

# **Österreich als Bermudadreieck gefährdeter Arten?**

## **Eine naturschutz- und jagdrechtliche Betrachtung des Erhaltungszustands von Wolf, Goldschakal und Fischotter in Österreich**

DOI: 10.35011/tirup/2022-2

### **Inhaltsübersicht**

I.	Einleitung .....	16
II.	Verbreitung und Bedrohung von Wolf, Goldschakal und Fischotter in Österreich.....	17
A.	Allgemein: Verlust von Arten und Biodiversität.....	17
B.	Erhaltungszustand ausgewählter Tierarten .....	18
1.	Wolf ( <i>Canis lupus</i> ).....	18
2.	Goldschakal ( <i>Canis aureus</i> ) .....	19
3.	Fischotter ( <i>Lutra lutra</i> ).....	20
C.	Bedrohungen für die Populationsentwicklung .....	21
III.	Grundlagen: Wolf, Goldschakal und Fischotter im Recht.....	23
A.	Völkerrechtliche Grundlagen .....	23
1.	Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES) .....	23
2.	Biodiversitätskonvention (CBD).....	24
3.	Berner Konvention .....	25
B.	EU-Recht: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.....	26
1.	Allgemein: Der Günstige Erhaltungszustand.....	26
2.	Was gilt für Wölfe, Goldschakale und Fischotter?.....	27
3.	Die Zulässigkeit von Entnahmen nach FFH-RL .....	28
(i)	Zu den Ausnahmegründen .....	29
(ii)	Zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung .....	30
(iii)	Zum günstigen Erhaltungszustand .....	30
C.	Nationales Recht: Umsetzung der FFH-RL .....	31
1.	Die Naturschutzgesetze der Bundesländer.....	31
2.	Jagdrechtliche Grundlagen und Ausnahmeregelungen .....	32

IV. Würdigung der rechtlichen Situation in Österreich: unions- und völkerrechtswidrig? .....	33
A. Die Abschuss- und Entnahmeverordnungen allgemein .....	33
B. Zu den einzelnen Voraussetzungen für Abweichungen .....	34
C. Fehlende Naturverträglichkeitsprüfung .....	37
D. Eine Frage des Rechtsschutzes .....	38
E. Zur Bejagung des Goldschakals .....	38
V. Abschließende Bemerkungen .....	39

**Abstract:** Laut aktuellem Bericht gem Art 17 FFH-RL weisen 82% der Arten und 79 % der Lebensraumtypen in Österreich einen ungünstigen bis sogar schlechten Erhaltungszustand auf. Jahrzehntlang galten Wölfe, Fischotter und Goldschakale in Österreich als ausgerottet. Nichtsdestotrotz stehen diese Arten heute im Zentrum von Entnahmeregelungen. Aber sind die jeweils ergangenen Abschussverordnungen und Ausnahmeregelungen mit dem Unions- und Völkerrecht vereinbar? Was ist der „günstige Erhaltungszustand“? Und welche Bestandsentwicklung zeichnet sich für die ausgewählten Arten ab? Dieser Artikel zeigt auf, wie wichtig Herdenschutz und (grenzüberschreitende) Maßnahmenprogramme sind.

**Rechtsquellen:** Washingtoner Artenschutzübereinkommen; Bonner Konvention; UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt; Berner Konvention; Artenschutz-VO; Fauna-Flora-Habitat-RL; Naturschutzgesetze; Jagdgesetze

**Schlagworte:** Abschuss; Entnahme; Landwirtschaft; Jagd; Fischerei; Biodiversität; Wolf; Goldschakal; Fischotter; Prävention; Kompensation; Herdenschutzmaßnahmen; FFH-RL

## I. Einleitung

Nach Jahrzehnten der weitgehenden Ausrottung von Wölfen, Goldschakalen und Fischottern in (Mittel-)Europa, in denen allenfalls einzelne Individuen das Bundesgebiet von Österreich durchstreift haben, zeichnete sich in den letzten Jahren eine durchaus positive Bestandsentwicklung ab. Erstmals gab es 2016 Wolfsnachwuchs am Truppenübungsplatz in Allentsteig/Niederösterreich und auch bei den Goldschakalen werden im Osten Österreichs immer wieder Jungtiere gesichtet. Selbst der Fischotter konnte sein Verbreitungsgebiet erheblich erweitern. Zentral für diese Entwicklung sind insb die strengen Schutzbestimmungen auf unions- und völkerrechtlicher Ebene. In der Europäischen Union (EU) zielt die ins nationale Recht der EU-MS umzusetzende

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) darauf ab, die biologische Vielfalt zu sichern. Nach dieser sind einerseits Schutzgebiete auszuweisen, um so ein europaweites Schutzgebietsnetz aufzubauen, und andererseits Arten von gemeinschaftlichem Interesse zu schützen. Allerdings sind Ausnahmen möglich, die durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wesentlich nachgeschärft wurden.

Da die Rückkehr von Wölfen, Goldschakalen und Fischottern nicht nur auf Zustimmung stößt, werden in den letzten Jahren vermehrt Rufe nach Entnahmeregelungen lauter. Zuletzt wurde im April 2022 ein sog „Risikowolf“ in Stall/Kärnten zum Abschuss freigegeben.<sup>1</sup> Tatsächlich wurde in den vergangenen 40 Jahren zwar keine einzige Person im EU-Raum von einem wildlebenden Wolf getötet,<sup>2</sup> trotzdem ist die gesellschaftliche Akzeptanz gering. Neben (illegaler) Bejagung und Verkehrsunfällen stellen insb der Lebensraumverlust, die voranschreitende Fragmentierung sowie der mangelhafte Erhaltungszustand naturnaher Habitats eine Bedrohung für die künftige Populationsentwicklung der ausgewählten Tierarten in Österreich dar.

Zuletzt sind in einigen Bundesländern sehr umstrittene V in Kraft getreten – insb was Fischotter und Wölfe anbelangt. Anhand dieses Artikels soll untersucht werden, inwieweit Österreich die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben einhält. Wie sieht die Bestandsentwicklung der ausgewählten Tierarten aus? Was braucht es für ein konfliktfreies Miteinander?

## II. Verbreitung und Bedrohung von Wolf, Goldschakal und Fischotter in Österreich

### A. Allgemein: Verlust von Arten und Biodiversität

Mit mehr als 68.000 Tier- und Pflanzenarten besitzt Österreich eine hohe Biodiversität innerhalb Europas, was auch daran liegt, dass Österreich mit 488 Biotoptypen vielfältige Lebensräume bietet.<sup>3</sup> Der aktuelle Bericht gem Art 17 der FFH-RL (Art 17-Bericht) zeichnet jedoch ein düsteres Bild des Erhaltungszustands der hiesigen Fauna und Flora: Von den 211 untersuchten Arten befindet sich nahezu die Hälfte in einem ungünstigen bis unzureichen-

---

1 Kröll, Kärntner Risikowolf in Stall ist zum Abschuss freigegeben, Kurier v 25.4.2022, <https://kurier.at/chronik/oesterreich/wolf-im-moelltal-krisensitzung-mit-experten-ueber-vergraemung/401985194>, Abfrage: 28.4.2022.

