhalten und zu verwalten, als unter Anhang IV. Insbesondere sind die oben diskutierten Verbote nicht erforderlich. Artikel 14 der FFH-Richtlinie zählt Maßnahmen auf, die Mitgliedsstaaten anwenden dürfen, um die Nutzung von Arten unter Anhang V zu regulieren, wie zum Beispiel Schonzeiten und Lizenz-Systeme. Allerdings sind diese Maßnahmen eher als Möglichkeiten und weniger als Pflichten dargestellt.

Folglich ist der Ermessensspielraum der Behörden bezüglich Wölfe die unter Anhang V fallen nicht ohne Grenzen. Zu allererst sind die Behörden an die allgemeine Pflicht gebunden, einen günstigen Erhaltungszustand sicherzustellen (European Commission 2007; García Ureta 2010; López-Precioso 2012; Trouwborst 2014b). Zweitens findet die bereits erwähnte Pflicht unter Artikel 11 Anwendung, die eine systematische und fortlaufende Überwachung erfordert. Drittens verbietet Artikel 15 den Gebrauch von bestimmten Mitteln und Methoden zum Fangen und Töten von Wölfen, wie Gift (z.B. in Ködern), (halb-) automatische Waffen und alle anderen „nichtselektiven Geräte, durch die das örtliche Verschwinden von Populationen dieser Spezies hervorgerufen werden könnte oder sie schwer gestört werden könnten.“ Ausnahmen, um diese Methoden zu erlauben, dürfen nur wie bereits erwähnt und im Weiteren erläutert unter den Bedingungen in Artikel 16 genehmigt werden.

Zur Veranschaulichung dessen dient eine Antwort der Europäischen Kommission auf eine Frage die in 2013 durch das Europäische Parlament gestellt wurde. Die Kommission hat die Kompatibilität der FFH-Richtlinie mit dem – eher umstrittenen – Erlegen von Wölfen im Nationalpark ‘Picos de Europa’, der sich in einem Teil von Spanien befindet wo Anhang V Anwendung findet, in Frage gestellt. Laut der Kommission sind diese Erlegungen nur erlaubt, wenn sie kompatibel mit dem Erhaltungsstand der Art sind und wenn sie kein Hindernis darstellen, um den ökologischen Anforderungen des Habitats und der anderen Arten, für die dieses Gebiet bestimmt ist, gerecht zu werden“ (Antwort der Kommission zur parlamentarischen Frage E-000135/2013 vom 14. Februar 2013).³

³ Originalwortlaut: “wolf culls are permissible as long as this is compatible with the conservation status of the species and provided that this does not prevent the achievement of the ecological requirements of the habitats and other species for which the areas have been designated”.

6. Flexibilität herstellen durch das Ändern des internationalen rechtlichen Status von Wölfen

6.1. Das Ändern des Status von Wölfen unter der FFH-Richtlinie

Als erstes muss untersucht werden, – vorausgesetzt, dass Deutschland nicht die EU verlässt, was äußerst unwahrscheinlich erscheint – welche Möglichkeiten durch eine Veränderung der FFH-Richtlinie und/oder des Status von Wölfen unter der Richtlinie entstehen.

Der erste Fall, das Abändern der Vorschriften der Richtlinie selbst, beispielsweise des Textes von Artikel 16, ist eher unwahrscheinlich in naher Zukunft. Als Teil des 'Fitness Checks' der Kommission wurde die FFH-Richtlinie kürzlich erst ausführlich bewertet und in ihrem jetzigen Zustand als geeignet für ihre Zwecke befunden (Milieu et al. 2016; Trouwborst et al. 2017a).

Dennoch, selbst wenn der Text der Richtlinie unverändert bleibt, gibt es immer noch die Möglichkeit, die Anhänge zu ergänzen. Offensichtlich wären die Behörden durch das Verschieben von Deutschen, oder sächsischen Wölfen von Anhang IV zu Anhang V mit bedeutend mehr Flexibilität im Wolfmanagement ausgestattet, den Abschuss von Wölfen miteinbeschlossen (und ähnliche Überlegungen gelten auch für Anhang III der Berner Konvention im Vergleich zu Anhang II, nachstehend erörtert). Mit einem Status unter Anhang V wäre das Töten von Wölfen in Deutschland/Sachsen erlaubt, solange ein günstiger Erhaltungszustand sichergestellt ist und die Pflichten bezüglich der Überwachung und den Tötungsmethoden laut Artikel 11 und 15 ordnungsgemäß erfüllt sind (siehe Abschnitt 5.3).

Laut Artikel 19 der FFH-Richtlinie können die Anhänge abgeändert werden, wenn es notwendig ist um sie dem „technischen und wissenschaftlichen Fortschritt“ anzupassen. Bezüglich der Vorgehensweise müssen alle Änderungen von der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden und von dem Rat, d.h. den Mitgliedsstaaten, entscheiden werden. Änderungsanträge von Anhang II und V brauchen eine qualifizierte Mehrheit um erfolgreich zu sein (Artikel 19(1)). Änderungen von Anhang IV müssen einstimmig vom Rat beschlossen werden, was eine äußerst große Hürde darstellt (Artikel 19(2)). Darüber hinaus muss die Kommission sich überhaupt erst einmal für eine bestimmte Abänderung aussprechen.

Die Vergangenheit zeigt, dass es eher schwierig ist, die Unterstützung der Kommission für Änderungen der Anhänge zu erhalten, wenn diese Änderungen auf eine Verringerung des Schutzes einer bestimmten Spezies oder Population abzielen. Spanien stellt ein gutes Beispiel dar. Als die FFH-Richtlinie entworfen wurde, wurden Spanische Wölfe nördlich des Flusses Duero Anhang V zugeteilt, aufgrund der Robustheit der nordwestlichen Iberischen Wolfpopulation, und Wölfe südlich des Flusses fielen unter Anhang IV, aufgrund des prekären Erhaltungszustandes der übergebliebenen Wolfspopulation in der Sierra Morena Region im Süden Spaniens (siehe auch Trouwborst 2014c). Allerdings haben mittlerweile Wölfe der wachsenden nördlichen Population unerwartet den Fluss Duero überquert und eine wachsende, benachbarte Population im Süden des Flusses etabliert (Blanco & Cortés 2009). Seitdem haben die spanischen Behörden, auf regionaler und nationaler Ebene, versucht die Anhänge der Richtlinie

anzupassen, sodass die nordwestliche Wolfpopulation als Ganzes unter Anhang V fällt, einschließlich des benachbarten Teils dieser Wolfpopulation im Süden des Duero, während die Anhang IV Zugehörigkeit der Sierra Morena Population beibehalten werden soll (Grupo de Trabajo del Lobo 2005). An dieser Stelle ist es aufschlussreich die Gründe für die vorgeschlagenen Veränderungen zu zitieren, wie sie von der Spanischen Delegation bei einem Treffen des Rates der EU in 2012 vorgetragen wurden (Rat der Europäischen Union 2012):

Die Situation der Wolfpopulation ist bedeutend prekärer auf Europäischer Ebene als in Spanien, was der Grund dafür war, die Spezies unter Anhang IV der FFH-Richtlinie zu listen: streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse.

Das Management der Wolfpopulation nördlich des Duero Flusses hat sich als befriedigend herausgestellt, was daraus hervorgeht, dass dort ein guter Erhaltungszustand herrscht und Konflikte mit Menschen auf das Minimum begrenzt sind.

Angesichts des Ausbreitens der Wolfpopulation vom Norden des Duero Flusses hin zum Süden des Flusses, hat Spanien ein besonderes Interesse daran, die Kommission zu fragen, den gleichen rechtlichen Status unter der FFH-Richtlinie der Population südlich des Flusses zuzusprechen, damit die südliche Wolfpopulation auf die gleiche Art und Weise wie die nördliche Population gehandhabt werden kann.⁴

Bis heute waren diese Vorschläge und weitere ähnliche Versuche allerdings erfolglos aufgrund der bisherigen Weigerung der Europäischen Kommission, diese Änderungen zu unterstützen (siehe, z.B., Méndez 2012; Trouwborst 2014c).

6.2. Das Ändern des Status von Wölfen unter der Berner Konvention

In der deutschen Situation steht die Berner Konvention jenen Veränderungen im Weg, die einen Transfer von Deutschen oder sächsischen Wolfpopulationen von Anhang IV zu Anhang V zulassen würden. Laut der Berner Konvention fallen Spanische Wölfe unter eine flexible Anhang III-Regelung, gemäß des Vorbehaltes, den Spanien eingereicht hat als es Vertragspartner wurde. Die Anhang V Situation im Nordwesten von Spanien verträgt sich gut mit dem Anhang III Status von Spanischen Wölfen unter der Berner Konvention (Trouwborst 2014c). Im Gegensatz dazu fallen Wölfe in Deutschland unter einen strengen Schutz gemäß der Berner Konvention, da Deutschland keinen Vorbehalt bezüglich Wölfe eingereicht hat als es die Konvention in 1984 ratifiziert hat (was wohl gemerkt weit vor dem Wiederansiedeln von Wolfpopulationen in Deutschland war). Der rechtliche Status von Deutschen Wölfen unter der Berner Konvention kann auch ein weiterer Grund dafür sein, dass die Europäische Kommission den Transfer von Deutschen Wölfen von Anhang IV zu Anhang V nicht unterstützt. Es sollte allerdings bemerkt werden, dass die rechtlich anomale Kombination des Anhangs V der FFH-Richtlinie mit Anhang II der Berner Konvention zurzeit bereits in zwei Orten gilt, nämlich

⁴ Übersetzt durch Autoren des Gutachtens. Originalwortlaut: "The situation of the wolf population is considerably more precarious at European level than in Spain, which is why the species has been included in Annex IV to the Habitats Directive: animal and plant species of Community interest in need of strict protection. The management of the wolf population north of the Duero River has proven satisfactory, as demonstrated by the fact that there is a good level of conservation and conflicts with human activities are kept to a minimum. In view of the expansion of the wolf population north of the Duero River towards the south of the river, Spain has a particular interest in asking the Commission to extend the same legal status under the Habitats Directive to the population south of the Duero River, so that the wolf population south of the Duero River can be managed in the same way as the population north of the river."

Estland und im Norden von Griechenland (siehe Abbildung 4). In jedem Fall würde der Anhang II Status von Wölfen unter der Berner Konvention für Deutschland und Sachsen selber bedeuten, dass selbst wenn Anhang V Status unter der FFH-Richtlinie erreicht werden kann, müsste sich das Wolf Management immer noch an die strengen Schutzvorschriften halten, gemäß Artikeln 6 und 9 der Konvention – die sehr ähnlich zu Artikeln 12 und 16 der FFH-Richtlinie sind. Insgesamt kann nur durch das Verändern des Status von Deutschen oder sächsischen Wölfen unter sowohl der Richtlinie als auch der Konvention mehr Flexibilität im Bereich von letalem Wolfmanagement erreicht werden.

Im Prinzip gibt es zwei Wege den Status einer Spezies unter der Berner Konvention zu verändern, nämlich durch das Verändern der Anhänge (Artikel 17) und durch einen Vorbehalt (Artikel 22). Bezüglich der ersten Option werden Entscheidungen über vorgeschlagene Veränderungen vom Ständigen Ausschuss getroffen und für eine Verabschiedung ist eine Zweidrittel Mehrheit der Vertragsparteien erforderlich (Artikel 17). Leitlinien bezüglich dieser Veränderungen wurden 1997 vom Ständigen Ausschuss verabschiedet (Empfehlung Nr. 56). Dazu muss allerdings erwähnt werden, dass in den meisten Fällen in denen Anhänge geändert wurden, eine neue Spezies involviert war und es bisher keinen Fall gab, in dem der Schutzstatus einer Spezies an die Entwicklungen des Erhaltungszustandes dieser Spezies angepasst wurde (siehe auch Linnell et al. 2017). In 2004 hat die Schweiz das Herabstufen des Wolfes von Anhang II zu Anhang III der Konvention vorgeschlagen. Der Ständige Ausschuss hat biologische und rechtliche Studien veranlasst, um die Vorzüge einer solchen Veränderung zu untersuchen, aber der Vorschlag ist letztlich daran gescheitert, genügend Unterstützung zu finden (Salvatori & Linnell 2005; Shine 2005). Vor Kurzem haben die Schweizer Behörden ihre Absicht verkündet, einen neuen Vorschlag zur Herabstufung von Wölfen auf Anhang III Status einzureichen, worüber der Ständige Ausschuss in seiner 2018 Sitzung beraten wird (Bundesamt für Umwelt 2017).

Als zweites kann der Status einer Spezies unter der Berner Konvention durch einen Vorbehalt verändert werden (Artikel 22). Ein Vorbehalt hat Einfluss auf den rechtlichen Status der betroffenen Spezies nur gegenüber dem Staat, der den Vorbehalt ausspricht. Deutschland hat diese Option zurzeit nicht, da ein Vorbehalt nur zu dem Zeitpunkt eingereicht werden kann, zu dem ein Land dem Vertrag beitrifft (Artikel 22). Da die Schweiz von dem gleichen Problem betroffen ist und motiviert durch den Wunsch nach einem flexibleren Wolfmanagement unter der Konvention, hat sie in der Vergangenheit Vorschläge zur Veränderung von Artikel 22 eingereicht, sodass Vorbehalte auch von Ländern eingereicht werden können, die bereits Vertragspartner sind – dies allerdings ohne Erfolg. Daher ist die einzige Möglichkeit, die Deutschland (und der Schweiz) übrigbleibt, abgesehen von wiederholten Versuchen den Wolfstatus von Anhang II zu Anhang III herabzustufen, die Konvention als Vertragspartner zu verlassen und ihr frühestens nach sechs Monaten mit einem Vorbehalt bezüglich Wölfen wieder beizutreten (Artikel 23). Diesen Weg einzuschlagen wäre allerdings äußerst ungewöhnlich und würde von vielen als äußerst peinliches zwischenstaatliches Verhalten gewertet werden, auch wenn es rechtlich gesehen umsetzbar wäre. Seltene (und umstrittene) Präzedenzfälle dafür sind der Austritt von Trinidad und Tobago aus dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in 1998, gefolgt vom Wiedereintritt mit einem Vorbehalt bezüglich der Todesstrafe und der Austritt von Island aus der Internationalen Walfang Kommission in 1992, gefolgt von der Wiederaufnahme mit einem Vorbehalt in 2002 (Gillespie 2003).

Insgesamt lässt sich sagen, dass das Verändern des Status von Wölfen in Deutschland/Sachsen unter der FFH-Richtlinie und der Berner Konvention zwar möglich ist, aber aus verschiedenen Gründen schwierig in der Durchführung ist und im besten Fall viele Jahre dauern würden.

7. Flexibilität innerhalb der strengen Schutzregelung finden

Folglich wird der Fokus der Analyse nun darauf übergehen, Flexibilität für ein letales Wolfmanagement *innerhalb* des strengen Schutzregimes von Artikel 12 und Artikel 16 der FFH-Richtlinie (und Artikel 6 und Artikel 9 der Berner Konvention) zu finden.

7.1. Die obligatorische Route unter Artikel 16

Wenn Wölfe unter die Anhang IV Regelung der FFH-Richtlinie fallen, führt der einzige in der Richtlinie enthaltene Weg, um Ausnahmen zu dem Verbot der Tötung von Wölfen unter Artikel 12 zu machen, über Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 16.