2 OÖ *Umweltanwaltschaft*, Wolfsschutz – Überlegungen und Vorschläge zu Forderungen in Petitionen, 5, <https://www.ooe-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/Protect%202021%20-%20Wolfsschutz%20%C3%9Cberlegungen%20.pdf>, Abfrage: 15.4.2022.

3 *Umweltbundesamt*, Biodiversitäts-Strategie Österreich 2020+, <https://www.klimawandelanpassung.at/newsletter/kwa-biodiv-strategie2020>, Abfrage: 28.4.2022.

den Zustand; bei über einem Drittel wird sogar von einem ungünstig bis schlechten Erhaltungszustand ausgegangen.<sup>4</sup> Im Vergleich der 28 EU-MS belegt Österreich damit den vorletzten Platz.<sup>5</sup> Besorgniserregend ist, dass kein Ende dieser Entwicklung abzusehen ist. Tatsächlich wird bei der Mehrheit der Arten mit ungünstigem Erhaltungszustand sogar eine Verschlechterung prognostiziert.

Weltweit verschwinden im Durchschnitt 150 Arten pro Tag. Fast eine Million Tier- und Pflanzenarten sind vom Aussterben bedroht.<sup>6</sup> Um deren tatsächliche Gefährdung zu erfassen und geeignete Erhaltungsmaßnahmen zu definieren, werden die Arten und Lebensraumtypen in Roten Listen erfasst, die von der Weltnaturschutzunion (IUCN) sowie Einzelstaaten, Ländern und Regionen herausgegeben werden. Auch Österreich veröffentlicht regelmäßig eine Rote Liste gefährdeter Biotoptypen sowie Arten. Dieser zufolge ist knapp ein Drittel aller hier lebender Säugetiere stark gefährdet.<sup>7</sup>

## B. Erhaltungszustand ausgewählter Tierarten

### 1. Wolf (*Canis lupus*)

Der Wolf galt bis Mitte des 19. Jh in weiten Teilen Europas als ausgerottet. Erst seit den 1960/70er-Jahren zeichnet sich eine positive Bestandsentwicklung ab. Sein Erhaltungszustand wird auf der Roten Liste der IUCN mittlerweile als wenig besorgniserregend in Europa eingeschätzt. Grundsätzlich ein Erfolg für Artenschutzmaßnahmen! Schätzungen zufolge leben in den EU-Staaten zwischen 13.000 und 14.000 Individuen. Zukünftig ist von einer Zunahme der Populationen und einer Erweiterung des Verbreitungsgebietes auszugehen.<sup>8</sup> Das ist aber insofern zu relativieren, als diese Einstufung in erster Linie auf drei individuenstarke Populationen, nämlich die Karpaten-, die Dinariden-Balkan- und die Baltische Population, zurückzuführen ist, an

---

4 *Umweltbundesamt*, Erhebung und Bewertung von Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung in Österreich, Berichtszeitraum 2013-2018, 13, <https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Themen/Naturschutz/Natura-2000/Bericht-Art-17-FFH-2020.pdf>, Abfrage: 15.3.2022.

5 *EEA – European Environment Agency*, State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013–2018, EEA Report No 10/2020, 50, <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020/>, Abfrage: 23.3.2022.

6 *Umweltdachverband*, Biodiversität: Alarmstufe Rot in Österreich und weltweit, <https://www.umweltdachverband.at/themen/naturschutz/biodiversitaet/alarmstuferot/>, Abfrage: 23.3.2022.

7 *Umweltbundesamt*, Rote Listen gefährdeter Biotoptypen und Arten, <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/naturschutz/rotesten>, Abfrage: 23.3.2022.

8 *IUCN – International Union for Conservation of Nature*, Grey Wolf (*Canis lupus*), <https://www.iucnredlist.org/species/3746/144226239>, Abfrage: 23.3.2022.

denen die EU nur teilweise Anteil hat.<sup>9</sup> Zudem warnt die IUCN, dass der Fortbestand einiger europäischer Populationen mit weniger als 1.000 Individuen verletzlich ist, etwa in Teilen Mitteleuropas und der Zentralalpen.<sup>10</sup> So wird die Alpine Population, zu der auch Österreichs Wölfe zählen, von der IUCN mit 330 bis 415 Individuen weiterhin als gefährdet eingestuft.

In Österreich ist die Entwicklung des Wolfs wenig stabil. Im Art 17-Bericht werden für den Zeitraum 2013–2018 zur Populationsgröße des Wolfes in Österreich keine Angaben gemacht. Tatsächlich sind zahlreiche potentielle Lebensräume nicht besiedelt. Die Besiedelungsdichte liegt bei nur 0,39 Wölfen pro 1.000 km<sup>2</sup> – etwa achtzehn Mal weniger als im benachbarten Italien.<sup>11</sup> Bis 2015 wurden jährlich zwischen drei und sechs Individuen in Österreich genetisch erfasst. Das erste Wolfsrudel konnte 2016 am Truppenübungsplatz Allentsteig/Niederösterreich nachgewiesen werden. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der bestätigten Sichtungen adulter Wölfe zwar an (2020: 22 Wölfe), gleichzeitig ist die Zahl der Welpen aber gesunken und hat sich 2020 sogar gegenüber 2019 halbiert.<sup>12</sup> Zudem handelt es sich bei der Mehrzahl der jährlich in Österreich nachgewiesenen Wölfe um Durchzügler aus den benachbarten Karpaten, der Schweiz, Italien und dem slowenisch-kroatischen Raum. Im Schnitt halten sie sich 9,1 Monate in Österreich auf.<sup>13</sup> Grund dafür ist, dass Jungtiere ihr Rudel – bestehend aus den Elterntieren sowie den Jungwölfen des Vorjahres – mit Erreichen der Geschlechtsreife verlassen. Die meisten Wolfssichtungen gab es 2021 in Tirol, Salzburg und Kärnten.<sup>14</sup> Allerdings gibt es in Österreich in der alpinen biogeographischen Region bislang keine nachgewiesene Reproduktion.

## 2. Goldschakal (*Canis aureus*)

Der Goldschakal kam vermutlich bereits während des frühen Holozäns nach Europa; der erste bestätigte Nachweis stammt aus dem Jahr 1384.<sup>15</sup> Lange Zeit blieb er auf kleine Küstengebiete im Mittelmeerraum und im Bereich des Schwarzen Meeres beschränkt. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg begann er, sich im restlichen Europa auszubreiten. Derzeit leben etwa 84.000 Individuen im Raum der EU-MS und sein Erhaltungszustand gilt ebenfalls als wenig

9 OÖ *Umweltanwaltschaft*, Wolfsschutz – Überlegungen und Vorschläge zu Forderungen in Petitionen 9.

10 IUCN, Grey Wolf (*Canis lupus*).

11 OÖ *Umweltanwaltschaft*, Wolfsschutz – Überlegungen und Vorschläge zu Forderungen in Petitionen, 9 u 15f.

12 Rauer/Blaschka, Situation des Wolfes in Österreich, 9, [https://baer-wolf-luchs.at/download/%C3%96Z\\_Statusbericht\\_Wolf\\_2020\\_final.pdf](https://baer-wolf-luchs.at/download/%C3%96Z_Statusbericht_Wolf_2020_final.pdf), Abfrage: 23.3.2022.

13 Rauer/Blaschka, Situation des Wolfes in Österreich, 11.

14 Rauer, Hinweise auf Wölfe 2021 (Zeitraum Jänner bis Dezember), <https://baer-wolf-luchs.at/wolf-verbretung>, 24.3.2022.

15 Hatlauf et al, New rules or old concepts? The golden jackal (*Canis aureus*) and its legal status in Central Europe, *European Journal of Wildlife Research* (2021) 67:25, 1.

besorgniserregend. 2006 wurde die Art (als weiter gefasstes Artenkonzept inklusive dem *Canis lupaster*) noch als potentiell gefährdet eingestuft.<sup>16</sup> Auch hier zeigt sich, dass die Artenschutzmaßnahmen fruchten.

Die Goldschakale in Österreich sind Teil der kontinentalen Population. Seit 1987 gibt es hierzulande vereinzelte Sichtungen, die seit 2015 durch ein an der Universität für Bodenkultur angesiedeltes Projekt<sup>17</sup> systematisch erfasst werden. Die aufwendigen Erhebungen sind deshalb erforderlich, da die Art laut *Hatlauf* anfällig auf Änderungen reagiert: „Bei größeren Veränderungen im Gebiet kann es sein, dass die sehr vorsichtigen Goldschakale abwandern“.<sup>18</sup> 2007 wurden im Bereich des Nationalparks Neusiedler See-Seewinkel erstmals Jungtiere gemeldet. Zwischen 2007 und 2017 wurden in Summe etwa 40 Einzelaufzeichnungen erfasst. 2016 konnte die zweite Reproduktion bestätigt werden. Schätzungen zufolge lebten im Jahr 2016/17 etwa drei bis vier Gruppen von Eltern- und Jungtieren in Österreich.<sup>19</sup> Mittlerweile wird er in sämtlichen Bundesländern, mit Ausnahme von Vorarlberg und Wien, nachgewiesen. Im Art 17-Bericht werden zu seiner Populationsgröße keine Aussagen getätigt; zahlreiche Fragen sind offen.

### 3. Fischotter (*Lutra lutra*)

Bis 2004 schien der Fischotter in der Roten Liste der IUCN noch als „gefährdet“ auf, da seine Bestände durch Lebensraumverlust und intensive Bejagung um 20 % gesunken waren. Heute gilt er als „potentiell gefährdet“. Tatsächlich haben erhaltende Maßnahmen nur geringe Auswirkungen auf die Entwicklung des eurasischen Fischotterbestandes. Die IUCN warnt, dass die Art rasch wieder in eine bedrohte Kategorie fallen könnte, wenn Erhaltungsmaßnahmen gestoppt bzw reduziert würden. Die derzeitige Einstufung ist eine Vorsichtsmaßnahme.<sup>20</sup>

Auch in der Roten Liste gefährdeter Säugetiere von Österreich scheint der Fischotter als potentiell gefährdet auf. Aufgrund konsequenter Schutzbestimmungen konnte sich die österr Population aber in den letzten Jahren vergrößern. Der Art 17-Bericht zeigt, dass der Fischotter mittlerweile in der kontinentalen biogeographischen Region Österreichs einen günstigen Erhaltungszustand aufweist. Im alpinen Bereich ist sein Bestand hingegen immer noch

---

16 IUCN, Golden Jackal (*Canis aureus*), <https://www.iucnredlist.org/species/118264161/144166860>, Abfrage: 24.3.2022.

17 Weiterführende Informationen zum Projekt: <https://www.goldschakal.at/>.

18 *Strnadl*, Das heimliche Leben der Goldschakale, Standard v 8.5.2021, <https://www.derstandard.at/story/2000126379185/das-heimliche-leben-der-goldschakale>, Abfrage: 28.4.2022.

19 *Hatlauf et al*, Golden jackal (*Canis aureus*) occurrence in Austria: from first records to recent findings, in *E. Bro/M. Guillemain* (Hrsg), 33<sup>rd</sup> IUGB Congress & 14<sup>th</sup> Perdix Symposium abstract book.

20 IUCN, Eurasian Otter, <https://www.iucnredlist.org/species/12419/3343999>, Abfrage: 24.3.2022.

ungünstig bis unzureichend mit Verbesserung eingestuft. In Summe leben in Österreich heute an die 2.900 Fischotter.<sup>21</sup>

### C. Bedrohungen für die Populationsentwicklung

Grundsätzlich sind Wölfe und Goldschakale relativ anpassungsfähig. Nachteilig wirkt sich allerdings die Fragmentierung ihres Lebensraums im Rahmen der Infrastrukturentwicklung aus – dies ist deshalb relevant, da diese Arten große Strecken zurücklegen. Immer wieder kommt es zu letalen Verkehrsunfällen. In Österreich ist zudem der Verlust naturnaher Habitate beträchtlich: Von den 71 nach der FFH-RL geschützten Lebensraumtypen befindet sich jeder zweite in einem schlechten Zustand.<sup>22</sup> Im Hinblick auf deren Schutz liegt Österreich nur im unteren Mittelfeld der EU-MS (Platz 18).<sup>23</sup> Gleichzeitig zählt Österreich EU-weit zu den Staaten mit dem höchsten Flächenverbrauch: 11,5 ha pro Tag werden im Durchschnitt verbaut. Ein Großteil davon geht für Bauflächen verloren, dicht gefolgt von Betriebs- und Verkehrsflächen. In Summe sind bereits 7 % des Bundesgebietes verbaut. Fast die Hälfte dieser jährlichen Flächeninanspruchnahme wird versiegelt.<sup>24</sup>

Für Fischotter ist besonders die zunehmende Nutzung und Begradigung der Fließgewässer im Rahmen der Energiewirtschaft bedrohlich. Tatsächlich weisen 60 % der österr Fließgewässer keinen guten ökologischen Zustand auf.<sup>25</sup> Nicht einmal ein Drittel des heimischen Gewässernetzes kann frei fließen. Zudem ist heute bei Fisch, der wichtigsten Nahrungsquelle des Fischotters, mehr als die Hälfte des heimischen Bestandes gefährdet.<sup>26</sup> Gleichzeitig hinkt Österreich bei der Ausweisung von Europaschutzgebieten hinterher: Aktuell erstreckt sich das Natura 2000-Netzwerk auf 15,3 % des Bundesgebietes, was deutlich hinter dem europäischen Schnitt von 18,2 % liegt.<sup>27</sup>