Allgemein vergleichbare Ansichten gelten für Artikel 6 und 9 der Berner Konvention, obwohl der ‚Explanatory Report‘, der von den Verfassern der Konvention in 1979 geschrieben wurde, auf eine mögliche Existenz von weiteren, nicht ausgeschriebenen Ausnahmen hinweist. Dieser Explanatory Report dokumentiert einige der Absichten des *ad hoc* Komitees, welches den Text vorbereitet hat. Wobei der Report selbst zum besseren Verständnis der Maßnahmen in der Konvention beiträgt, ist es jedoch kein Instrument welches eine verbindliche Auslegung des Textes der Konvention vermittelt (Explanatory Report, §II). Dennoch sind einige Aussagen im Report von Interesse, insbesondere die bezüglich des Tötens von Wölfen zur Selbstverteidigung, aus humanitären Gründen, oder in Notfällen. Folglich des Reports wurde es nicht als notwendig empfunden, explizit festzulegen, dass das Tötungs-Verbot unter Artikel 6 nicht in Fällen von Selbstverteidigung gilt (Explanatory Report, §39). Des Weiteren erklärt der Report bezüglich der Ausnahmen unter Artikel 9 (in §39):

Es wurde besprochen, dass das Entnehmen oder Töten von geschützten Tieren aus humanen oder humanitären Gründen eine akzeptable Handlung darstellt, die keine spezielle Maßnahme in der Konvention benötigt, und dass es Notfälle geben kann, in denen Ausnahmen gemacht werden müssten, ohne dass alle Bedingungen erfüllt wären (z.B. die Bekämpfung von Tollwut).⁵

Selbst wenn angenommen wird, dass dies eine korrekte Auslegung ist, müsste jedes Töten von Anhang II Wölfen den Bedingungen von Artikel 9 entsprechen, außer in Fällen von direkter Selbstverteidigung, humaner Tötung (z.B. um unnötiges Leiden von verletzten Wölfen zu vermeiden) und in ‚Notfällen‘.

⁵ Übersetzt durch die Autoren des Gutachtens. Originalwortlaut: „It was considered that the taking or killing of protected fauna for humane or humanitarian reasons was an accepted practice that did not require a specific provision in the Convention and that there might be emergency cases where exceptions would have to be made without all conditions having been fulfilled (e.g. the abatement of rabies).”

Demnach wird deutlich, dass es für dieses Gutachten unbedingt erforderlich ist, die Möglichkeiten zur Tötung von Wölfen unter Artikel 16 der FFH-Richtlinie sorgfältig zu untersuchen – und im Hintergrund Artikel 9 der Berner Konvention. Artikel 16 schreibt Folgendes fest (eigene Hervorhebung):

- (1) Sofern es **keine anderweitige zufriedenstellende Lösung** gibt und **unter der Bedingung, daß die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen**, können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 14 sowie des Artikels 15 Buchstaben a) und b) im folgenden Sinne abweichen:
- a) zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;**
 - b) zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;**
 - c) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit** oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;
 - d) zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht**, einschließlich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen;
 - e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.**
- (2) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission alle zwei Jahre einen mit dem vom Ausschuß festgelegten Modell übereinstimmenden Bericht über die nach Absatz 1 genehmigten Ausnahmen vor. Die Kommission nimmt zu diesen Ausnahmen binnen zwölf Monaten nach Erhalt des Berichts Stellung und unterrichtet darüber den Ausschuß.
- (3) In den Berichten ist folgendes anzugeben:
- a) die Arten, für die die Ausnahmeregelung gilt, und der Grund der Ausnahme, einschließlich der Art der Risiken sowie gegebenenfalls der verworfenen Alternativlösungen und der benutzten wissenschaftlichen Daten;
 - b) die für Fang oder Tötung von Tieren zugelassenen Mittel, Einrichtungen oder Methoden und die Gründe für ihren Gebrauch;
 - c) die zeitlichen und örtlichen Umstände der Ausnahmegenehmigungen;
 - d) die Behörde, die befugt ist, zu erklären, daß die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, bzw. zu kontrollieren, ob sie erfüllt sind, und die beschließen kann, welche Mittel, Einrichtungen oder Methoden innerhalb welcher Grenzen und von welchen Stellen verwendet werden dürfen sowie welche Personen mit der Durchführung betraut werden;
 - e) die angewandten Kontrollmaßnahmen und die erzielten Ergebnisse.

Der EuGH hat bereits einige Aspekte von Artikel 16 erläutert, einschließlich eines Falles aus Finnland in dem es um Wölfe ging (EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05). Relevante Leitlinien, die von der Europäischen Kommission erlassen wurden schließen allgemeine Leitlinien zur strengen Schutzregelung unter Anhang IV (European Commission 2007) und die Leitlinien für Großraubtiere mit ein (Linnell et al. 2008). Bezüglich Artikel 9 der Berner Konvention, stellt die Überarbeitete Resolution Nr. 2 (1993), die vom Ständigen Ausschuss 2011 verabschiedet wurde, eine wichtige Auslegungshilfe dar, um weiterhin die Bedingungen unter Artikel 9 zur Gewährung einer Ausnahme zu klären. Zu der Resolution gehört ein Anhang mit dem Titel „Auslegung von Artikeln 8 und 9 der Berner Konvention“ (hiernach „Anhang zu Resolution Nr. 2“). In der Resolution selbst empfiehlt der Ständige Ausschuss, dass Vertragspartner das angehängte Dokument, welches eine hilfreiche Anleitung zur Auslegung von Artikel 9

enthält, in ihrem entsprechenden Land allen zur Verfügung stellen, die für die Anwendung und Auslegung der Konvention zuständig sind. Innerhalb des Rahmens der WVRK, scheint die im Anhang enthaltene Anleitung einen bedeutenden interpretativen Wert im Sinne einer ‚späteren Übereinkunft‘ zu haben. Ein hilfreiches Dokument im Hintergrund ist die rechtliche Analyse die von einem Berater in Verbindung mit der Entwicklung der überarbeiteten Resolution Nr. 2 erstellt wurde (Shine 2010). Außerdem waren die Anwendung von Artikel 16 der FFH-Richtlinie und die Anwendung von Artikel 9 der Berner Konvention auf Wölfe und andere Großraubtiere bereits Thema in wissenschaftlichen Untersuchungen (Linnell *et al.* 2017; Trouwborst 2010; Darpö 2011, 2016; Michanek 2012; Epstein 2013, 2017; Trouwborst 2014b; Darpö & Epstein 2015a, 2015b).

Dennoch bleiben immer noch viele Auslegungsfragen ungeklärt. Eine dieser Fragen bezieht sich auf die Auslegung des enigmatischen Artikel 16(1)(e). Eine weitere ungeklärte Sache von Bedeutung ist wie genau ein Erhaltungszustand für ‚günstig‘ erklärt wird, und auf welcher Ebene (oder einer Kombination dessen) dies zu bewerten ist – der (sub)nationalen Ebene, der Ebene von jeder (grenzüberschreitenden) Population, und/oder der bio-geografischen Ebene. Beides wird weiter unten nochmal aufgegriffen (siehe Abschnitte 8 und 11).

7.2. Allgemeine Merkmale von Artikel 16

Drei wichtige Merkmale von Artikel 16, die tatsächlich eindeutig *sind*, müssen an dieser Stelle hervorgehoben werden.

Erstens, die drei Bedingungen unter Artikel 16 sind kumulativ (EuGH 10. Mai 2007, Rechtssache C- 508/04). Um es mit anderen Worten zu sagen, eine Ausnahme zur Tötung eines oder mehrerer Wölfe darf nur erlassen werden, wenn (1) dies aus einem der aufgezählten Gründe unter Artikel 16(1)(a)-(e) geschieht *und* (2) es keine zufriedenstellenden Alternativen zur Tötung gibt *und* (3) das Töten nicht dem Erreichen oder dem Erhalt eines günstigen Erhaltungszustandes der Wolfpopulation im Weg steht (European Commission 2007). Das gleiche trifft im Fall von Artikel 9 der Berner Konvention zu.

Zweitens hat der EuGH festgelegt, dass angesichts der Ziele der Richtlinie die Möglichkeiten zur Ausnahme vom strengen Schutz unter Artikel 16 restriktiv anstelle von liberal auszulegen sind (z.B., EuGH 20. Oktober 2005, Rechtssache C-6/04; EuGH 10. Mai 2007, Rechtssache C-508/04; EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05).

Drittens zeigt die Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Beweislast zur Erfüllung der für eine Ausnahme nötigen Bedingungen bei den Behörden liegt, die die Entscheidung treffen (EuGH 8. Juni 2006, Rechtssache C-60/05; EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C342/05). Gleichermaßen gilt unter der Berner Konvention die Annahme, dass „die kompetenten Behörden die besonderen Umstände, die die Wahl von Artikel 9.1 rechtfertigen, erklären müssen und nachweisen müssen, dass die spezifischen Bedingungen erfüllt sind“ (Shine 2010).⁶

⁶ Übersetzt durch die Autoren des Gutachtens. Originalwortlaut: „Competent authorities need to explain the particular circumstances justifying the choice of an Article 9.1 reason and verify that the specific conditions are met“.

Im Allgemeinen scheint es so, als ob Artikel 16 der FFH-Richtlinie, wie vom EuGH ausgelegt, weniger Flexibilität im Management erlaubt als Artikel 9 der Berner Konvention, wie vom Ständigen Ausschuss interpretiert (Linnell et al. 2017). Dies steht in Übereinstimmung mit Artikel 12 der Berner Konvention, die es den Vertragsparteien – einschließlich der EU und den Mitgliedsstaaten – erlaubt, strengere Artenschutzmaßnahmen zu erlassen, als es von der Konvention verlangt wird.

8. Erhaltungszustand: je mehr Wölfe, umso mehr Flexibilität

Die Bedingung unter Artikel 16 bezüglich der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustandes nimmt bedeutenden Einfluss auf die Möglichkeiten des letalen Wolfmanagements und stellt ein zentrales Element dar für die Fragen, die dieses Gutachten bearbeitet. Drei Dimensionen dieser Bedingung verdienen eine separate Analyse, nämlich (1) die Ebene auf der der Erhaltungszustand von Wölfen bestimmt wird; (2) wie bestimmt wird ob der Erhaltungszustand einer bestimmten Population „günstig“ ist; und (3) die Möglichkeiten für Ausnahmen, wenn bisher kein günstiger Zustand erreicht wurde.

8.1. Die Bezugsebene(n) zur Bestimmung des Erhaltungszustands

Die Frage nach der Ebene, auf der der Erhaltungszustand von Wölfen bestimmt werden soll war bereits Thema in vielen Analysen und Debatten (Trouwborst 2010; Epstein 2013, 2016; Trouwborst 2014b; Epstein et al. 2016; Trouwborst et al. 2017b; Schoukens 2017). In diesem Fall ist die Analyse auf Hauptgesichtspunkte beschränkt, um entsprechende Antworten auf die vorliegenden Fragen zu finden. Weitere Details können in den oben genannten Quellen gefunden werden (siehe insbesondere Trouwborst et al. 2017b). Die Hauptfrage hier ist, ob unter Artikel 16 der Erhaltungszustand von Wölfen auf der nationalen Ebene in Deutschland betrachtet werden soll, oder auf der grenzüberschreitenden Ebene der Mitteleuropäische Flachlandpopulation.

Die Beweise scheinen darauf hinzuweisen, dass die nationale Ebene die Standard-Ebene ist (Epstein et al. 2016; Trouwborst et al. 2017b; Schoukens 2017). In dem Fall über den finnischen Wolf, beispielsweise, haben beide Streitparteien (die Europäische Kommission und Finnland) den Erhaltungszustand auf nationaler Ebene bewertet und der Gerichtshof hat ebenfalls entschieden, dass „in Finnland der Erhaltungszustand des Wolfs nicht günstig sei“ (EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05, §10). Der Gerichtshof hat einen ähnlichen Ansatz verfolgt in dem bereits erwähnten Feldhamster Fall aus Frankreich, indem er den Erhaltungszustand des Hamsters in Frankreich bestimmt hat ohne benachbarte grenzüberschreitende Populationen in Deutschland und weiter östlich zu beachten (EuGH, 9. Juni 2011, Rechtssache C-383/09; siehe auch Clément 2015; Schoukens 2017). Ebenso hat sich die Europäische Kommission in ihrer Rolle als EU Gesetzeshüter im zurzeit anhängigen Verstoßverfahren gegen Schweden bezüglich der Wolfs-Politik auf den Erhaltungszustand innerhalb Schwedens bezogen. In einem der Briefe schreibt die Kommission, dass „Schweden und die Kommission sich einig darüber sind, dass die Schwedische Population nicht in einem günstigen Erhaltungszustand ist“, wodurch sie die grenzüberschreitende Skandinavische Population, die auch Tiere aus Norwegen miteinschließt, außer Acht lässt (Potocnik

2010, eigene Hervorhebung).⁷ Die Kommission hat einen ähnlichen, nationalen Ansatz verfolgt in verschiedenen Verstoßverfahren bezüglich Hamster-Erhaltung gegen Frankreich, die Niederlande, Deutschland und Belgien (Schoukens 2017).

Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass bei Wölfen und anderen Großraubtieren, die grenzüberschreitende Population die angemessene Ebene zur Feststellung des Erhaltungszustandes ist, unter der Bedingung, dass ein ausformulierter Populations-Level Management Plan für die bestimmte Population in Kraft ist (Trouwborst et al. 2017 b). Das Urteil im Fall zum finnischen Wolf wurde vor der Veröffentlichung der Leitlinien für Großraubtiere in 2008 gefällt. Seitdem ist das führende Paradigma in Bezug auf Wölfe und andere Großraubtiere der Ansatz der grenzüberschreitenden Population geworden (Linnell und Boitani 2012). Bereits in einem Leitlinienpapier von 2007 zum strengem Schutz hatte die Europäische Kommission die Ansicht vertreten und dafür plädiert, dass in Verbindung mit Ausnahmen unter Artikel 16 „das Töten eines Einzelnen weitreichenden Großraubtieres auf *Populations-Ebene (grenzüberschreitend wo zutreffend)* bewertet werden muss“ (European Commission 2007, eigene Hervorhebung).⁸

Die Leitlinien für Großraubtiere geben ebenfalls an, dass die (grenzüberschreitende) Population die geeignetste Skala ist, auf die Bezug genommen werden muss in der Bewertung des Erhaltungszustandes (Linnell et al. 2008). Für grenzüberschreitende Populationen machen es die Leitlinien abhängig von der Verabschiedung und Umsetzung eines gemeinsamen Management-Plans oder gleichwertigen kooperativen Strukturen zwischen den Behörden aller beteiligten Länder, für alle Großraubtier Populationen. Auf diese Weise sollen alle Länder, die eine Population teilen, untereinander dafür sorgen, dass eine Population einen günstigen Erhaltungszustand erreicht und aufrechterhält (Linnell et al. 2008). Die Leitlinien stellen eine detaillierte Vorlage für die Substanz solcher Kooperations-Vereinbarungen bereit.