Alle drei Tierarten leiden zudem unter ihrer schlechten gesellschaftlichen Akzeptanz. Immer wieder kommt es aufgrund von Nutzungskonflikten oder

- 
- 21 *Umweltbundesamt*, Erhebung und Bewertung von Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung in Österreich, Berichtszeitraum 2013-2018, 93.
- 22 *Umweltbundesamt*, Erhebung und Bewertung von Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung in Österreich, Berichtszeitraum 2013-2018, 13 ff.
- 23 *EEA – European Environment Agency*, State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013–2018, EEA Report No 10/2020, 44.
- 24 *Umweltbundesamt*, Flächeninanspruchnahme, <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme>, Abfrage: 24.3.2022.
- 25 Entwurf des 3. Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (NGP 2021), 128.
- 26 *Scheikl et al*, Ausweisung wertvoller Gewässerstrecken in Österreich und deren Schutzstatus, <https://www.wwf.at/wp-content/uploads/2021/07/BOKU-STUDIE-Ausweisung-wertvoller-Gewa%CC%88sserstrecken-in-O%CC%88sterreich-und-deren-Schutzstatus.pdf>, Abfrage: 20.6.2022.
- 27 *Umweltdachverband*, Natura 2000 – Zurück in die Zukunft, Herausforderungen & Perspektiven, 4-5, <https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Eigene-Publikationen/Natura-2000-WEB.pdf>, 24.3.2022.

der Jagd nach Trophäen zu illegalen Abschüssen, wobei die Dunkelziffer hoch ist. Teilweise sind diese geschützten Arten zwar nicht selbst das Ziel der illegalen Verfolgung, werden aber in anderen Tieren gestellten Fallen gefangen oder nicht erkannt und abgeschossen. Mehr als 480 illegal getötete Wildtiere wurden seit 2000 dokumentiert.<sup>28</sup> Bis auf Wien und Vorarlberg ist in sämtlichen Bundesländern zumindest eine illegale Tötung von Säugetieren belegt (zB 2022: Tellereisen-Fallen im Waldviertel, 2019: Fund eines enthaupteten Wolfskadavers im Sellrain).<sup>29</sup> Von den 2018 gesichteten Wolfsrudeln bei Karlstift und Litschau fehlt ebenfalls jede Spur. Auch der EuGH hat Wilderei als große Bedrohung für geschützte Arten anerkannt.<sup>30</sup>

Eine weitere Bedrohung geht von den in den Bundesländern nur unzureichend vorhandenen oder sogar fehlenden Managementstrukturen (zB Bereitstellung transparenter Informationen) aus. Diese sind aber – ebenso wie geeignete Rahmenbedingungen – erforderlich, um Nutzungskonflikten vorzubeugen und ein reibungsreiches Miteinander von Artenschutz und Landwirtschaft zu ermöglichen.<sup>31</sup> Laut dem WWF sind die auf lokaler Ebene gesetzten Managementprogramme nicht ausreichend.<sup>32</sup> Für den Goldschakal fehlen solche überhaupt. Immerhin gibt es für Wölfe mittlerweile bundesweite Empfehlungen für Managementmaßnahmen, die 2020/2021 aktualisiert wurden.<sup>33</sup> Deren Umsetzung in konkrete Maßnahmen obliegt entsprechend der Kompetenzverteilung den Bundesländern.

Da die Verbreitungsgebiete der ausgewählten Arten nicht an den Staatsgrenzen enden, wären zudem grenzüberschreitende Maßnahmen erforderlich. Derzeit fehlen solche weitgehend. Nur für den Wolf gibt es erste Koordinierungsbemühungen: So ist 2019 das von der EU kofinanzierte Projekt „*Koordinierte Aktionen zur Verbesserung der Wolf-Mensch-Koexistenz auf Populationsebene in den Alpen*“ (LIFE WolfAlpsEU) für den Zeitraum 2019–2024 verlängert worden. In dem Projekt steht die komplette Wolfspopulation des EU-Alpenraums bestehend aus Österreich, Italien, Frankreich und Slowenien im Fokus. Erstmals soll ein grenzüberschreitendes Monitoring etabliert werden.<sup>34</sup> Weiters haben die Agrarreferent:innen der Arbeitsgemeinschaft Alpen-

---

28 BMI – Bundesministerium für Inneres, Luchse als Trophäen, Öffentliche Sicherheit Ausgabe 9-10/2021, 33-36, [https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2021/09\\_10/luchse\\_als\\_trophaeen.pdf](https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2021/09_10/luchse_als_trophaeen.pdf), Abfrage: 1.4.2022.

29 WWF, WWF warnt vor Wildtierkriminalität in Europa, <https://www.wwf.at/wwf-warnt-vor-wildtierkriminalitaet-in-oesterreich/>, Abfrage: 24.3.2022.

30 zB EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851.

31 WWF, WWF-Big5 Bundesländerbarometer 2019, [https://www.wwf.at/wp-content/uploads/2021/09/WWF-Bundeslaenderbarometer\\_2019.pdf](https://www.wwf.at/wp-content/uploads/2021/09/WWF-Bundeslaenderbarometer_2019.pdf), Abfrage: 25.3.2022.

32 WWF, Management geschützter Arten (WWF-Big5 Bundesländerbarometer 2019), <https://www.wwf.at/artikel/bundeslaenderbarometer2019/>, Abfrage: 8.4.2022.

33 ÖZ – Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs, Statusbericht Wolf: Situation des Wolfes in Österreich (2021), [https://baer-wolf-luchs.at/download/OeZ\\_Wolfsmanagement\\_Empfehlungen\\_2021.pdf](https://baer-wolf-luchs.at/download/OeZ_Wolfsmanagement_Empfehlungen_2021.pdf), Abfrage: 11.4.2022.

34 Weiterführende Informationen: <https://www.lifewolpalps.eu/de/allgemeine-infos/>.



länder (Arge Alp) ein gemeinsames Maßnahmenprojekt zum Wolf gestartet.<sup>35</sup> Dieser gehören zehn Bundesländer bzw Regionen der Staaten Österreich, Deutschland, Italien und Schweiz an. Erstmals sollen die in diesen Ländern gesammelten DNA-Proben von Wölfen ausgetauscht werden. Bis dato scheiterte dies an den unterschiedlichen Untersuchungsmethoden.

2018 wurde zudem das EU-Beihilfenrecht<sup>36</sup> geändert, um Landwirt:innen eine vollständige Kompensation für Schäden zu ermöglichen, die durch geschützte Tierarten wie Wölfe verursacht werden. Auch indirekt durch Wölfe verursachte Kosten (zB Tierarztkosten für verletzte Nutztiere) sind seither vollständig erstattungsfähig. Herdenschutzmaßnahmen, wie Schutzhunde oder Zäune, sind über den EU-Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes vollständig förderbar. Bereits im Februar 2019 wies die Union außerdem auf die den Staaten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel im Rahmen des LIFE-Programms hin.<sup>37</sup> Nachteilig an der derzeitigen Situation in Österreich ist, dass es bundesweit keine einheitliche Regelung für die Finanzierung von Präventionsmaßnahmen (zB Schutzzäune) oder einheitliche Richtlinien und Sätze für Entschädigungsmaßnahmen gibt.<sup>38</sup>

### III. Grundlagen: Wolf, Goldschakal und Fischotter im Recht

#### A. Völkerrechtliche Grundlagen

##### 1. Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES)

Die untersuchten Arten unterliegen international betrachtet keinem einheitlichen Schutz: So sind Wölfe und Fischotter nach dem Washingtoner Arten-

---

35 Weiterführende Informationen: <https://www.argealp.org/de/aktuelles/d/konkrete-massnahmen-fuer-gemeinsames-wolfsmanagement>.

36 Amendments to the State aid Guidelines for the agriculture sector to better address damages caused by wolves and other protected animals – Changes to state aid rules allow farmers to be fully reimbursed for losses caused by protected species, 8.11.2018, [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid\\_EU%20Platform.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf), Abfrage: 28.4.2022.

37 Brief v 21.2.2019 an die EU-Mitgliedstaaten von *Karmenu Vella* und *Phil Hogan*, <https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/190211LETTER%20VELLA-HOGAN%20to%20ENV-AGRI%20Ministers.pdf>, Abfrage: 28.4.2022.

38 ÖZ, Statusbericht Wolf: Situation des Wolfes in Österreich (2021) 19; ähnlich auch WWF, Die Rückkehr der Wölfe – Bilanz, Ausblick und Forderungen v Juni 2020, 8, [https://www.wwf.at/wp-content/cms\\_documents/rueckkehr-der-woelfe\\_wpapier-juni2020.pdf](https://www.wwf.at/wp-content/cms_documents/rueckkehr-der-woelfe_wpapier-juni2020.pdf), Abfrage: 29.4.2022.

schutzübereinkommen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; CITES) geschützt, während der Goldschakal zumindest in Europa darin nicht aufgelistet wird. Bis auf Bhutan, Indien, Pakistan und Nepal ist der Wolf gem Art II iVm Anh II CITES geschützt und gilt damit als potentiell gefährdete Art; der Handel, seine Verbringung sowie die Aus-, Ein- und Durchfuhr ist nur kontrolliert erlaubt. Der Fischotter ist in Anh I erfasst und zählt damit zu den vom Aussterben bedrohten Arten, mit denen überhaupt nicht gehandelt werden darf. Österreich ist dem Übereinkommen 1982 beigetreten. Zudem ist die EU eine Vertragspartei und hat die Konvention in teils strengeren VO umgesetzt.<sup>39</sup>

Die unter der gemäß Unionsrecht unmittelbar geltenden Artenschutz-VO<sup>40</sup> geschützten Tierarten werden je nach Schutzstatus in vier Anh von A bis D eingeteilt. Der Fischotter ist gem Art 3 Abs 1 iVm Anh A geschützt. Auch die europäischen Wolfspopulationen sind größtenteils von Anh A erfasst. Das bedeutet, dass die beiden Arten nur unter Einhaltung strenger Auflagen in die EU ein- und ausgeführt werden dürfen, ua ist eine Einfuhrgenehmigung erforderlich (Art 4 Abs 1 VO). Der Goldschakal wird derzeit in Anh D geführt. Für ihn ist nur eine Einfuhrmeldung notwendig.

## 2. Biodiversitätskonvention (CBD)

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – Biodiversitätskonvention, CBD) zielt darauf ab, die Biodiversität zu erhalten und deren nachhaltige Nutzung sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung ergebenden Vorteile sicherzustellen (zB durch Weitergabe der einschlägigen Technologien, Finanzierung). Der Schutzbereich der CBD ist denkbar weit und erfasst gleichermaßen Wölfe, Fischotter und Goldschakale als wesentliche Bestandteile der biologischen Vielfalt.

Österreich hat das Übereinkommen 1994 ratifiziert; zudem ist diesem die ehemalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft beigetreten. Gem Art 8 ff CBD sind die Vertragsstaaten verpflichtet, zur Erhaltung der biologischen Vielfalt Schutzgebiete sowie Gebiete, in denen besondere Maßnahmen zur Erhaltung der Artenvielfalt notwendig sind, einzurichten. Zudem sind beeinträchtigte Ökosysteme zu sanieren und ist die Regenerierung gefährdeter Arten zu fördern (zB durch Entwicklung geeigneter Managementstrategien). Zu diesem Zweck haben sich die Vertragsstaaten auch verpflichtet, die notwendigen Rechtsvorschriften zum Schutz bedrohter Arten und Populationen

---

39 EC – European Commission, The EU and Trade in Wild Fauna and Flora, [https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm), Abfrage: 25.2.2022.

40 VO (EG) 338/97 des Rates v 9.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels.

auszuarbeiten und die Öffentlichkeit über die Bedeutung der Erhaltung der biologischen Vielfalt aufzuklären.<sup>41</sup>

Anfang 2022 sollte in Genf ein internationales Rahmenabkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt ausgearbeitet werden; die Verhandlungen sind bis dato aber gescheitert. Grundsätzlich soll das Abkommen im Rahmen der CBD geschlossen werden und darauf abzielen, 30 % der Meeres- und Landflächen bis 2030 unter Schutz zu stellen.<sup>42</sup>

### 3. Berner Konvention

Wesentlich für den Schutz der ausgewählten Arten ist ferner die Berner Konvention (Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats), die 1979 vom Europarat verabschiedet wurde. Ihr Ziel ist es, wildlebende Pflanzen und Tiere sowie deren natürliche Lebensräume zu erhalten. Besondere Aufmerksamkeit soll den gefährdeten und empfindlichen wandernden Arten zukommen (vgl Kap 1 Art 1). Österreich ist dem Vertrag 1983 beigetreten; auch die EU ist Mitglied. Letztere hat die Vorgaben in erster Linie durch die VSch- und die FFH-RL umgesetzt.