Von jedem grenzüberschreitenden Management-Plan wird erwartet, dass er verdeutlicht was als ‚günstiger Populations-Richtwert‘ gilt und was ein ‚günstiger Referenzbereich‘ ist und dass er die Maßnahmen festlegt, die von allen beteiligten Ländern ergriffen werden müssen, um diese Werte zu erreichen und zu halten (Linnell et al. 2008). Bezüglich des Entferns von Großraubtieren aus Populationen, einschließlich Ausnahmen von strengem Schutz, soll der grenzüberschreitende Management Plan eine Begrenzung auf Populationsebene festlegen für die Anzahl der Einzeltiere, die jedes Jahr entfernt werden können (Linnell et al. 2008). Gleichzeitig soll der Plan sicherstellen, dass jedes tatsächliche Entfernen eines Tieres zwischen allen Ländern, die eine Population teilen, abgesprochen wird und dass die Bewertung des Kriteriums unter Artikel 16 bezüglich keiner nachteiligen Auswirkungen auf den günstigen Erhaltungszustand, auf der Ebene der grenzüberschreitenden Population stattfindet (Linnell et al. 2008). Ein effizienter Weg dieses zu erreichen, wäre die Gesamtanzahl jener Tiere zu bestimmen, die im Prinzip jährlich von der grenzüberschreitenden Population entnommen werden könnte und diese Anzahl dann durch die betroffenen Länder zu teilen – zum Beispiel auf Basis von dem Anteil das jedes Land von der Gesamtpopulation beherbergt. Ad hoc

⁷ Übersetzt durch die Autoren dieses Gutachtens. Original Wortlaut: “Sweden and the Commission agree that the Swedish population is not in favourable conservation status”.

⁸ Übersetzt durch die Autoren des Gutachtens. Originalwortlaut: “the killing of individuals of a wide-ranging large carnivore will need to be evaluated at population level (transboundary where applicable)”.

Anpassungen können vereinbart werden wenn ein Land sein Kontingent ausgeschöpft hat und ein anderes nicht. Dieser grenzüberschreitende Ansatz würde jedem einzelnen Mitgliedsstaat mehr Flexibilität geben Ausnahmen vom strengem Schutz zu erlauben wenn es erstrebenswert ist, als es der Fall gewesen wäre wenn der günstige Erhaltungszustand auf nationaler Ebene bestimmt werden würde (Trouwborst 2014b; Trouwborst et al. 2017b).

Angewandt auf Sachsen bedeutet das, dass sobald ein ausformulierter Management-Plan auf Populationsebene der Mitteleuropäische Flachlandpopulation von Deutschland und Polen, und vielleicht auch Tschechien, Dänemark und jedem in Zukunft betroffenen Land entwickelt wurde (siehe Reinhardt et al. 2013), die grenzüberschreitende Population als angemessener Maßstab für Artikel 16 Bewertungen erscheint. Allerdings wird es keine definitive Sicherheit geben, dass diese Auslegung die richtige ist, bevor es nicht durch den EuGH bestätigt wurde (Trouwborst et al. 2017b). In jedem Fall ist klar, dass aufgrund des Fehlens eines solchen grenzüberschreitenden Plans, der Erhaltungszustand von Wölfen derzeit auf der nationalen Ebene in Deutschland beurteilt werden muss.

8.2. Die Kriterien zur Bestimmung des Erhaltungszustands

Unabhängig von der Ebene, ist die Frage danach *wie* bestimmt wird, ob der Erhaltungszustand einer bestimmten Population günstig ist, eine weitere Frage, die noch nicht vollständig geklärt ist (European Commission 2007; Linnell et al. 2008; Evans & Arvela 2011; Trouwborst 2014b; Epstein et al. 2016; Epstein 2016; Trouwborst et al. 2017b; Schoukens 2017).

Laut Artikel 1(i) der FFH-Richtlinie, ist der Erhaltungszustand einer Spezies günstig, 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.

Wenn es darum geht, diese Kriterien für bestimmte Arten und Populationen zu Operationalisieren, bleibt vieles unklar. Zum Beispiel unterscheiden sich die Wahrnehmungen der Mitgliedsstaaten bezüglich was allgemein gesprochen eine günstige Populationsgröße ausmacht gewaltig. Dies umschließt einen Grenzwert von 5000 Einzeltieren in einer funktionell zusammenhängenden Population (Flandern, Belgien); 500 reproduktive Einheiten (die Niederlande); 500 funktionell zusammenhängenden ausgereiften Einzeltiere auf der biogeografischen, regionalen Ebene (Dänemark); und eine Spanne von noch verschwommeneren Ansätzen, die von den meisten Mitgliedsstaaten verwendet werden (McConville und Tucker 2015).

Für Wölfe und andere Großraubtiere legen die Leitlinien für Großraubtiere eine einheitliche Methode fest, um den Erhaltungszustand einer jeden Population zu bestimmen. Die Leitlinien führen die allgemeinen Kriterien von Artikel 1(i) weiter aus,

auf eine operationelle Definition eines günstigen Erhaltungszustands von Großraubtieren (Linnell et al. 2008). Dabei wurde unter Anderem Gebrauch gemacht von dem System, dass von der Weltnaturschutzunion (IUCN) verwendet wurde für die Erstellung der Internationalen Roten Liste. Insbesondere wenn die Kriterien der Roten Liste auf eine Wolfpopulation angewendet werden und dies zum Ergebnis führt, dass sie als ‚Vulnerable‘ (VU) (‚Gefährdet‘), ‚Endangered‘ (EN) (‚Stark gefährdet‘), oder ‚Critically Endangered‘ (CR) (‚Vom Aussterben bedroht‘) kategorisiert werden, ist der Erhaltungszustand der Population per definitionem ungünstig. Wenn die weniger negativen Kategorien ‚Least Concern‘ (LC) (‚Nicht gefährdet‘), oder ‚Near Threatened‘ (NT) (‚Gering gefährdet‘) zutreffen, werden zusätzliche Kriterien verwendet um den Erhaltungszustand einer Population zu bestimmen (Linnell et al. 2008; Trouwborst et al. 2017b).

Laut den Leitlinien für Großraubtiere würde dies bedeuten, dass eine Wolfpopulation mindestens 250 ausgewachsene Einzeltiere haben muss, um den Erhaltungszustand als günstig einzustufen, zusätzlich zu anderen Bedingungen, wie beispielsweise eine ausreichend gute Konnektivität zu benachbarten Populationen (Linnell et al. 2008). Der Wolfmanagement Plan für Sachsen erwähnt diese Anzahl von 250 ausgewachsenen Tieren ebenfalls (SMUL 2014). Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Leitlinien für Großraubtiere hervorheben, dass nicht nur die demografische Existenzfähigkeit beachtet wird, sondern auch die genetische, was dazu führen kann, dass die günstige Populationsgröße bedeutend höher angesetzt wird als das durch eine ‚population viability analysis‘ (PVA) bestimmte Mindestmaß (Linnell et al. 2008).

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass die Art und Weise, auf die das Konzept des günstigen Erhaltungszustandes in den Leitlinien für Großraubtiere operationalisiert wurde, von einigen dafür kritisiert wurde, dass es zu minimalistisch ist und den genetischen Faktoren zu wenig Aufmerksamkeit schenkt (z.B. Epstein et al. 2016), auch wenn unserer Meinung nach diese Kritik nicht gerechtfertigt ist (Trouwborst 2017b). Auf jeden Fall gibt es zurzeit keine absolute Sicherheit darüber, dass der Ansatz der Leitlinien für Großraubtiere vom EuGH als korrekte Auslegung der FFH-Richtlinie bestätigt werden würde, da der Gerichtshof hierzu noch keinen detaillierten Hinweis gegeben hat. Auch in dem Fall über den französischen Hamster hat der Gerichtshof es vermieden, sich mit eindeutigen Worten über die Umsetzung des Konzepts des günstigen Erhaltungszustandes auszulassen, wobei er aber die explizite Aussage getroffen hat, dass „keine Population dieser Art im Elsass die Schwelle der überlebensfähigen Mindestpopulation erreicht, die auf 1 500 Exemplare geschätzt wird, verteilt auf einem zusammenhängenden Gebiet von 600 Hektar bei günstigen Bodenverhältnissen“ (EuGH 9. Juni 2011, Rechtssache C-383/09, §24; siehe auch Schoukens 2017). Ungewissheit und Diskussionen bleiben auch in Bezug darauf, welche Rolle ökologische Faktoren in der Bestimmung des Erhaltungszustandes spielen (Epstein et al. 2016; Epstein 2016; Trouwborst et al. 2017b).

Die Anwendung der Kriterien der Leitlinien für Großraubtiere auf die grenzüberschreitende Mitteleuropäische Flachlandpopulation im Gesamten hat dazu geführt, dass sie in 2007 als CR (Linnell et al. 2008), und in 2011 als EN eingestuft wurde (Kaczensky et al. 2013; Boitani et al. 2015; siehe Abbildung 1). Die Population ist seitdem größer geworden, obwohl es nicht klar ist, ob der Zustand der Mitteleuropäischen Flachlandpopulation derzeit als günstig eingestuft werden würde. Und wenn die

grenzüberschreitende Population nicht in einem günstigen Erhaltungszustand ist, dann ist es der Deutsche Teil der Population mit Sicherheit nicht.

8.3. Ausnahmen bei nicht günstigem Erhaltungszustand

Das bringt uns zu der nächsten Frage die im Zusammenhang mit Artikel 16 aufkommt, nämlich ob es einen rechtlichen Gestaltungsraum für das Töten von Anhang IV Wölfen gibt, in Situationen in denen der Erhaltungszustand (noch) nicht günstig ist, so wie es zurzeit der Fall ist in Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten, die sich noch in der Wiederbesiedelungs-Phase befinden (Trouwborst 2014b).

Mit dieser Frage hat sich der EuGH im Urteil zum finnischen Wolf befasst. Der Gerichtshof hat entschieden, dass Ausnahmen, die Populationen betreffen dessen Erhaltungszustand ungünstig ist, als „Ausnahmen“ erlaubt sind, „wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass sie nicht geeignet sind, den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zu behindern“ (EuGH 14 Juni 2007, Rechtssache C-342/05, §29). Der EuGH bestätigte explizit die durch ein Leitliniendokument der Kommission kommunizierte Auslegung, dass eine Eliminierung von einem oder einigen wenigen Tieren neutral sein kann im Sinne davon, dass das Streben nach einem günstigen Erhaltungszustand nicht beeinträchtigt wird (EuGH 14 Juni 2007, Rechtssache C-342/05; European Commission 2007). Im Leitliniendokument steht geschrieben: „Das Nettoergebnis einer Ausnahme sollte neutral oder positiv für eine Spezies ausfallen“ (European Commission 2007).⁹

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass unter dem gleichen Leitliniendokument der oben beschriebene flexible Ansatz nur dann möglich ist, wenn das ultimative Erreichen und Erhalten eines günstigen Erhaltungszustandes durch einen „klaren und hoch entwickelten Rahmenplan über Maßnahmen zum Artenschutz“ gesichert ist, der aus „angemessenen, effektiven und verifizierbaren“ Maßnahmen besteht (European Commission 2007).¹⁰ Artenschutz-Plänen wird eine bedeutende Rolle zugeordnet in diesem Zusammenhang. Solche Pläne können in den Augen der Kommission essentiell sein, wenn es darum geht zu zeigen, dass Ausnahmen kompatibel sind mit der Richtlinie (European Commission 2007). Je strenger der Plan – das bedeutet, je wahrscheinlicher er zu einem günstigen Erhaltungszustand führt – umso mehr Gestaltungsraum gibt es für Ausnahmen, wenn diese wünschenswert sind. Gleichermaßen besagen die Leitlinien für Großraubtiere, dass bei einem ungünstigen Erhaltungszustand, Ausnahmen vom strengen Schutz der Großraubtiere nur bedingt akzeptiert werden können, wobei die Argumente sehr stark sein müssen und diese Vorgehensweise nur limitiert vorkommen darf (Linnell et al. 2008). Laut der Leitlinien ist die letzte Bedingung nur dann erfüllt, wenn ein detaillierter Erhaltungs-/Management-Plan in Kraft ist, der garantiert, dass eine Ausnahme, in Kombination mit anderen den Erhaltungszustand nicht negativ beeinflusst (Linnell et al. 2008). Dies ist ein wichtiges Argument zur Entwicklung eines Management-Plans auf Populationsebene.

⁹ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „The net result of a derogation should be neutral or positive for a species“ (European Commission 2007).

¹⁰ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „clear and well-developed framework of species conservation measures“ consisting of “appropriate, effective and verifiable” measures (European Commission 2007).

Tatsächlich ist das Vorhandensein eines solchen Plans nahezu verpflichtend, um sicherzustellen, dass alle Ausnahmen in der Summe keinen schädlichen Effekt haben (Linnell et al. 2008).

Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass das Erhaltungszustand-Kriterium unter Artikel 16 nicht der Beseitigung von tollwütigen Wölfen, tödliche verletzten Wölfen, oder Wolf-Hund Mischlingen im Weg steht (Trouwborst 2014a), da deren Beseitigung keinen negativen Einfluss auf den Erhaltungszustand hat (Trouwborst 2014b).

8.4. Je mehr Wölfe, umso mehr Flexibilität im Management

Die vorstehende Analyse macht deutlich, dass der Spielraum für letales Wolfmanagement proportional zu dem Erhaltungszustand einer Population ist. Um es mit den Worten der Europäischen Kommission zu sagen, „je weniger günstig der Erhaltungszustand und -trend ist, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass das Erlauben von Ausnahmen gerechtfertigt werden kann, ausgenommen von den außergewöhnlichsten Umständen“ (European Commission 2007).¹¹ Je mehr Wölfe es gibt, umso weniger wahrscheinlich ist es, dass das Erhaltungszustand-Kriterium unter Artikel 16 ein Hindernis für eine andernfalls gerechtfertigte Ausnahme darstellt. Kurz gesagt, je mehr Wölfe, umso mehr Flexibilität im Management (Trouwborst 2017b). Im Übrigen trifft die letzte Aussage auch auf die Berner Konvention zu (Trouwborst et al. 2017c; Linnell et al. 2017).

Es scheint, als wäre der Erhaltungszustand einer Wolfpopulation ein Faktor der Einfluss darauf nimmt, wie wahrscheinlich es ist, dass die Europäische Kommission ein Verstoßverfahren bezüglich des Wolfmanagements unter Ausnahmengemäß Artikel 16 einleitet. Insbesondere scheint es wahrscheinlicher, dass die Kommission eher Verfahren zur Anwendung von Artikel 16 gegen Mitgliedsstaaten einleitet, die eine kleine, fragile Wolfpopulation haben, als gegen Mitgliedstaaten mit einer robusten Population in günstigem Erhaltungszustand, wie beispielsweise Rumänien – auch wenn es im letzteren Beispiel viele ernstzunehmende Fragen bezüglich der Kompatibilität von Ausnahmen mit Artikel 16 gab (siehe des Weiteren Abschnitt 10). In den Verstoßverfahren, die von der Kommission gegen Finnland und Schweden eingeleitet wurden, ging es in beiden Fällen um relativ kleine, verletzte Wolfpopulationen in einem nicht günstigen Erhaltungszustand, und das gleiche trifft auch auf das Verstoßverfahren zu, das 2006 gegen Frankreich aufgrund der Erschießung von mehreren Wölfen eingeleitet wurde (Salvatori & Linnell 2012). Außerdem hat die Kommission auch des Öfteren schon Anfragen an Slowenien bezüglich der nationalen Wolfsbejagungspolitik gestellt, wobei es eine relativ kleine Wolfpopulation mit Anhang IV Status hat (siehe z.B., Salvatori & Linnell 2012; LUPUS 2016).

9. Die Entscheidungsmöglichkeiten für Wolfsmanagement auf Bundeslandebene

¹¹ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „the less favourable the conservation status and trends, the less likely will the granting of derogations be justified apart from in the most exceptional circumstances“ (European Commission 2007).

Eine weitere in diesem Gutachten gestellte Frage ist, ob ein einzelnes deutsches Bundesland seine Wolfspopulation verwalten kann, außerhalb der Anwendung von individuellen Ausnahmen unter Artikel 16 der FFH-Richtlinie, wenn dadurch ernsthafte von Wolfattacken ausgehende wirtschaftliche Schäden an Viehbeständen vermieden werden, indem das Töten von Wölfen für einen bestimmten Zeitraum und eine eingegrenzte Fläche (Quote) erlaubt wird. Einige Aspekte dieser Frage wurden bereits geklärt und andere werden im weiteren Verlauf des Gutachtens aufgegriffen. In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf dem Geltungsbereich für autonome Entscheidungen eines einzelnen Bundeslandes über Ausnahmen.

‘Mitgliedsstaaten’ sind für eine vollständige Einhaltung von EU Umweltrecht verantwortlich, was das Sicherstellen einer vollständigen und sinngetreuen Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung bedeutet. Sinngetreue Umsetzung erfordert eine korrekte rechtliche Transposition von Form (d.h., rechtlich bindende Normen schaffen, die nicht je nach Launen der Behörden geändert werden können) und Inhalt (den Geist und Buchstaben widerspiegelnd). Bezüglich den erforderlichen rechtlichen Maßnahmen kann eine sinngetreue Umsetzung von Richtlinien und Verordnungen unterschiedliche Arten von gesetzgeberischen Handlungen voraussetzen, einschließlich (1) der Benennung von den kompetenten Behörden für die Anwendung und Durchsetzung von EU Normen; (2) nationale Regeln die nicht kompatibel sind an EU Normen anzupassen; (3) allgemeine EU Normen zu operationalisieren; und (4) Vorschriften verabschieden, die die Anwendung und Durchsetzung von EU Normen im nationalen rechtlichen Kontext sicherstellen. Vollständige Einhaltung setzt auch eine praktische Umsetzung von rechtlichen Pflichten voraus, wie bereits weiter oben in Zusammenhang mit Artikel 12 der Richtlinie diskutiert wurde (siehe Abschnitt 5.2). Praktische Umsetzung kann sowohl die Realisierung von vorgeschriebenen Ergebnissen (wie zum Beispiel das Sicherstellen eines günstigen Erhaltungszustandes, und sicherstellen, dass Verbote zur Tötung von streng geschützten Tieren eingehalten werden) und die Bestimmung oder das Verabschieden von notwendigen administrativen Strukturen wie durch EU Recht vorgeschrieben voraussetzen.

In der Regel genießen Mitgliedsstaaten Diskretion in der Bestimmung der innerstaatlichen Stellen, die als kompetente Behörden mit Verantwortlichkeiten für die Anwendung und Durchsetzung von EU Umweltrecht ausgestattet werden (siehe, z.B. EuGH 12. Mai 1987, verbundene Rechtssachen C-372-374/85; EuGH 28. März 1990, Rechtssache 359/88). Wenn nicht anders vorgegeben in Richtlinien oder anderer Sekundärgesetzgebung, steht EU Recht demnach den Verfassungsstrukturen die die vollständige Umsetzung sicherstellen, neutral gegenüber. Dezentrale Behörden, wie die deutschen Bundesländer, mit Umsetzungs- und Durchsetzungsbefugnissen auszustatten ist einwandfrei unter EU Recht. Die Umkehrseite dieses neutralen Standpunkts ist, dass die dezentralen Behörden EU Recht befolgen müssen und wenn notwendig auch innerstaatliches (bundesstaatliches) Recht außer Acht lassen müssen, und dass Mitgliedsstaaten ihrer Verantwortung bei einer Verletzung von EU Recht, die durch dezentrale Behörden verschuldet worden ist, nicht entkommen können. Der Grundsatz von loyaler Zusammenarbeit (Artikel 4(3) des Vertrags über die Europäische Union) bindet nicht nur zentrale Regierungen, sondern ist gleichermaßen auf andere Stellen mit staatlicher Befugnis anzuwenden.

Tatsächlich sprechen die Europäische Kommission und der EuGH in ihrer Beurteilung der Einhaltung von EU Recht jegliche Verstöße, die von dezentralen Stellen ausgingen, den zentralen Behörden (Mitgliedsstaaten) zu. Wie aus EU Recht hervorgeht, sind die zentralen Regierungsstellen daher verantwortlich die Einhaltung von EU Recht zu gewährleisten, unabhängig davon, ob die Umsetzungsbefugnis bei dezentralen Behörden, wie beispielsweise den Ländern liegt. Die Rechtsprechung des EuGHs lässt keinen Zweifel daran, dass die Überwachung, die von den zentralen Behörden über die dezentralen Behörden erfolgt, so sein muss, dass sie vollständige Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung von sekundärem EU-Umweltrecht sicherstellt (siehe, z.B., EuGH 17. Oktober 1991, Rechtssache C-58/89). Dementsprechend leitet die Kommission Verstoßverfahren nach Artikel 258 AEUV gegen Mitgliedsstaaten als solches ein und niemals gegen regionale oder örtliche Behörden, wie beispielsweise Bundesländer, Provinzen, Gemeinden, oder Wassermanagement Verbände (siehe, z.B., EuGH 14. Januar 1988, verbundene Rechtssachen 227-230/85; EuGH 11. August 1995, Rechtssache C-431/92).

Einfach gesagt ist die einzige Norm, die für die Beantwortung der vorliegenden Fragen eine Rolle spielt, dass die Verpflichtungen die aus der FFH-Richtlinie hervorgehen vollständig in Form und Substanz eingehalten werden. Die Richtlinie als Solches ist an die Mitgliedsstaaten gerichtet (Artikel 24). In Artikel 12(1) kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass „Mitgliedsstaaten“ verpflichtet sind, die erforderlichen Maßnahmen zur Erstellung eines strengen Schutzsystems für Wölfe zu verwirklichen, einschließlich des Verbots zur Tötung von Wölfen. Es ist Standardrechtsprechung, dass jede Ausnahme von dem Ziel der Richtlinie restriktiv ausgelegt und angewendet werden muss (siehe Abschnitt 7.2 weiter oben), unabhängig davon, ob lokale, regionale, oder zentrale Behörden diese Ausnahmen hervorbringen (EuGH 10. Mai 2007, Rechtssache C-508/04). Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland ändert offensichtlich das Ausmaß dieser von der Richtlinie ausgehenden Pflicht nicht. Allerdings kann die Art dieser Pflicht die autonome Entscheidungsbefugnis der Länder *de facto* ausschließen, insofern unkoordinierte und gebrechliche Entscheidungsfindung offensichtlich nicht kompatibel mit dem übergreifenden Ziel der Richtlinie ist, einen günstigen Erhaltungszustand für Wölfe in ihrem natürlichen Umfeld herzustellen. Insbesondere zeigen die Gesamtheit der Vorschriften in der FFH-Richtlinie, dass wenn ein einzelnes Land die Tötung von Wölfen rechtfertigen will, der Erhaltungszustand des Wolfes in seinem natürlichen Verbreitungsgebiet als günstig bewertet werden muss, in Relation gesehen zu der gesamten Bundesrepublik und nicht nur in Relation zur Vielfältigkeit und relativem Überfluss in dem einzelnen Bundesland (siehe Abschnitt 8.1 weiter oben). Das bedeutet, dass ein Überfluss an Wölfen in einem einzelnen Land, unabhängig von Beweisen über Schäden an Viehbeständen etc., als solches nicht ausreichend ist um zu rechtfertigen, dass das Land das Töten von Wölfen erlaubt, da der Überfluss in dem Land keine Garantie dafür ist, dass der Erhaltungszustand von Wölfen in der gesamten Bundesrepublik günstig ist.

Das Leitliniendokument der Europäischen Kommission zu strengem Schutz besagt, dass die Behörde mit der weitreichendsten territorialen Übersicht in einem bestimmten Mitgliedsstaat die allgemeine Anwendung von Artikel 16 leiten muss, auch wenn die eigentliche Anwendung auf einer anderen regionalen oder örtlichen Ebene stattfindet und auch wenn die Kommission der Meinung ist, dass abhängig von den organisatorischen Strukturen in einem Mitgliedsstaat, regionale oder örtliche Behörden

auch in der Lage sind, die Auswirkungen einer Ausnahme über ihr eigenes Gebiet hinaus einschätzen zu können (European Commission 2007).

Genau genommen scheint es so, als müsste jede Entscheidung zur Tötung eines Wolfes, die auf individueller Landesebene getroffen wurde, (a) das Ergebnis eines von Fall zu Fall abhängigen Kooperationsprozesses sein (EuGH 17. Mai 2001, Rechtssache C-159/99), der (b) im Grunde die verschiedenen relevanten föderalen und dezentralen Behörden einbindet; und (c) auf verlässlichen wissenschaftlichen Informationen basiert (EuGH 8. Juni 2006, Rechtssache C-60/05), die beweisen, dass der Erhaltungszustand des Wolfes in der gesamten Bundesrepublik günstig ist, einen ungünstigen Erhaltungszustand nicht verschlechtern wird, oder nicht das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustandes verhindern wird (siehe Abschnitt 8.3 weiter oben), und dass die anderen Bedingungen unter Artikel 16 Erfüllt sind.

10. Artikel 16(1)(b)

Es gibt Unterschiede im Umfang, in der Art und Weise und in den Bedingungen unter denen Wölfe in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU getötet werden (siehe, z.B. Kaczensky et al. 2013; LUPUS 2016). In einigen Mitgliedsstaaten muss dieses Töten nur den Anforderungen entsprechen, die mit Anhang V Status zusammenhängen. In den Fällen, in denen Wölfe in Gebieten der EU wo Anhang IV Status gilt getötet werden, haben Mitgliedsstaaten diese Tötungen vorwiegend unter Artikel 16(1)(b) und/oder Artikel 16(1)(e) durchgeführt (Kaczensky et al. 2013; LUPUS 2016). Ersteres wird in diesem Abschnitt besprochen; Letzteres im nachfolgenden Abschnitt 11.

10.1. Ernste Schäden vermeiden

Wenn erst einmal die Bedingungen bezüglich des günstigen Erhaltungszustands erfüllt sind (siehe Abschnitt 8) und keine zufriedenstellenden Alternativen vorhanden sind (siehe Abschnitt 10.2 im Anschluss), darf laut Artikel 16(1)(b) einer oder mehrere Wölfe getötet werden, um ernste Schäden in der Tierhaltung und an sonstigen Formen von Eigentum zu vermeiden.

Das Wort 'ernst' lässt darauf schließen, dass ein gewisser Grad an Schaden notwendig ist, damit diese Ausnahme Anwendung findet und dass Ausnahmen nicht erlaubt sind, um „die Gefahr von Schäden geringeren Umfangs abzuwenden“ (EuGH 8. Juli 1987, Rechtssache C.247/85, §56). Um es mit den Worten der Kommission zu sagen, Artikel 16(1)(b) gilt nicht für reine Belästigung oder gewöhnliche Geschäftsrisiken (European Commission 2007). Laut der Leitlinie zur Auslegung von Artikel 9 der Berner Konvention, bedeutet ‚ernst‘ nicht unbedingt ‚weit verbreitet‘: „in manchen Fällen kann der betroffene Gegenstand oder das betroffene Eigentum nur ein begrenztes geografisches Gebiet betreffen (zum Beispiel eine Region), oder sogar einen bestimmte Landwirtschaftsbetrieb, oder mehrere Betriebe“ (Anhang zu Resolution Nr. 2).¹²

¹² Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: “in some cases the item or property affected may cover only a limited geographical area (for example, a region), or even a particular farm or group of farms” (Appendix to Recommendation No. 2).

Das gleiche Leitliniendokument der Kommission macht deutlich, dass laut der Formulierung von Artikel 16 die Behörden nicht darauf warten müssen, dass ernste Schäden eintreten – eine Ausnahme darf im Prinzip genehmigt werden, wenn ernster Schaden *wahrscheinlich* ist (European Commission 2007). Diesbezüglich hat der EuGH im Fall zum finnischen Wolf klargestellt, dass eine Ausnahme für präventives Töten nur genehmigt werden darf wenn nachgewiesen ist, „dass die Jagd zur Verhütung ernster Schäden [...] geeignet ist“ (EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05). Insbesondere hat der Gerichtshof entschieden, dass durch das Genehmigen der Jagd auf Wölfe ohne den Wolf oder die Wölfe zu identifizieren, die den Schaden verursachen, und durch das Töten einer oder mehrerer Mitglieder eines Wolfsrudels ohne festzustellen, dass dies ernsten Schaden vermeiden kann, Finnland gegen seine Pflichten unter der Richtlinie verstoßen hat (EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05).

Für den Fall, dass die zu Verfügung stehenden Beweise zu Unsicherheiten führen, müssen die Behörden sich für einen strengen Schutz der betroffenen Spezies aussprechen, in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip (siehe Abschnitt 2). Dies kann mit einem Verweis auf den Umgang des EuGHs mit dem Fall zum finnischen Wolf verdeutlicht werden, in dem es um sich widersprechende wissenschaftliche Gutachten zu den Auswirkungen der Jagd auf Wölfe auf das Vorbeugen einer Verwüstung von Viehbeständen ging (EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05, §42-44):

Doch auch wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Genehmigung zum Abschuss eines oder mehrerer Tiere eines Wolfsrudels, dem einige Tiere angehören, die solche Schäden verursachen oder verursachen können, diesen Schäden vorbeugen, sie ausschalten oder verringern kann, lässt sich den Akten nichts entnehmen, was diese Annahme bestätigen könnte. Wie in Nr. 5.4.5 des Bewirtschaftungsplans ausgeführt wird, führt nach der einen Ansicht die Bejagung zu einer gewissen Scheu der Wölfe vor den Menschen und trägt damit zur Verringerung der Schäden bei, während nach der anderen Ansicht die Jagd auf Wölfe, die zu einem Rudel gehören, die Schäden vermehrt. Im Übrigen wird festgestellt, dass hierzu nur wenige biologische Studien vorlägen. Unter diesen Umständen greift die Rüge der Kommission [bezüglich Finnlands unrechtmäßige Erteilung einer Jagderlaubnis für Wölfe im Rahmen von Artikel 16(1)(b)] durch, die sich auf die Erteilung der Abschussgenehmigungen aus Gründen der Prävention bezieht.

Die verlangte Genauigkeit, ein weiteres Beispiel zu verlangen scheint in den Ausnahmen, die rumänischen Behörden im letzten Jahrzehnt genehmigt haben bezüglich der Tötung von Wölfen, Bären (*Ursus arctos*) und Luchse (*Lynx lynx*) – wovon alle drei als Anhang IV Spezies gelistet sind in Rumänien – zu fehlen. Dabei ging es um die Genehmigung von einer allumfassenden Ausnahme für jede der Spezies pro Jahr, die das Töten von einer beachtlichen Anzahl von Tieren für Jäger im ganzen Land erlaubte, basierend auf Artikel 16(1)(b) in Kombination mit 16(1)(a) („zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen“) und 16(1)(c) („im Interesse der [...] öffentlichen Sicherheit“) (The N2K Group 2011; siehe auch Krämer 2005). Beispielsweise wurden in 2008 drei Ausnahmen zum Töten von 169 Wölfen, 276 Bären und 28 Luchsen genehmigt (The N2K Group 2011). Die Ausnahme in 2011 hat das Töten von 498 Wölfen erlaubt, wovon 189 tatsächlich gejagt wurden, und ähnliche Quoten wurden in den Jahren danach angesetzt, mit einer allmählich ansteigenden Anzahl von Berichten über tatsächlich getötete Wölfe (520 und 221 in 2012; 495 und 255 in 2013; 520 und 272 in 2014; 598 und 332 in 2015). Diese jährlichen Ausnahmen zu Artikel 16 haben das Fortlaufen einer Populationsmanagement Praxis durch Jagd-Quoten ermöglicht, was in Rumänien bereits existierte bevor es der EU beigetreten ist. Es ist allerdings offensichtlich, dass die Kompatibilität dieser sehr weitläufigen Ausnahmen mit Artikel 16 fragwürdig ist. (Zur

Gültigkeit einer Jagd-Quote unter Artikel 16(1)(e) siehe Abschnitt 11.) Zudem sind auch Fragen bezüglich der Verlässlichkeit des Populations-Monitorings und den aufgeblasenen offiziellen Zählungen von Großraubtieren in Rumänien aufgekommen (Popescu et al. 2016).