Anh II des Übereinkommens listet die streng geschützten Tierarten auf. Für diese sind gem Kap 3 Art 6 das Fangen, Halten und Töten sowie der Handel verboten, zudem dürfen ihre Rastplätze nicht zerstört werden. Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle notwendigen Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um die Lebensräume der geschützten Tierarten zu erhalten. Wolf und Fischotter zählen gem Anh II zu den streng geschützten Tierarten. Der strenge Schutz dieser Arten wird durch Kap 3 Art 9 *leg cit* insofern eingeschränkt, als Ausnahmen zulässig sind (zB zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischgründen, Gewässern und anderem Eigentum), sofern „es keine andere befriedigende Lösung gibt und die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet“.

Bereits 1999 wurde im Rahmen der Berner Konvention ein Aktionsplan zum Schutz des Wolfes<sup>43</sup> entworfen, um Maßnahmen zum Wolfsmanagement zu entwickeln und zwischen den Mitgliedsländern zu koordinieren.<sup>44</sup> Schon die vom Ständigen Ausschuss der Berner Konvention im Jahr 1989 abgegebene

---

41 *Hatlauf et al*, New rules or old concepts? The golden jackal (*Canis aureus*) and its legal status in Central Europe, *European Journal of Wildlife Research* (2021) 67:25,4 f.

42 *ORF.at*, Kein Durchbruch bei Biodiversitätspakt, *news.orf* v 29.3.2022, <https://orf.at/stories/3256581/>, Abfrage: 1.4.2022.

43 *Boitani*, Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe, [http://www.cap-loup.fr/wp-content/uploads/loup\\_plan\\_action\\_Europe\\_Boitani-2000.pdf](http://www.cap-loup.fr/wp-content/uploads/loup_plan_action_Europe_Boitani-2000.pdf), Abfrage: 1.4.2022.

44 *Altenberger*, Deutschland und seine Bastarde. Wolf-Hund-Hybriden – schützenswert oder Gefahr und Entnahme? *TiRuP* 2020/A, 117-118.

Empfehlung zum Schutz des Wolfes in Europa<sup>45</sup> forderte die MS dazu auf, Managementpläne zu erarbeiten.

Im Gegensatz zu Wölfen und Fischottern wird der Goldschakal weder in Anh II noch in Anh III der Berner Konvention genannt. Demnach gelten für ihn nur die allgemeinen Erhaltungspflichten. Gem Kap 1 Art 2 der Berner Konvention verpflichten sich die Vertragsparteien nämlich grundsätzlich, die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, um den Bestand wildlebender Tiere auf einem Niveau zu erhalten bzw zu heben, das den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den jeweiligen wirtschaftlichen und erholungsbezogenen Erfordernissen Rechnung zu tragen ist, was die Schutzintensität einschränkt. Was dieses „Niveau“ konkret darstellt, ist strittig. *Hatlauf et al* vertreten etwa die Ansicht, dass darunter wohl ein Erhaltungszustand zu verstehen ist, der sicherstellt, dass die betroffene Art nicht in nationalen oder internationalen Roten Listen als bedroht geführt wird. Im Fall eines Konfliktes zwischen sozioökonomischen und Erhaltungsinteressen seien letztere vorrangig.<sup>46</sup>

## B. EU-Recht: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

### 1. Allgemein: Der Günstige Erhaltungszustand

Die in Umsetzung der Berner Konvention ergangene FFH-RL<sup>47</sup> zielt darauf ab, den günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse im Gebiet der MS wiederherzustellen bzw zu bewahren. Die betreffenden Arten sind in den Anh II, IV und V der RL erfasst. Gem Art 17 Abs 1 FFH-RL müssen die MS den Erhaltungszustand der Arten von gemeinschaftlichem Interesse alle sechs Jahre melden. Gem Art 1 lit i FFH-RL liegt ein günstiger Erhaltungszustand vor, wenn die jeweilige Art in qualitativer und quantitativer Hinsicht gut gedeiht und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft so bleiben wird. Zentral für die Beurteilung sind Verbreitungsgebiet, hinreichend großer Lebensraum, Zukunftsaussichten sowie die Populationsdynamik der Art. In den überarbeiteten Erläut der EK wurde klargestellt, dass der günstige Erhaltungszustand einer Art bezogen auf das Hoheitsgebiet des gesamten MS sicherzustellen ist.<sup>48</sup> Er ist allerdings innerhalb eines Staates für die ein-

---

45 Recommendation Nr 17/1989, <https://rm.coe.int/168074634c&lang=de>, Abfrage: 1.4.2022.

46 *Hatlauf et al*, New rules or old concepts? The golden jackal (*Canis aureus*) and its legal status in Central Europe, *European Journal of Wildlife Research* (2021) 67:25, 5.

47 RL 92/43/EWG des Rates v 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, *ABI C 1992/206*, 7–50.

48 Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 76, blob:<https://ec.europa.eu/1d8732cc-739b-487b-883a-6d4ce589c20e>

zelen biogeographischen Regionen (in Österreich sind das die kontinentale und die alpine Region) getrennt zu beurteilen. Für die einzelnen Bundesländer kann daher nur festgestellt werden, inwiefern sie zum günstigen Erhaltungszustand der jeweiligen Art in Österreich beitragen.<sup>49</sup> Sobald die Ergebnisse von der EK veröffentlicht wurden, ist dieser insofern verbindlich für die folgende Periode festgelegt, als damit die Grundlage für allenfalls erfolgende Eingriffe gelegt wird. Ab welcher Populationsgröße von einem günstigen Erhaltungszustand ausgegangen werden kann, ist strittig: Bezogen auf den Wolf gehen *Linnell et al* erst bei Vorhandensein von mind 1.000 Individuen bzw im Fall hinreichend vernetzter Populationen von mehr als 250 Individuen von einer stabilen Population aus.<sup>50</sup>

Zur Erreichung des günstigen Erhaltungszustands sind zwei Säulen vorgesehen: Zum einen sollen die natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten geschützt werden (Art 3–11 FFH-RL). Die EU-Länder sind etwa verpflichtet, für die in Anh II aufgelisteten Arten Schutzgebiete (in Österreich sog Europaschutzgebiete) auszuweisen und so ein europaweites Schutzgebietsnetz (Natura 2000) aufzubauen. In diesen gilt das Verschlechterungsverbot. Zum anderen sollen die Tier- und Pflanzenarten direkt geschützt werden (Art 12–16 FFH-RL). Diese Bestimmungen sind im gesamten natürlichen Verbreitungsgebiet einer Art, also sowohl innerhalb als auch außerhalb der Natura 2000-Gebiete anwendbar. Ausnahmen von den Schutzbestimmungen sind aber möglich (vgl Art 16 FFH-RL).<sup>51</sup>

Als EU-Staat muss Österreich die RL ins nationale Recht umsetzen. Entsprechend der nationalen Rechtslage obliegt es den einzelnen Bundesländern, geeignete Europaschutzgebiete auszuwählen. Diese werden dann durch V der LReg eingerichtet. Die Einhaltung der FFH-RL ist rechtlich bindend und kann direkt vor den nationalen Gerichten eingeklagt werden.<sup>52</sup>

## 2. Was gilt für Wölfe, Goldschakale und Fischotter?

Fischotter und Wölfe<sup>53</sup> sind einerseits von Anh II FFH-RL erfasst. Sie gelten damit als Arten von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung Europa-

49 *Naturschutzbund*, Factsheets zum Fischotter, 3, [https://naturschutzbund.at/files/projekte\\_aktionen/otter&wolf/otter/factsheetszumFischotter.pdf](https://naturschutzbund.at/files/projekte_aktionen/otter&wolf/otter/factsheetszumFischotter.pdf), Abfrage: 29.4.2022.