Die Leitlinie zur Berner Konvention gibt bezüglich Artikel 9 vor, dass „es hinreichend ist, wenn ernster Schaden in aller Wahrscheinlichkeit auftreten wird“ (Anhang zur Resolution Nr. 2).¹³ Laut dieser Leitlinie sollten die erlassenen Ausnahmen proportional zu den erlittenen Schäden sein: „die Tatsache, dass ein isolierter Landwirtschaftsbetrieb Schäden erleidet, würde nicht das Einfangen oder Töten einer Spezies in einem ausgedehnten Gebiet rechtfertigen, sofern es nicht Beweise darüber gibt, dass die Schäden sich auf andere Gebiete ausweiten könnten“ (Anhang zur Resolution Nr. 2).¹⁴

10.2. Die Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen

Im vorliegenden Kontext stechen besonders die Bedingungen für anderweitig zufriedenstellende Lösungen unter Artikel 16 hervor. Das Töten von Wölfen unter Artikel 16(1)(b) zu genehmigen, um ernste wirtschaftliche Ausfälle durch Übergriffe zu vermeiden, ist nur möglich nachdem die Behörden abschließend festgestellt haben, dass solch anderweitig zufriedenstellende Lösungen nicht vorhanden sind. Es ist die Aufgabe der kompetenten Behörden notwendige Vergleiche zu machen und anderweitige Lösungen zu bewerten (European Commission 2007). Die Bewertung, ob eine anderweitig zufriedenstellende Lösung vorhanden ist, sollte kontext-abhängig sein und eine Konfrontation der Maßnahme, in dem Fall das Töten eines oder mehrerer Wölfe, mit alternativen Maßnahmen miteinbeziehen. Das beinhaltet die Identifizierung von potentiellen Alternativen zum Töten und das Angehen der Fragen, ob diese Alternativen tatsächlich zu einer Vermeidung ernster Schäden führen könnte.

Als allgemeine Leitlinie hat die Europäische Kommission betont, dass die Richtlinie diesbezüglich einen Rückgriff auf Artikel 16 nur als „letztes Mittel“ erlaubt (European Commission 2007; siehe auch Schoukens & Bastmeijer 2015). Die Kommission hat außerdem folgende Leitlinie zur Anwendung der Bedingung der anderweitig zufriedenstellenden Lösung hervorgebracht (European Commission 2007):

Die Einschätzung, ob eine anderweitige Lösung zufriedenstellend ist oder nicht, muss in einer gegebenen Situation auf objektiv nachvollziehbare Faktoren basiert sein, wie zum Beispiel wissenschaftliche oder technische Erwägungen. Zusätzlich muss die letztendlich ausgewählte Lösung, auch wenn sie eine Ausnahme darstellt, objektiv begrenzt sein auf das Ausmaß das notwendig ist um ein bestimmtes Problem oder eine bestimmte Situation zu bewältigen.

Offensichtlich ist die Anforderung Alternativen ernsthaft zu durchdenken von höchster Wichtigkeit. Das Gestaltungsermessen der Mitgliedsstaaten ist begrenzt und dort wo andere Lösungen existieren müssen jegliche Argumente, die diese als nicht zufriedenstellend bewerten überzeugend sein. Darüber hinaus sollte betont werden, dass andere Lösungen nicht einfach als

¹³ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: “it is sufficient if serious damage in all likelihood will occur” (Appendix to Recommendation No. 2).

¹⁴ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: “the fact that an isolated farm sustains damage would not appear to justify the capture or killing of a species over a very wide area, unless there is evidence that the damage could extend to other areas” (Appendix to Recommendation No. 2).

unzufriedenstellend abgetan werden können wenn sie zu größeren Unannehmlichkeiten oder Planänderungen auf Seiten der von der Ausnahme Begünstigten führen.¹⁵

Vergleichbare Überlegungen gelten für die Anwendung der Bedingung über Alternativen unter Artikel 9 der Berner Konvention (Linnell et al. 2017), der gleichermaßen voraussetzt, dass Ausnahmen vom strengen Schutz nur genehmigt werden dürfen, wenn es keine anderweitig zufriedenstellende Lösung gibt. Diesbezüglich verdeutlicht der Anhang zur Resolution Nr. 2, dass die kompetenten Behörden unter den möglichen Alternativen die am meisten geeignetste, mit den wenigsten negativen Auswirkungen auf die Spezies aussuchen soll, die trotzdem das Problem angeht. Außerdem sollte die Begründung, die die Auswahl rechtfertigt, objektiv und verifizierbar sein.

Es gibt bedeutende Erfahrungen in Europa bezüglich des Schutzes von heimischen Viehbeständen vor Übergriffen von Großraubtieren, ohne die Raubtiere zu töten (Breitenmoser et al. 2005; Linnell et al. 2008; Linnell et al. 2012). Eine Reihe von nicht-letalen Maßnahmen existieren, die Verluste signifikant mindern können, einschließlich elektronischer Zäune und Überwachung durch Schäfer, was beides zusätzlich Herdenschutzhunde miteinschließen kann (Breitenmoser et al. 2005; Linnell et al. 2008; Linnell et al. 2012; Linnell et al. 2017). Wie die Leitlinien für Großraubtiere es ausdrücken: „Es gibt zahlreiche praxiserprobte und vertrauenswürdige Methoden, die eine gute Bilanz aufweisen Übergriffe auf Viehbestände auf ein sehr niedriges Niveau herabzusenken“ (Linnell et al. 2008).¹⁶

Allerdings kann das Einführen dieser Maßnahmen sehr teuer und mit logistischen Herausforderungen verbunden sein, insbesondere wenn es großflächig geschieht (Linnell et al. 2008). Dann kommt die Frage auf, in welchem Maß es von Deutschland oder Sachsen erwartet wird, großflächige Tierhaltungspraktiken zur Unterbringung von Wölfen einzuführen, oder auch wie schnell dieser Übergang geschehen muss (Linnell et al. 2017). Insbesondere muss gefragt werden, in welchem Maß die hohen Kosten einer anderweitig effektiven Maßnahme diese Maßnahme als „zufriedenstellend“ im Sinne von Artikel 16 disqualifizieren kann. Dieses Problem wurde bisher durch den EuGH nicht abschließend geklärt und bleibt daher, wie es die Leitlinien für Großraubtiere nennen, eine ‚offene Frage‘ (Linnell et al. 2008).

In jedem Fall sind die Möglichkeiten zur Tötung von Wölfen zur Vermeidung von ernststen Schäden nach Artikel 16 begrenzt auf Ausnahmefälle, solange der Erhaltungszustand von Wölfen in Deutschland nicht günstig ist (siehe Abschnitt 8.3).

¹⁵ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „The appraisal of whether an alternative is satisfactory or not, in a given situation, must be founded on objectively verifiable factors, such as scientific and technical considerations. In addition, the solution finally selected, even if it involves a derogation, must be objectively limited to the extent necessary to resolve the specific problem or situation. Evidently, the requirement to consider seriously other alternatives is of primary importance. The discretionary power of Member States is limited, and where another solution exists, any arguments that it is not ‘satisfactory’ will need to be convincing. Moreover, it should be stressed that another solution cannot be deemed unsatisfactory merely because it would cause greater inconvenience to or compel a change in behavior by the beneficiaries of the derogation.” (European Commission 2007).

¹⁶ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „Many tried and trusted methods exist that have a well documented ability to reduce depredation on livestock to very low levels” (Linnell et al. 2008).

11. Artikel 16(1)(e)

Die von dem sächsischen Umweltministerium gestellten Fragen konzentrieren sich auf, *inter alia*, die Möglichkeiten die Wolfspopulationsgröße zu verwalten und auf das Töten von Wölfen nach gesetzten Quoten in räumlichen und zeitlichen Begrenzungen (Frage 8). Die primäre Absicht, die in diesen Fragen hervorsteht, ist das Vermeiden von ernsten wirtschaftlichen Schäden an Viehbeständen, wobei eine zusätzliche Absicht, die aus den Fragen des Ministeriums hervorgeht, das Sicherstellen der Akzeptanz in der menschlichen Bevölkerung gegenüber der Präsenz von Wölfen ist (Frage 9). Soweit es die Vermeidung von Schäden betrifft, die durch Verwüstung von Viehbeständen entsteht, ist die primäre Grundlage für Ausnahmen logischerweise Artikel 16(1)(b), wie oben erwähnt (siehe Abschnitt 10). Der vorliegende Abschnitt befasst sich mit der Relevanz von Artikel 16(1)(e) für die vorgenannten Fragen.

11.1. Quoten im Rahmen der FFH-Richtlinie

Quoten können unter mindestens drei verschiedenen Aspekten im Rahmen der Artenschutz Verpflichtungen unter der FFH-Richtlinie aufgegriffen werden.

Zunächst zählt Anhang V Spezies auf, „deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein können“ (FFH-Richtlinie, Anhang V). Die Richtlinie bietet explizit „die Einführung eines Systems von Genehmigungen für die Entnahme oder von Quoten“ an, unter anderen möglichen Maßnahmen die Mitgliedsstaaten treffen könne, um die Aufrechterhaltung des günstigen Erhaltungszustands der betroffenen Spezies sicherzustellen (Artikel 14(2)). Demnach kann dort, wo für Wölfe Anhang V Status gilt, ein Quotensystem eingeführt werden, als Ausnahme zu den anderweitig liberalen Möglichkeiten, die die Richtlinie für das Jagen und Töten der Wölfe unter Anhang V Status anbietet.

Zweitens darf der Begriff Quote in den Bereichen wo Anhang IV gilt dazu gebraucht werden, um innerhalb eines Mitgliedsstaates oder einer Population die maximale Anzahl der Wölfe anzugeben, die im Prinzip getötet werden *könnten* gemäß verschiedener Ausnahmen unter Artikel 16, ohne das Erreichen oder das Aufrechterhalten des günstigen Erhaltungszustandes zu verhindern (siehe EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05; Linnell et al. 2008; Kaczensky et al. 2013; LUPUS 2016; und Abschnitt 8).

Drittens, verschiedene Mitgliedsstaaten erlauben oder haben in der Vergangenheit das Jagen auf eine jährlich festgelegte Anzahl von Wölfen und andere Großraubtieren, für die Anhang IV gilt, auf Basis von Artikel 16 erlaubt. Miteingeschlossen sind Kroatien, Estland, Finnland, Lettland, Rumänien, Slowenien und Schweden (Linnell et al. 2008; The N2K Group 2011; Kaczensky et al. 2013; LUPUS 2016). Im Gegensatz zu der Situation unter Anhang V ist das Einführen von Quoten hier eine Ausnahme zum strengen Schutz von Wölfen unter Anhang IV. Die Rechtsgrundlagen, die für diese Quotenjagd aktiviert werden, sind hauptsächlich Artikel 16(1)(b), 16(1)(e), oder eine Kombination der beiden, obwohl, wie weiter oben mit Bezug auf Rumänien gezeigt wird, Artikel 16(1)(a) und (c) auch für die Quotenjagd benutzt wurden (siehe Abschnitt 10.1). Aufgrund der oben besprochenen unterschiedlich strengen Kriterien, ist

die Kompatibilität einer Quotenjagd mit Artikel 16 in vielen Situationen fragwürdig. Schließlich, wie Epstein es sagt, weist die Wortwahl in der FFH-Richtlinie sowie auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs daraufhin, dass die Möglichkeiten für nationale Behörden das Jagen von Spezies die unter Anhang IV gelistet sind zu erlauben, eher begrenzt. Allerdings, wie bereits erwähnt, stand die Europäische Kommission in ihrer Vollzugskapazität eher passiv tolerant solchen Handlungen gegenüber, außer in den Fällen, wo der Erhaltungszustand der betroffenen Population nicht günstig ist (siehe Abschnitt 8.4).

Im restlichen Abschnitt werden Quoten primär im drittgenannten Sinn besprochen und vor allem in Verbindung mit Artikel 16(1)(e). Die letzte Maßnahme bietet die Option „um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben“. Das könnte als basisgebend interpretiert werden, für das bedingte Erteilen von Quoten zur Jagd auf Wölfe, auch wenn Anhang IV gilt. Diese Auslegung wird weiter unten noch detaillierter diskutiert.

11.2. Artikel 16(1)(e) als Basis für Quotenjagd auf Wölfe

Artikel 16(1)(e), im Gegensatz zu den Bedingungen unter (a)-(d), erwähnt keinen Grund oder Zweck für die eine „Entnahme“ einer begrenzten Anzahl von Exemplaren erlaubt wäre. Dennoch kann man aus dem weiteren Text von Artikel 16(1) schließen, dass die Behörden der Mitgliedsstaaten, die eine Ausnahme auf Artikel 16(1)(e) basieren wollen, die Absicht(en) angeben müssen, für die diese Entnahme erlaubt ist. Das geht insbesondere aus dem Alternativen-Test hervor, der für alle Ausnahmen obligatorisch ist.

Die Europäische Kommission sagt in einem ihrer Leitliniendokumente, dass die Abwesenheit anderweitig zufriedenstellender Lösungen eine allumfassende Bedingung ist, die von *allen* Ausnahmen erfüllt werden muss (European Commission 2007, eigene Hervorhebung), demnach auch einschließlich der Ausnahmen unter Artikel 16(1)(e). Wie das selbe Leitliniendokument zufügt, geht eine Ermittlung von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen davon aus, dass ein bestimmtes Problem oder eine bestimmte Situation existiert, wogegen angegangen werden muss (European Commission 2007). Um dieses Problem oder diese Situation zu lösen, müssen die betroffenen Behörden alle möglichen Wege identifizieren, auf denen das Problem oder die Situation gelöst werden kann und den Weg wählen, der am wenigsten den strengen Schutz der Spezies gemäß Artikel 12 beeinträchtigt (siehe auch Abschnitt 10.2). Die Rechtsprechung des EuGHs betont deutlich, im Einklang mit der Kommission, wie wichtig es ist zu zeigen, dass es zwingende Gründe gibt, die eine Ausnahme rechtfertigen (European Commission 2007; siehe auch EuGH 15. Dezember 2005, Rechtssache C-344/03; und EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05). Zusammengefasst müssen Mitgliedsstaaten, die sich auf Artikel 16(1)(e) beziehen, zeigen, dass keine anderweitig zufriedenstellende Lösungen zur Entnahme der betroffenen Tiere existieren. Die Entnahme darf nicht durchgeführt werden, ohne vorher die Gründe für diese Entnahme offen zu legen (siehe auch Darpö & Epstein 2015a).

Die vorangehende Auslegung von Artikel 16 wird vom EuGH in seiner Rechtsprechung zur Richtlinie 2009/147/EC über die Erhaltung wildlebender

Vogelarten („Vogelschutz-Richtlinie“) bestätigt. Die Ausnahme Regelung unter Artikel 9 der Vogelschutz-Richtlinie, welcher äquivalent zu Artikel 16 der FFH-Richtlinie ist, erlaubt Mitgliedsstaaten von strengem Schutz abzuweichen, „sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen [...] (c) um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.“ In vielen Urteilen hat der Gerichtshof bestätigt, dass die Bedingung „keine anderweitig zufriedenstellende Lösung“ auch für Artikel 9(1)(c) gilt (EuGH 8. Juli 1987, Rechtssache C-247/85; EuGH 15. Dezember 2005, Rechtssache C-344/03; EuGH 26. April 2007, Rechtssache C-135/05; siehe auch Bowman et al. 2010).

Die Leitlinie zur Berner Konvention bestätigt ebenfalls in Bezug auf Artikel 9 der Konvention, dass die Bedingung der Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellender Lösungen auch für Ausnahmen gilt, „um unter streng überwachten Bedingungen selektiv und in begrenztem Umfang das Fangen, das Halten oder eine andere vernünftige Nutzung bestimmter wildlebender Tiere und Pflanzen in geringen Mengen zu gestatten“, wie es im letzten Punkt unter Artikel 9(1) heißt (Anhang zur Resolution Nr. 2). Um das zu ermöglichen, müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass die Gründe dieser Nutzung eindeutig bestimmt worden (Anhang zur Resolution Nr. 2; siehe auch Bowman et al. 2010).

Nachdem festgestellt wurde, dass die Behörden von Mitgliedsstaaten, die sich auf Artikel 16(1)(e) der FFH-Richtlinie berufen, die genauen Gründe dafür bestimmen müssen, ist die nächste logische Frage, ob die Wahl der Gründe auf irgendeine Art und Weise begrenzt ist. Diesbezüglich sind verschiedene Auslegungen möglich.

Gemäß einer liberalen Auslegung von Artikel 16(1)(e), der keine bestimmten Absichten erwähnt, kann das Töten einer begrenzten Anzahl von Wölfen im Prinzip für jegliche Gründe erlaubt werden. Diese Auslegung wurde ausdrücklich von den Vertragsparteien der Berner Konvention befürwortet, in Bezug auf die ähnliche Klausel unter Artikel 9 der Konvention. Die interpretative Anleitung, die vom Ständigen Ausschuss in 2011 verabschiedet wurde, besagt, dass Ausnahmen basierend auf dieser Klausel „für jegliche Gründe die für die Vertragspartei als fundiert erscheinen, beschlossen werden dürfen (z.B. Jagd, Erholung, etc.)“¹⁷ (Anhang zur Resolution Nr.2).

Die Berücksichtigung von Artikel 16(1) als Ganzes kann allerdings auch eine restriktivere Auslegung hervorbringen. Bedingungen (a)-(e) sind anscheinend als alternative Absichten präsentiert, die komplementär anstelle von überlappend sind. Innerhalb dieses Rahmens kann Bedingung (e) als Restkategorie verstanden werden, auf die Bezug genommen wird für Absichten, die nicht unter (a)-(d) aufgelistet sind. Laut Darpö & Epstein (2015) ist Artikel 16(1)(e) eine typische „letzter Ausweg“-Ausnahmemöglichkeit, nachdem alles andere bereits benutzt wurde und wessen Anwendung eher außergewöhnlich sein sollte. Gleichmaßen darf kein Bezug auf Artikel 16(1)(e) genommen werden, um die Bedingungen unter den anderen Punkten zu umgehen. Zum Beispiel, wie bereits diskutiert, kann das Töten von Wölfen nur erlaubt werden um „ernste“ Schäden und nicht geringe Schäden zu vermeiden (siehe Abschnitt

¹⁷ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: “may be decided by a Contracting Party for any reason which to it seems valid (for instance, hunting, recreation, etc)”.

10.1). Anzunehmen, dass Wölfe gemäß Artikel 16(1)(e) immer noch komfortabel getötet werden können, um geringe Schäden zu vermeiden wäre unangebracht. Gleichermäßen scheint es, als ob Artikel 16(1)(e) nicht zur Rechtfertigung von Ausnahmen aufgrund von öffentlichem Interesse benutzt werden darf, wenn dieser Grund sich nicht als zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses qualifizieren lässt, was unter Punkt (c) fällt. Wenn diese Auslegung korrekt ist, dann kann Artikel 16(1)(e) nur benutzt werden, um Ausnahmen zu erlauben, die *privatem* Interesse außer Schadensverhütung dienen.

Die Rechtsprechung des EuGHs hat bisher nur für wenig Aufklärung in Bezug auf das Ausmaß von Artikel 16(1)(e) der FFH-Richtlinie gesorgt. Allerdings hat der Gerichtshof in Urteilen zu der bereits erwähnten äquivalenten Klausel in Artikel 9(c) der Vogelschutz-Richtlinie das Jagen von wilden Vögeln zu Erholungszwecken akzeptiert, genau wie das Einfangen und Verkaufen von wilden Vögeln in Hinblick darauf, sie als lebende Lockvögel zu nutzen oder zu Erholungszwecken auf Volksfesten und Märkten; und das Fangen von geschützten Arten in Hinblick auf das Verhindern von Problemen der Blutsverwandschaft, was durch zu häufige endogene Kreuzungen in der Vogelzucht zu Erholungszwecken entstehen kann (EuGH 8. Juli 1987, Rechtssache C-262/85; EuGH 12. Dezember 1996, Rechtssache C-10/96; EuGH 16. Oktober 2003, Rechtssache C-182/02; EuGH 8. Juni 2006, Rechtssache C-60/05). Überraschenderweise beziehen sich alle diese Fälle auf *Erholungszwecke*. Diese Rechtsprechung steht in einer Linie – aber bestätigt nicht abschließend – mit der vorherigen Auslegung, dass Artikel 16(1)(e) nur für Ausnahmen benutzt werden kann, die dem privaten Interesse dienen, außerder Schadensverhütung.

Bezüglich der Quotenjagd auf Wölfe und andere Großraubtiere besagen die Leitlinien für Großraubtiere, dass Artikel 16(1)(e) benutzt werden kann, um eine sorgfältig geregelte Auslese mancher Tiere zu erlauben (Linnell et al. 2008). Das Leitliniendokument der Europäischen Kommission bezüglich strengem Schutz nimmt ebenfalls ausdrücklich den Standpunkt ein, dass sorgfältig geregelte Jagdquoten für Großraubtiere mit einem günstigen Erhaltungszustand auf Artikel 16(1)(e) basieren können. Als Beispiel führt es die Quotenjagd auf Luchse in Lettland an, die auf einem Managementplan basiert (European Commission 2007):

Der Plan bildet die Basis für eine langfristige Strategie zur Erhaltung und Management der Luchse in Lettland, einschließlich der streng begrenzten Auslese der Population durch die Jagd. Eine langfristige Sicht ist notwendig, da der Luchs in Lettland zurzeit seinen besten Verbreitungsstatus in den letzten 150 Jahren hat und als sich im günstigen Erhaltungszustand befindend angesehen wird. Begrenzt und streng regulierte Entnahme durch Jäger wird als positiven Einfluss auf die Population und auch auf die öffentliche Wahrnehmung gewertet. Dieses Verfahren steht daher ganz und gar im Einklang mit Artikel 16(1)(e) der FFH-Richtlinie.¹⁸

Diese Auslegung ist nicht unumstritten. Zum Beispiel gehen einige Kommentatoren davon aus, dass sie das Ergebnis des Versuchs der Europäischen Kommission ist, eine

¹⁸ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „The plan forms the basis for a long-term strategy for the conservation and management of the lynx in Latvia, including strictly limited harvesting of the population by hunting. It takes a long-term view, where the lynx in Latvia currently has its best distribution status within the last 150 years and is considered to have a favourable conservation status. Limited and strictly controlled taking by hunters is considered to have a positive impact on the population as well as on public perception. The practice thus fully complies with Article 16(1)(e) of the Habitats Directive.” (European Commission 2007).

„innovative Lösung“ zu finden, für die Inflexibilität unter dem Regelungssystem von Anhang IV und für die Schwierigkeiten, Arten nach Anhang V zu übertragen (Darpö 2011; Darpö & Epstein 2015a; siehe auch Abschnitt 6.1). Allerdings vertreten sie die Meinung, dass diese Lösung keine ausreichende Verbindung mit dem Wortlaut von Artikel 16 hat sowie auch nicht mit der Absicht der Richtlinie und dass sie nicht kompatibel mit einer stringenten Auslegung von Artikel 16 ist, was aus der Rechtsprechung des EuGHs hervorgeht (Darpö 2011; Darpö & Epstein 2015a). Diese Kommentatoren schlussfolgern, dass es nicht die Absicht von Artikel 16(1)(e) ist, eine Management-Jagd zuzulassen (Darpö & Epstein 2015a).

Unter Berücksichtigung der Unsicherheiten die in diesem Bereich vorhanden sind, baut der folgende Abschnitt dieses Gutachtens auf die Annahme auf, dass Artikel 16(1)(e) im Prinzip eine gültige Basis für begrenzte und streng regulierte Quotenjagd auf Wölfe darstellen kann, vorausgesetzt, dass einige Bedingungen erfüllt sind.

11.3. Die zu erfüllenden Bedingungen

Artikel 16(1)(e) kann nicht als Basis für eine Quotenjagd auf Wölfe aktiviert werden, wenn nicht beide der Bedingungen, die für alle Ausnahmen gelten, erfüllt sind, sowie auch die Reihe der Bedingungen die unter Punkt (e) angeführt sind.

Zu allererst muss sich an die generische Anforderung des Erhaltungszustandes gehalten werden. Demnach gilt, dass solange der Erhaltungszustand von Wölfen in Deutschland nicht günstig ist, die Möglichkeiten Wölfe zu töten unter Artikel 16(1)(e) begrenzt bleiben auf Ausnahmefälle, unabhängig davon, ob alle anderen Bedingungen erfüllt sind (siehe Abschnitt 8.3).

Zweitens ist es so, dass auch wenn der Erhaltungszustand in Zukunft günstig ist, die Bedingung erfüllt sein muss, dass anderweitig zufriedenstellende Lösungen abwesend sind. In welchem Ausmaß diese Bedingung eine Hinderung darstellt hängt von der Absicht ab, die die Behörden mit der Jagdquote für Wölfe verfolgen. Das Jagen von Wölfen wird oft für eine oder mehrere der folgenden (teilweise überlappenden) Gründe erlaubt: Verringern der Schäden an Viehbeständen; Verringerung des Wettbewerbs mit menschlichen Jägern für Beutetiere; Aufwertung des Erholungs- und oder wirtschaftlichen Wertes; Erhaltung der Schüchternheit von Wölfen; Bestärken von ländlichen Gemeinschaften; Erhöhen der Akzeptanz gegenüber der Anwesenheit der Spezies; und das Verringern des illegalen Tötens (Linnell et al. 2017). Wie bereits weiter oben diskutiert, ist es sowieso umstritten, ob viele dieser Gründen als Grund für die Aktivierung von Artikel 16(1)(e) gelten können (siehe Abschnitt 11.2). Lässt man diese Frage außer Acht, dann müsste es in jedem Einzelfall von den befugten Behörden überzeugend dargestellt werden, dass das Töten der Wölfe die einzige zufriedenstellende Maßnahme ist um die jeweilige Absicht zu erfüllen. Die Beweislast liegt diesbezüglich fest bei den Mitgliedsstaaten (siehe Abschnitt 7.2). Basierend auf objektiv nachweisbaren Faktoren, wie zum Beispiel wissenschaftlichen und technischen Betrachtungen, müssen die Behörden eine klare und ausreichende Aussage über die Gründe zur Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen tätigen (European Commission 2007; EuGH 14. Juni 2007, Rechtssache C-342/05; siehe auch Abschnitte 10.2 und 11.2). Wenn sie mit Unsicherheit in den vorhandenen Informationen konfrontiert sind, müssen die Behörden

sich für den strengen Schutz von Wölfen entscheiden, in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip (siehe Abschnitt 2 und 10.1).

Eine der Fragen, auf die dieses Gutachten basiert, bezieht sich auf das Wolfsmanagement, welches auf die Akzeptanz von Wölfen in der Gesellschaft abzielt (Frage 9). Wie bereits erwähnt, weist das Leitliniendokument der Europäischen Kommission, welches weiter oben explizit zitiert wurde, darauf hin, dass eine begrenzte und streng kontrollierte Entnahme durch Jäger einen positiven Einfluss auf die Population und die öffentliche Wahrnehmung haben kann (European Commission 2007). Es ist allerdings offensichtlich, dass das Töten von Wölfen – auch betitelt als „Toleranz-Jagen“ (Epstein 2017) – nicht der einzige Weg zu einer Akzeptanzsteigerung ist (Darpö & Epstein 2015). Um dies zu verdeutlichen, hat die Europäische Kommission selbst diesen Punkt in einem Brief an das Schwedische Umweltministerium bezüglich der Wolfsjagd, die von den schwedischen Behörden genehmigt wurde auf Basis von Artikel 16(1)(e) mit der Absicht die Akzeptanz der Anwesenheit von Wölfen in der Bevölkerung zu steigern, angebracht (Potocnik 2010):

die Kommission ist der Meinung, dass es eine Anzahl von anderen Mitteln gibt, um die öffentliche Akzeptanz zu erreichen, als die Vergabe von Jagdlizenzen für eine streng geschützte Spezies, wie zum Beispiel Investitionen in Sensibilisierungsaktivitäten und technische Assistenz, sowie auch die Unterstützung von bestimmten Beteiligten (z.B. Viehzüchter). Die örtlichen und regionalen Gemeinden können außerdem in das Management der Spezies involviert werden, durch stärkere Kommunikation, bessere Ausgleichsregelungen und Präventionsmaßnahmen. [...] Außerdem können (eventuell) schadensverursachende Wölfe gemäß Artikel 16.1b) beseitigt werden.¹⁹

Außerdem existiert wissenschaftliche Unsicherheit gegenüber der Frage, ob und in welchem Ausmaß das Jagen tatsächlich die Akzeptanz steigert. Das Argument, dass das Jagen von Wölfen der Spezies zugutekommt, indem es soziale Akzeptanz steigert, ist bei Experten umstritten, wie auch das damit verbundene Argument, dass das Erlauben von legalem Töten das illegale Töten verringert (siehe, z.B. Olson et al. 2015; Chapron & Treves 2016; Epstein 2017; Linnell et al. 2017). Während das schwedische Oberste Verwaltungsgericht das Jagen als legal und gültige Option unter Artikel 16 zur Erhöhung der Toleranz von Wölfen akzeptiert hat (Urteil vom 30. Dezember 2016, Rechtssache 2406-2408-16/2628-2630-16), hat Epstein (2017) verdeutlicht, dass in der Abwesenheit von klaren Beweisen dafür, dass das Erlauben der Jagd Ergebnisse für den Erhaltungszustand hervorbringt, der EuGH sehr wahrscheinlich die FFH-Richtlinie so auslegen wird, dass sie die ‚Toleranz-Jagd‘ verbietet. Auch wenn dies vorerst unklar bleibt, scheint es dennoch schwierig zu sein, die Beweisanforderungen bezüglich der Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen anstelle des Tötens von Wölfen zu erfüllen, wenn es um die Akzeptanzsteigerung als Absicht der vorgesehenen Jagdquote für Wölfe unter Artikel 16(1)(e) geht. Im Übrigen kann auch argumentiert werden, dass eine ‚Toleranz-Jagd‘ auf Wölfe unter Artikel 16(1)(a) fällt, selbst wenn die

¹⁹ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „the Commission considers that there are a number of other means of reaching public acceptance than license hunting of a strictly protected species, such as investments in awareness raising and technical assistance and support to specific stakeholders (e.g. livestock breeders). The local and regional communities can be further involved in the management of the species, through strengthened communication, better compensation schemes and preventive measures. ... In addition, (potentially) damage-causing wolves can be eliminated on the basis of the derogation possibility in Article 16.1 b).“

Beweise dafür, dass das Jagen nachdrücklich im eigenen Interesse des Wolfs geschieht, mindestens genauso stark sein müssten.