50 *Linnell et al*, Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 19; zitiert in *Geringer/Schechtner*, Der Wolf im Spannungsverhältnis zwischen Artenschutz und Zwangsabschuss, RdU 2019/55, 94.

51 Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, 6, ABI L 2010/20, 7–25.

52 *Evans et al*, Adapting environmental conservation legislation for an enlarged European Union: Experience from the Habitats Directive. *Environ Conserv* 40(2): 97-107, 1; vgl auch zB VwGH 20.12.2019, Ro 2018/10/0010.

53 Bei den europäischen Wolfspopulationen sind die estnische, die lettische, die litauische und die finnischen Populationen explizit ausgenommen. In Griechenland sind nur die Wolfspopulationen südlich des 39. Breitengrades und in Spanien nur die Populationen südlich des Duero von Anh II FFH-RL erfasst.

schutzgebiete auszuweisen sind. Zudem sind die beiden Arten<sup>54</sup> als streng zu schützende Arten von gemeinschaftlichem Interesse gem Anh IV geschützt. Für diese Arten erfolgt die Erhaltung in erster Linie über ihren „physischen“ Schutz sowie den Schutz ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten im gesamten Gebiet der EU-MS. Die Schutzvorgaben müssen sohin auch außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete beachtet werden (etwa auch in der Nähe oder innerhalb menschlicher Siedlungsgebiete).<sup>55</sup>

Der Goldschakal ist von Anh V FFH-RL erfasst. Auch einzelne Populationen des Wolfes<sup>56</sup> sind darin zu finden. Die in diesem Anh gelisteten Arten dürfen vom Menschen genutzt werden; sofern erforderlich haben die MS allerdings die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen (Managementmaßnahmen) zu setzen und ein Monitoring durchzuführen, damit die Entnahme und Nutzung auch dieser Arten mit der Aufrechterhaltung des günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist (insb Art 14 und 15 FFH-RL).

### 3. Die Zulässigkeit von Entnahmen nach FFH-RL

Art 16 FFH-RL legt die Voraussetzungen fest, unter denen von den strengen Artenschutzbestimmungen abgegangen werden darf. Diese wurden vom EuGH konkretisiert. Demnach ist eine Maßnahme (wie eine letale Entnahme) nur unter drei kumulativen Voraussetzungen zulässig:

- (i) Nachweis des Vorliegens von einem oder mehreren Gründen gem Art 16 Abs 1 lit a–e FFH-RL. Diese Bedingung muss jedenfalls erfüllt sein, bevor die folgenden Bedingungen geprüft werden.
- (ii) Es gibt keine andere zufriedenstellende Lösung (iSe ultima ratio) und
- (iii) die Populationen der betroffenen Art befinden sich in einem günstigen Erhaltungszustand, der trotz Ausnahmeregel nicht beeinträchtigt wird.<sup>57</sup>

Ausnahmen gem Art 16 FH-RL dürfen nur als letzter Ausweg genehmigt werden und müssen einem klar definierten Ziel dienen.<sup>58</sup> Die Voraussetzungen sind restriktiv<sup>59</sup> auszulegen: Abweichungen sind nur zulässig, um spezifi-

---

54 Beim Wolf sind wiederum die griechischen Populationen nördlich des 39. Breitengrades, die spanischen Populationen nördlich des Duero, die bulgarischen, lettischen, litauischen, polnischen, estnischen und slowakischen sowie die finnischen Populationen innerhalb des Rentierhaltungsareals iSd § 2 des finnischen Gesetzes Nr 848/90 v 14.9.1990 über die Rentierhaltung ausgenommen.

55 EuGH C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, Rn 39.

56 Nämlich die spanischen Populationen nördlich des Duero, die griechischen Populationen nördlich des 39. Breitengrades, die finnischen Populationen innerhalb des Rentierhaltungsareals iSd § 2 des finnischen Gesetzes Nr 848/90 v 14.9.1990 über die Rentierhaltung sowie die bulgarischen, lettischen, litauischen, estnischen, polnischen und slowakischen Populationen.

57 Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, 55 ff.

58 SA des GA in der Rs C-10/96, Rn 33.

59 EuGH C-6/04, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, ECLI:EU:C:2005:626, Rn 111; EuGH C-508/04, *Kommission/Österreich*, ECLI:EU:2007:274, Rn 110 u 128.

schen Erfordernissen oder besonderen Situationen gerecht zu werden – dh es ist immer bezogen auf den Einzelfall zu prüfen, ob sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>60</sup> Die Beweislast für deren Vorliegen trifft jene Stelle, die über die konkrete Ausnahme entscheidet.<sup>61</sup> Sie muss anhand wissenschaftlicher Daten nachweisen, dass die Ausnahme für die Erreichung des Ziels geeignet ist.<sup>62</sup>

### (i) Zu den Ausnahmegründen

Im Fall von Nutzungskonflikten mit der Landwirtschaft (zB Wolfsrissen, Schäden an Fischteichen) kommt idR der Ausnahmegrund des lit b leg cit zum Tragen. Die Bestimmung zielt auf die Verhütung ernster Schäden ab, weshalb es grundsätzlich nicht erforderlich ist, dass solche bereits eingetreten sind. Es reicht aus, dass diese eintreten könnten. Die Regelung darf aber nicht für die Abwendung bloß geringer Schäden missbraucht werden; dies würde der von der FFH-RL vorgesehenen Schutzwirkung widersprechen.<sup>63</sup> Der EuGH hat zudem (in Bezug auf eine zu Fischottern getroffene E) klargestellt, dass durch lit b leg cit nicht nur deshalb von den in Art 12 FFH-RL normierten Verboten abgewichen werden darf, weil ansonsten eine Änderung der land- und forstwirtschaftlichen bzw mit der Fischzucht verbundenen Tätigkeiten erforderlich wäre.<sup>64</sup>

Um die Entnahme mehrerer Individuen einer Art zu ermöglichen, wird diese auf den Ausnahmegrund des Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL gestützt. Aus dem Wortlaut ergibt sich bereits, dass an diesen Ausnahmegrund zusätzliche Erfordernisse gestellt werden: Die Ausnahme darf nur selektiv erfolgen und eine begrenzte Zahl von Individuen treffen. Insb muss gewährleistet sein, „dass sie nicht zu einer Gefahr erheblicher negativer Auswirkungen auf die Struktur der betreffenden Population führt, auch wenn sie für sich genommen der Wahrung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen der betreffenden Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet nicht schaden würde“. <sup>65</sup> Zudem ist ein Rahmen zu schaffen, der die Einhaltung der Maßnahme

60 EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41: „Eine auf Art 16 Abs 1 der Habitatrichtlinie gestützte Ausnahme kann nämlich nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird“; EuGH C-247/85, *Kommission/Belgien*, Rn 7; EuGH C-262/85, *Kommission/Italien*, Rn 7; EuGH C-118/94, *WWF Italien/Region Venetien*, Rn 21. Aufgrund der engen Parallelen zwischen Art 9 VSch-RL (RL 2009/147/EG des EP und des Rates v 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) und Art 16 FFH-RL lässt sich die Rspr des EuGH zu Art 9 VSch-RL auf Art 16 FFH-RL übertragen.