Die Frage kommt auf, ob die Behörden der Mitgliedsstaaten die Schwierigkeiten, die von dem Alternative-Kriterium ausgehen, umgangen werden können, indem sie das Ziel der Jagdquote unter Artikel 16(1)(e) so festlegen, dass es einfach keine Alternativen gibt. Allerdings ist das höchstwahrscheinlich äußerst schwierig, ohne den Eindruck zu hinterlassen, wider Treu und Glauben zu handeln. Ein Beispiel wäre eine Quotenjagd auf Wölfe zu erlauben, mit der spezifischen Absicht die Nachfrage der ländlichen Interessensvertreter nach einer Quotenjagd auf Wölfe zu erfüllen, oder Ähnliches. Der einzige Weg auf dem diese bestimmte Absicht erfüllt werden kann, wäre eine Quotenjagd zu erlassen, damit die Bedingung der Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen, erfüllt ist. Interessanterweise ist diese Angelegenheit in einem Fall aufgekommen, der zurzeit beim EuGH liegt, wobei es um die Maltesische Gesetzesvorschrift zur Genehmigung des Einfangens von Finken geht, was angeblich gegen die Vogelschutz-Richtlinie verstößt. Obwohl der Gerichtshof noch kein Urteil gefällt hat, hat der Generalanwalt bereits seinen Rat geäußert und es scheint, als ob das Urteil diesem Rat folgen wird. Der Generalanwalt ist der Ansicht, dass die Behörden der Mitgliedsstaaten ein legitimes Ziel festlegen müssen, wenn es um die Aktivierung von Artikel 9(c) der Vogelschutz-Richtlinie geht, und er „denkt nicht, dass ein Mitgliedsstaat das Problem, was es versucht anzugehen, künstlich festlegen kann, um anderweitig zufriedenstellende Lösungen auszuschließen“ (Opinion AG Sharpston 26. Juli 2017, Rechtssache C-557/15).²⁰

Drittens, wenn man davon ausgeht, dass die Bedingungen bezüglich des Erhaltungszustandes und alternativen Lösungen erfüllt sind, muss jede Quotenjagd auf Wölfe gemäß Artikel 16(1)(e) unter „strenger Kontrolle“ ausgeführt werden. Laut der Europäischen Kommission impliziert das den Gebrauch von klaren Genehmigungen, die sich auf bestimmte Individuen oder Gruppen von Individuen, Orten, Zeiten und Mengen beziehen (European Commission 2007). Die interpretative Leitlinie zur Berner Konvention hält fest, dass die beiläufige Wortwahl in Artikel 9 der Konvention („unter streng überwachten Bedingungen“) so interpretiert werden sollte, dass die Behörden, die die Ausnahme genehmigen, die notwendigen Mittel haben, diese Ausnahmen entweder vorher zu kontrollieren (z.B. durch ein System der individuellen Genehmigung), im Anschluss kontrollieren (z.B. durch effektive Aufsicht an Ort und Stelle), oder als Kombination der beiden Möglichkeiten kontrollieren (Anhang zur Resolution Nr. 2).

Viertens muss jede Quotenjagd auf Wölfe, die in Artikel 16(1)(e) verankert ist, auf „selektiver“ Basis durchgeführt werden. Demnach muss es, wie im Leitliniendokument zum strengen Schutz festgelegt, äußerst spezifische Effekte hervorrufen (European Commission 2007). Je nach den Umständen könnte dies erforderlich machen, dass die Jagdziele bestimmte Rudel oder Gruppen von Rudeln sind, in Gebieten wo die Anwesenheit von Wölfen besonders umstritten ist, wie die Kommission im Fall des bereits erwähnten Vertragsverletzungsverfahrens bezüglich des schwedischen Wolfs vorgeschlagen hat (Potocnik 2010).

²⁰ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: “not think that a Member State may define the problem that it seeks to address artificially so as to exclude other potential satisfactory solutions”.

Fünftens verstärken die Worte „in beschränktem Ausmaß“ die vorangehende restriktive Auslegung, sodass jedes Jagen sowohl zeitlich als auch räumlich begrenzt ist (Anhang zur Resolution Nr.2). Laut der Europäischen Kommission weist dies auch auf den Bedarf an effektiver Durchsetzung hin, um die Einhaltung der verschiedenen Bedingungen durch die betroffenen Jäger sicherzustellen (European Commission 2007). Dies stimmt mit der Rechtsprechung des EuGHs überein (siehe, z.B. EuGH 20. Januar 2002, Rechtssache C-103/00; und Abschnitt 5.2).

Sechstens und abschließend, muss jede Jagdquote für Wölfe auf eine „begrenzte Anzahl“ limitiert sein. Der EuGH, die Europäische Kommission und der Ständige Ausschuss der Berner Konvention sind einer Meinung darüber, dass das kein absolutes Kriterium ist und dass die Festlegung der begrenzten Anzahl – oder auch „geringen Menge“, wie es in der Berner Konvention und der Vogelschutz-Richtlinie heißt – eher in Relation mit dem Status der Population als Ganzes getroffen werden soll (EuGH 27. April 1988, Rechtssache C-252/85; Europäische Kommission 1997; Anhang zur Resolution Nr. 2; siehe auch Linnell et al. 2017). Für Vögel wurde der Wortlaut „geringe Menge“ vom EuGH auf nicht mehr als 1% der gesamten jährlichen Sterblichkeitsrate der betroffenen Population ausgelegt (EuGH 15. Dezember 2005, Rechtssache C-344/03). Dieses Kriterium von 1% der Sterblichkeitsrate wurde auch von der Europäischen Kommission bezüglich Artikel 16(1)(e) der FFH-Richtlinie hervorgebracht, im Allgemeinen (European Commission 2007) und bezüglich des schwedischen Wolfs (Potocnik 2010). In Zusammenhang mit Letzterem, hat die Kommission festgelegt, dass „das Töten von bis zu 15% einer Population, die eine streng geschützte Spezies ist, innerhalb einer Lizenz-Jagd nicht die Anforderungen von Artikel 16(1)(e) erfüllen kann,“²¹ besonders weil die Statistiken darauf hinweisen, dass die Wolfsterblichkeit aufgrund der Lizenz-Jagd die mit Abstand größte Ursache der Wolfssterblichkeit in Schweden in der betroffenen Periode ist (Potocnik 2010; siehe auch Schoukens 2012; Epstein & Darpö 2013; und Darpö & Epstein 2015a).

12. Abschließende Feststellungen

Die vorangehende Analyse hat sich mit den verschiedenen Fragen, die durch das Sächsische Ministerium gestellt wurden und in Abschnitt 1 zu lesen sind, befasst. Aufgrund der vielen Nuancen, rechtlichen Formsachen und der interpretativen Unsicherheiten, ist es nicht möglich, kurze und einfache Antworten zu den verschiedenen Fragen zu formulieren. Dennoch ist eine Selektion der Schlussfolgerungen, die im Verlauf dieses Gutachtens entstanden sind, unten aufgeführt. Diese Vorgehensweise lässt ein bestimmtes Risiko an zu starker Vereinfachung entstehen und die Leser möchten davor gewarnt sein, diese Schlussfolgerungen isoliert von der restlichen rechtlichen Analyse zu lesen. Die Struktur dieses Gutachtens ist so aufgebaut, dass mehr Kontext und eine detailliertere Analyse für jede Angelegenheit einfach durch das Inhaltsverzeichnis zu finden ist.

Die **EU FFH-Richtlinie** und, im Hintergrund, die **Berner Konvention** des Europäischen Rats, erlegen signifikante Einschränkungen auf die Diskretion der

²¹ Übersetzt durch die Autoren. Originalwortlaut: „Killing up to 15% of the population of a strictly protected species in a license hunt cannot fulfil the requirements of taking ‘to a limited extent’”.

Behörden in Deutschland und Sachsen bezüglich des Tötens von Wölfen. Wölfe sind eine streng geschützte Spezies unter Anhang IV der Richtlinie und Anhang II der Konvention. Demnach ist das Töten von Wölfen im Prinzip verboten und effektiv vorzubeugen (siehe Abschnitte 4 und 5).

Mehr Flexibilität im Management kann im Prinzip durch eine **Veränderung des rechtlichen Status** des Wolfs in Deutschland und/oder in Sachsen unter der FFH-Richtlinie und der Berner Konvention erreicht werden. Diese Veränderungen sind möglich, aber aus verschiedenen Gründen nur mühsam durchzuführen und würden mindestens mehrere Jahre andauern (Siehe Abschnitt 6).

Solange Wölfe unter das Regelungssystem von Anhang IV der FFH-Richtlinie fallen, ist die einzige Möglichkeit Ausnahmen zum Verbot des Tötens von Wölfen zu machen, eine **Ausnahme gemäß Artikel 16**. Eine Ausnahme zur Tötung von einem oder mehrerer Wölfe darf nur genehmigt werden, wenn (1) dies unter einem der in Artikel 16(1)(a)-(e) aufgelisteten Gründe geschieht *und* (2) anderweitig zufriedenstellende Lösungen abwesend sind *und* (3) das Töten nicht schädlich gegenüber der Erreichens oder des Erhalts eines günstigen Erhaltungszustands der betroffenen Wolfspopulation ist. Diese Bedingungen sind restriktiv auszulegen (siehe Abschnitt 7).

Bezüglich der ersten Bedingung muss der **Erhaltungszustand** der Wölfe zurzeit auf nationaler Ebene in Deutschland gemessen werden. Wenn allerdings ein ausgearbeiteter internationaler Managementplan für die Mitteleuropäische Flachlandpopulation von Deutschland und den anderen betroffenen Ländern entwickelt wurde, wird die grenzüberschreitende Population der angemessene Richtwert für Bewertungen unter Artikel 16. Das würde zu mehr Flexibilität im Management führen. Bis ein günstiger Erhaltungszustand erreicht ist, ist der Raum für Ausnahmen begrenzt auf die Ausnahmefälle, für die klar ist, dass die Ausnahme die Aussicht auf einen günstigen Erhaltungszustand nicht beeinträchtigt. Im Allgemeinen gilt, dass je mehr Wölfe es gibt, umso mehr Flexibilität für das Töten von Wölfen entsteht, wenn es gewünscht ist. Es scheint auch so, als ob je besser ein Erhaltungszustand wird, umso weniger wahrscheinlich eine Durchsetzungsmaßnahme der Europäischen Kommission wird, gegenüber einem Mitgliedsstaat bezüglich des Tötens von Wölfen, was angeblich nicht kompatibel mit Artikel 16 ist (Siehe Abschnitt 8).

Entscheidungen zur Tötung von Wölfen, die auf der Ebene eines **individuellen Bundeslands** getroffen werden, müssen das Ergebnis eines von Fall zu Fall entschiedenen kollaborativen Prozesses sein, welcher letztendlich die verschiedenen föderalen und dezentralen Behörden miteinbezieht und auf zuverlässige wissenschaftliche Beweise aufbaut, die zeigen, dass der Erhaltungszustand des Wolfs in Deutschland als Ganzes günstig ist, oder aber dass die Ausnahme die Aussicht darauf, einen günstigen Zustand zu erreichen, nicht beeinträchtigt und dass alle anderen Bedingungen unter Artikel 16 erfüllt sind (Siehe Abschnitt 9).

Wenn einmal die Bedingung des günstigen Erhaltungszustandes erfüllt ist und anderweitig zufriedenstellende Lösungen nicht vorhanden sind, erlaubt Artikel 16(1)(b) das gezielte Töten von einem oder mehrerer Wölfe, um **ernste wirtschaftliche Schäden** an Viehbeständen oder anderem Eigentum zu vermeiden. Die Bedingung der

Abwesenheit von anderweitig zufriedenstellenden Lösungen spielt eine besonders wichtige Rolle in diesem Zusammenhang (siehe Abschnitt 10).

Artikel 16(1)(e) kann so ausgelegt werden, als würde er eine streng regulierte **Quotenjagd** auf Wölfe erlauben, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, obwohl diese Auslegung unsicher und umstritten ist. Diese Unsicherheit beeinflusst auch die Möglichkeit das Töten von Wölfen für eine **Akzeptanzsteigerung** der Spezies zu erlauben (Siehe Abschnitt 11).

Literaturverzeichnis

- Blanco JC (2013) Towards a population level approach for the management of large carnivores in Europe: challenges and opportunities. European Commission, Brussels
- Blanco JC, Cortés Y (2009) Ecological and social constraints of wolf recovery in Spain. In: Musiani M, Boitani L, Paquet PC (eds) A new era for wolves and people: wolf recovery, human attitudes, and policy. University of Calgary Press, Calgary, pp 41-66
- Boitani L, Ciucci P (2009) Wolf management across Europe: species conservation without boundaries. In: Musiani M, Boitani L, Paquet PC (eds) A new era for wolves and people: wolf recovery, human attitudes, and policy. University of Calgary Press, Calgary, pp 15-40
- Boitani L, Linnell JDC (2015) Bringing large mammals back: large carnivores in Europe. In: Pereira HM, Navarro LM (eds) Rewilding European landscapes. Springer, Cham, pp 67-84
- Boitani L, Alvarez F, Anders O, Andren H, Avanzinelli E, Balys V, Blanco JC, Breitenmoser U, Chapron G, Ciucci P, Dutsov A, Groff C, Huber D, Ionescu O, Knauer F, Kojola I, Kubala J, Kutal M, Linnell J, Majic A, Mannil P, Manz R, Marucco F, Melovski D, Molinari A, Norberg H, Nowak S, Ozolins J, Palazon S, Potocnik H, Quenette P, Reinhardt I, Rigg R, Selva N, Sergiel A, Shkvyria M, Swenson J, Trajce A, Von Arx M, Wölfl M, Wotschikowsky U, Zlatanova D (2015) Key actions for large carnivore populations in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070307/2013/654446/SER/B3)
- Borgström S (2012) Legitimacy issues in Finnish wolf conservation. *Journal of Environmental Law* 24:451-476
- Born C, Cliquet A, Schoukens H, Misonne D, Van Hoorick G (eds) (2015) The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? Routledge, London
- Bowman M, Redgwell C, Davies P (2010) *Lyster's International Wildlife Law*, 2nd ed. Cambridge University Press, Cambridge
- Brown LN, Kennedy T (2000) *The Court of Justice of the European Communities*, 5th ed. Sweet & Maxwell, London
- Bundesamt für Umwelt (2017) Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Teilrevision des Jagdgesetzes. Medienmitteilung 23 August 2017
- Carter, NH, Linnell, JDC (2016) Co-adaptation is key to coexisting with large carnivores. *Trends in Ecology and Evolution* 31:575-578
- Chapron G (2014) Challenge the abuse of science in setting policy. *Nature* 516:289
- Chapron G, Treves A (2016) Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of a large carnivore. *Proceedings of the Royal Society B* 283:1830
- Chapron G, Kaczensky P, Linnell JDC, von Arx M, Huber D, Andrén H, López-Bao JV, Adamec M, Álvares F, Anders O, Balčiauskas L, Balys V, Bedó P, Bego F, Blanco JC, Breitenmoser U, Brøseth H, Bufka L, Bunikyte R, Ciucci P, Dutsov A, Engleder T, Fuxjäger C, Groff C, Holmala K, Hoxha B, Iliopoulos Y, Ionescu O, Jeremić J, Jerina K, Kluth G, Knauer F, Kojola I, Kos I, Krofel M, Kubala J, Kunovac S, Kusak J, Kutal M, Liberg O, Majić A, Männil P, Manz R, Marboutin E, Marucco F, Melovski D, Mersini K, Mertzanis Y, Mysłajek RW, Nowak S, Odden J, Ozolins J, Palomero G, Paunović M, Persson J, Potočnik H, Quenette P-Y, Rauer G, Reinhardt I, Rigg R, Ryser A, Salvatori V, Skrbinišek T, Stojanov A, Swenson JE, Szemethy L, Trajce A, Tsingarska-Sedefcheva E, Váňa M, Veeroja R, Wabakken P, Wölfl M, Wölfl S, Zimmermann F, Zlatanova D, Boitani L (2014) Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes. *Science* 346:1517-1519
- Clément M (2015) Global objectives and scope of the Habitats Directive: What does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace. In: Born C, Cliquet A, Schoukens H, Misonne D, Van Hoorick G (eds) The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? Routledge, London, pp 9-20
- Cliquet A, Declerck K, Schoukens H (2015) Restoring nature in the EU: the only way is up? In: Born C, Cliquet A, Schoukens H, Misonne D, Van Hoorick G (eds) The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? Routledge, London, pp 265-284
- Council of the European Union (2012) Proposal for the modification of the status of the wolf in Directive 92/43/EEC for the population of Castilla y León, south of the Duero River. 7369/12 ENV 188, 7 March 2012
- Darpo J (2011) Brussels advocates Swedish grey wolves: on the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy. *SIEPS European Policy Analysis* 2011(8):1-19
- Darpo J (2016) The Commission – a sheep in wolf's clothing. On infringement proceedings as a legal device for the enforcement of EU law on the environment, using the Swedish wolf management as an example. *Journal of European Environmental and Planning Law* 3-4:270-293

- Darpö J, Epstein Y (2015a) Under fire from all directions: Swedish wolf management hunting scrutinized by Brussels and at home. In: Born C, Cliquet A, Schoukens H, Misonne D, Van Hoorick G (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?* Routledge, London, pp 348-372
- Darpö J, Epstein Y (2015b) Thrown to the wolves – Sweden once again flouts EU standards on species protection and access to justice. *Nordic Environmental Law Journal* 7:7-20
- Deinet S, Ieronymidou C, McRae L, Burfield IJ, Foppen RP, Collen B, Böhm M (2013) *Wildlife comeback in Europe: the recovery of selected mammal and bird species*. Zoological Society of London, Birdlife International and European Bird Census Council, London
- Delaney D (2003) *Law and nature*. Cambridge University Press, Cambridge
- Donald PF, Sanderson FJ, Burfield IJ, Bierman SM, Gregory RD, Waliczky Z (2007) International conservation policy delivers benefits for birds in Europe. *Science* 317:810-813
- Epstein Y (2013) Population based species management across legal boundaries: the Bern Convention, Habitats Directive, and the gray wolf in Scandinavia. *Georgetown International Environmental Law Review* 25:549-597
- Epstein Y (2016) Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf. *Journal of Environmental Law* 28: 221-244
- Epstein Y (2017) Killing wolves to save them? Legal responses to "social tolerance" hunting in the European Union and United States. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 26:19-29
- Epstein Y, Darpö J (2013) The wild has no words: environmental NGOs empowered to speak for protected species as Swedish courts apply EU and international environmental law. *Journal for European Environmental and Planning Law* 10:250-261
- Epstein Y, López-Bao JV, Chapron G (2016) A legal-ecological understanding of favorable conservation status for species in Europe. *Conservation Letters* 9:81-88
- European Commission (2000) *Managing Natura 2000 sites: the provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*. European Commission, Brussels
- European Commission (2007) *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*. European Commission, Brussels
- European Commission (2008) *Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*. European Commission, Brussels
- European Environment Agency (2015) *State of nature in the EU: results from reporting under the Nature Directives 2007-2012*. Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Evans D, Arvela M (2011) *Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory notes & guidelines for the period 2007-2012*. European Commission, Brussels
- Fleurke FM, Trouwborst A (2014) European regional approaches to the transboundary conservation of biodiversity: the Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directives. In: Kotze L, Marauhn T (eds) *Transboundary governance of biodiversity*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, pp 128-162
- García Ureta AM (2010) *Derecho europeo de la biodiversidad: aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Iustel, Madrid
- Gillespie A (2003) Iceland's reservation at the International Whaling Commission. *European Journal of International Law* 14:977-998
- Grupo de Trabajo del Lobo. 2005. *Estrategia para la conservación y la gestión del lobo (Canis lupus) en España*. Grupo de Trabajo del Lobo
- Hiedanpää J, Bromley DW (2011) The harmonization game: reasons and rules in European biodiversity policy. *Environmental Policy and Governance* 21:99-111
- Jones G (ed) (2012) *The Habitats Directive: a developer's obstacle course?* Hart Publishing, Oxford
- Kaczensky P, Chapron G, Von Arx M, Huber D, Andrén H, Linnell J (eds) (2013) *Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf and wolverine – in Europe*. European Commission, Brussels
- Kluth G, Reinhardt I, Möslinger H, Blum-Rerát C, Jarausch A (2016) *Wölfe in Sachsen: Statusbericht für das Monitoringjahr 2015/2016*. LUPUS & Senckenberg Forschungsinstitut für Wildtiergenetik, Gelnhausen
- Krämer L (2015) Implementation and enforcement of the Habitats Directive. In: Born C, Cliquet A, Schoukens H, Misonne D, Van Hoorick G (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?* Routledge, London, pp 229-244
- Laikre L, Nilsson T, Primmer CR, Ryman N, Allendorf FW (2009) Importance of genetics in the interpretation of favourable conservation status. *Conservation Biology* 23:1378-1381

- Laikre L, Jansson M, Allendorf FW, Jakobsson S, Ryman N (2013) Hunting effects on favourable conservation status in highly inbred Swedish wolves. *Conservation Biology* 27:248-253
- Liberg O, Chapron G, Wabakken P, Pedersen HC, Thompson Hobbs N, Sand H (2012) Shoot, shovel and shut up: cryptic poaching slows restoration of a large carnivore in Europe. *Proceedings of the Royal Society B* 279:910-915
- Linnell JDC (2013) From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions. Istituto di Ecologia Applicata, Rome
- Linnell JDC (2015) Defining scales for managing biodiversity and natural resources in the face of conflicts. In: Redpath SM, Gutiérrez RJ, Wood KA, Young JC (eds) *Conflicts in conservation: navigating towards solutions*. Cambridge University Press, Cambridge, pp 208-218
- Linnell JDC, Boitani L (2012) Building biological realism into wolf management policy: the development of the population approach in Europe. *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy* 23:80-91
- Linnell JDC, Salvatori V, Boitani L (2008) Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2)
- Linnell JDC, Kaczensky P, Wotschikowsky U, Lescureux N, Boitani L (2015) Framing the relationship between people and nature in the context of European conservation. *Conservation Biology* 29:978-985
- Linnell JDC, Trouwborst A, Fleurke FM (2017) When is it acceptable to kill a strictly protected carnivore? Exploring the legal constraints on wildlife management within Europe's Bern Convention. *Nature Conservation* 12(21):129-157
- López-Bao JV, Blanco JC, Rodríguez A, Godinho R, Sazatornil V, Alvares F, García EJ, Llana L, Rico M, Cortés Y, Palacios V, Chapron G (2015) Toothless wildlife protection laws. *Biodiversity and Conservation* 24:2105-2108
- LUPUS Institut für Wolfsmonitoring und -forschung in Deutschland (2016) Übersicht über legale Wolfsabschüsse und die zugrunde liegende Argumentation in ausgewählten europäischen Ländern. Gutachten für Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
- McConville AJ, Tucker GM (2015) Review of favourable conservation status and Birds Directive Article 2 interpretation within the European Union. An Institute for European Environmental Policy report prepared for Natural England (No. 176)
- Mehtälä J, Vuorisalo T (2007) Conservation policy and the EU Habitats Directive: favourable conservation status as a measure of conservation success. *European Environment* 17:363-375
- Méndez R (2012) Bruselas frena el intento de Cañete de ampliar la caza del lobo ibérico: la EU se opone a incluir la especie como cinegética también al sur del Duero. *El País*, 20 March 2012
- Michanek G (2012) Strictly protected European wolf meets Swedish hunter with licence to kill. In: Backer IL et al. (eds) *Pro natura – festschrift til Hans Christian Bugge*. Universitetsforlaget, Oslo, pp 323-345
- Milieu Ltd, Institute for European Environmental Policy, ICF International and Ecosystems Ltd (2016) Evaluation study to support the fitness check of the Birds and Habitats Directives. European Commission, Brussels
- Moser D, Ellmauer T, Evans D, Zulka KP, Adam M, Dullinger S, Essl F (2016) Weak agreement between the species conservation status assessments of the European Habitats Directive and Red Lists. *Biological Conservation* 198:1-8
- Olson ER, Stenglein JL, Shelley V, Rissman AR, Browne-Núñez C, Voyles Z, Wydeven AP, Van Deelen T (2015) Pendulum swings in wolf management led to conflict, illegal kills, and a legislated wolf hunt. *Conservation Letters* 8(5):351-360
- Popescu VD, Artelle KA, Pop MI, Manolache S, Rozyłowicz L (2016) Assessing biological realism of wildlife population estimates in data-poor systems. *Journal of Applied Ecology* 53(4):1248-1259
- Potocnik J (2010) Letter by European Commissioner Potocnik to Swedish Environment Minister Carlgren regarding Sweden's wolf policy, 7 December 2010. Ref.A res(2010)919017
- Redpath SM, Young J, Evely A, Adams WM, Sutherland WJ, Whitehouse A, Amar A, Lambert RA, Linnell JDC, Watt A, Gutiérrez RJ (2013) Understanding and managing conservation conflicts. *Trends in Ecology & Evolution* 28:100-109
- Redpath SM, Linnell JDC, Festa-Bianchet M, Boitani L, Bunnefeld N, Dickman A, Gutiérrez RJ, Irvine J, Johansson M, Majic A, McMahon BJ, Pooley S, Sandström C, Sjölander-Lindqvist A, Skogen K, Swenson JE, Trouwborst A, Young J, Milner-Gulland EJ (2017) Don't forget to look down – collaborative approaches to predator conservation. *Biological Reviews* 92 (forthcoming)
- Reinhardt I, Kluth G, Nowak S, Myslajek RW (2013) A review of wolf management in Poland and Germany with recommendations for future transboundary collaboration. Bundesamt für Naturschutz, Bonn

- Salvatori V, Linnell JDC (2005) Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe. Bern Convention Doc. T-PVS/Inf(2005)16
- Salvatori V, Linnell JDC (2012) Large carnivore conservation and management in Europe: lessons learnt from the legal cases and enquiries dealt by the DG ENV. Report prepared for the European Commission (contract 070307/2012/629085/SER/B3)
- Sanderson FJ, Pople RG, Ieronymidou C, Burfield IJ, Gregory RD, Willis SG, Howard C, Stephens PA, Beresford AE, Donald PF (2015) Assessing the performance of EU nature legislation in protecting target bird species in an era of climate change. *Conservation Letters* 9:172-180
- Schoukens H (2012) De terugkeer van de wolf naar België: juridische spelregels voor een emotioneel geladen debat (Deel 1). *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2012(2):79-90
- Schoukens H (2017) Saving the common hamster from extinction with the EU Habitats Directive: a mandatory recovery effort, a remediation of past non-compliance or an exercise in futility? *Nordic Environmental Law Journal* 59-97
- Schoukens H, Bastmeijer CJ (2015) Species protection in the European Union: how strict is strict? In: Born C, Cliquet A, Schoukens H, Misonne D, Van Hoorick G (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?* Routledge, London, pp 121-146
- Selier SAJ, Slotow R, Blackmore A, Trouwborst A (2016) The legal challenges of transboundary wildlife management at the population level: the case of a trilateral elephant population in southern Africa. *Journal of International Wildlife Law and Policy* 19:101
- Shine C (2005) Legal report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf. Bern Convention Doc. T-PVS/Inf(2005)18
- Shine C (2010) Interpretation of Article 9 of the Bern Convention. Bern Convention Doc. T-PVS/Inf(2010)16
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2014) Managementplan für den Wolf in Sachsen. SMUL, Dresden
- Stone Sweet A (2011) The European Court of Justice. In: Craig P and De Búrca G (eds) *The evolution of EU law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, pp 121-153
- The N2K Group (2011) Composite European Commission report on derogations in 2007-2008 according to Article 16 of Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive). European Commission, Brussels
- Treves A, Chapron G, López-Bao JV, Shoemaker C, Goeckner AR, Bruskotter JT (2017) Predators and the public trust. *Biological Reviews* 92:248-270
- Trouwborst A (2010) Managing the carnivore comeback: international and EU species protection law and the return of lynx, wolf and bear to Western Europe. *Journal of Environmental Law* 22:347-372
- Trouwborst A (2011) Conserving European biodiversity in a changing climate: the Bern Convention, the EU Birds and Habitats Directives and the adaptation of nature to climate change. *Review of European Community and International Environmental Law* 20:62-77
- Trouwborst A (2014a) Exploring the legal status of wolf-dog hybrids and other dubious animals: international and EU law and the wildlife conservation problem of hybridization with domestic and alien species. *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 23:111-124
- Trouwborst A (2014b) Living with success – and with wolves: addressing the legal issues raised by the unexpected homecoming of a controversial carnivore. *European Energy and Environmental Law Review* 23:89-101
- Trouwborst A (2014c) The EU Habitats Directive and wolf conservation and management on the Iberian Peninsula: a legal perspective. *Galemys – Spanish Journal of Mammalogy* 26:15-30
- Trouwborst A (2015a) Global large carnivore conservation and international law. *Biodiversity and Conservation* 24:1567-1588
- Trouwborst A (2015b) Law and conservation conflicts. In: Redpath SM, Gutiérrez RJ, Wood KA, Young JC (eds) *Conflicts in conservation: navigating towards solutions*. Cambridge University Press, Cambridge, pp 108-118
- Trouwborst (2016) Wilderness protection under the Bern Convention: the perspective of Europe's large carnivores. In: Bastmeijer K (ed) *Wilderness protection in Europe: the role of international, European and national law*. Cambridge University Press, Cambridge, pp 160-176
- Trouwborst A (2017) The practice of shared responsibility in relation to nature conservation. In: Nollkaemper A, Plakokefalos I (eds) *The practice of shared responsibility*. Cambridge University Press, Cambridge, pp 987-1008
- Trouwborst A, Krofel M, Linnell JDC (2015) Legal implications of range expansions in a terrestrial carnivore: the case of the golden jackal (*Canis aureus*) in Europe. *Biodiversity and Conservation* 24:2593-2610

- Trouwborst A, Chapron G, Fleurke F, Epstein Y, López-Bao JV (2017a) Europe's biodiversity avoids fatal setback. *Science* 355:140
- Trouwborst A, Boitani L, Linnell JDC (2017b) Interpreting "favourable conservation status" for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted? *Biodiversity and Conservation* 26:37-61
- Trouwborst A, Fleurke FM, Linnell JDC (2017c) Norway's wolf policy and the Bern Convention on European Wildlife: avoiding the "manifestly absurd". *Journal of International Wildlife Law and Policy* 20:155-167
- Verschuuren JM (2003) Effectiveness of nature protection legislation in the EU and the US: the Birds and Habitats Directives and the Endangered Species Act. *Yearbook of European Environmental Law* 3:305-328
- Wandesforde-Smith G, Watts NSJ (2014) Wildlife conservation and protected areas: politics, procedure, and the performance of failure under the EU Birds and Habitats Directives. *Journal of International Wildlife Law and Policy* 17:62-80