61 EuGH C-60/05, *WWF Italia ua*, ECLI:EU:2006:378, Rn 34.

62 EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851.

63 EuGH C-247/85 zu Art 9 VSch-RL, *Kommission/Belgien*, ECLI:EU:C:1987:339, Rn 56.

64 EuGH C-46/11, *Kommission/Polen*, Rn 31.

65 EuGH C-60/05, *WWF Italia ua*, EU:C:2006:378, Rn 25 u 29; Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, 68.

überwacht und sicherstellt, dass die Maßnahme nur die betroffene Tierart trifft. Die EK empfiehlt ausdrücklich die Einrichtung von Management- bzw. Artenschutzplänen zur Anwendung von lit e leg cit.<sup>66</sup>

## **(ii) Zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung**

Diese Voraussetzung ist in mehreren Schritten zu prüfen: Zuerst ist die spezielle Situation zu beschreiben, die es zu lösen gilt. Dann gilt es zu untersuchen, ob Alternativen vorhanden sind, die ebenso geeignet sind, die Situation zu lösen. Laut EK sind nationale Beh dazu aufgefordert, von den möglichen Alternativen jene auszuwählen, die „am ehesten geeignet ist, den optimalen Schutz für die betreffende Art sicherzustellen und gleichzeitig das Problem bzw. die Situation zu lösen. Um einen strengen Artenschutz zu gewährleisten, müssen die Alternativlösungen vor dem Hintergrund der in Artikel 12 formulierten Verbote bewertet werden.“<sup>67</sup>

Der EuGH verlangt eine genaue Begründung des Fehlens einer anderen zufriedenstellenden Lösung unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls.<sup>68</sup> Die Maßnahme ist zudem immer auf jenen Umfang zu beschränken, der notwendig ist, um die Situation zu regeln.<sup>69</sup> Der EuGH beurteilt bei der Frage nach anderen zufriedenstellenden Lösungen auch immer die „Notwendigkeit“ und den „Zweck“ der Ausnahme.<sup>70</sup>

## **(iii) Zum günstigen Erhaltungszustand**

Im Rahmen einer Ausnahmeregelung muss eine zweistufige Bewertung erfolgen: Zunächst ist der Erhaltungszustand der Populationen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet innerhalb eines MS zu bewerten bzw, wenn die Populationen über mehrere Nachbarländer verteilt sind, auch grenzüberschreitend. Anschließend ist eine Bewertung der Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der betroffenen Population vorzunehmen.<sup>71</sup>

Obwohl Art 16 FFH-RL seinem Wortlaut nach keine Maßnahme zulässt, wenn sich die betroffene Art nicht in einem günstigen Erhaltungszustand (siehe Kap III.B.1) befindet, hält der EuGH<sup>72</sup> Ausnahmeregelungen dennoch ausnahmsweise<sup>73</sup> für gerechtfertigt. Allerdings muss nachgewiesen sein, dass

---

66 Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, 61.

67 Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, 72-73.

68 EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 50.

69 EuGH C-10/96, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ua*, ECLI:EU:C:1996:504, Rn 26.

70 EuGH C-182/02, *Ligue pour la protection des oiseaux ua*, ECLI:EU:C:2003:558, Rn 16.

71 Mitteilung der EU-Kommission v 12.10.2021, C(2021) 7301 fin, 76.

72 EuGH C-342/05, *Kommission/Finnland*, ECLI:EU:C:2007:341, Rn 29.

73 In der dt Fassung des EuGH-U ist von „außergewöhnlichen Umständen“ die Rede, von denen angenommen wurde, dass sie als zusätzliches Erfordernis hinzutreten. Das dt BVerwG hat aber klargestellt, dass es sich um einen



dadurch nicht der ungünstige Erhaltungszustand der Population weiter verschlechtert bzw die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands verhindert wird. Es geht folglich darum, dass sich die Maßnahme neutral auf den Erhaltungszustand auswirkt, und dies in der Entscheidung über die Maßnahme dargelegt wird.

## C. Nationales Recht: Umsetzung der FFH-RL

### 1. Die Naturschutzgesetze der Bundesländer

Aufgrund der Kompetenzverteilung, in der sich weder eine allgemeine Kompetenz Umweltrecht, noch Natur- oder Artenschutz als Kompetenztatbestände wiederfinden, sind die Länder für Gesetzgebung und Vollziehung im Naturschutz zuständig (Art 15 B-VG). Obwohl die einzelnen Naturschutzgesetze stark durch das Unionsrecht beeinflusst sind, finden sich trotzdem Unterschiede in der Ausgestaltung der Details.

Grundsätzlich sehen sämtliche Naturschutzgesetze der Bundesländer allgemeine Schutzbestimmungen für nicht geschützte Tierarten vor. In der Regel ist *„jede mutwillige Beunruhigung, Verfolgung, Verletzung oder Vernichtung von nicht geschützten frei lebenden nicht jagdbaren Tieren und ihren Entwicklungsformen, Brutstätten und Nestern untersagt“*.<sup>74</sup> Das Element der Mutwilligkeit umfasst dabei nur solche Handlungen, die aus einem sittlich verwerflichen Motiv bzw ohne jeden rational nachvollziehbaren Grund gesetzt werden.<sup>75</sup> Zu beachten ist, dass der allgemeine naturschutzrechtliche Tierschutz nur den „nicht jagdbaren“ Tieren zukommt (dazu unten).

Die besonderen Artenschutzbestimmungen sind strenger und in allen Naturschutzgesetzen den Art 12–16 FFH-RL nachempfunden. Besonders geschützte Tierarten sind somit zB auch vor absichtlichen Störungen oder vor der Zerstörung ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten geschützt. Durch diese Bestimmungen werden somit die artenschutzrechtlichen Verbote, wie das Verbot aller absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung, andererseits aber auch die Ausnahmebestimmungen fast wortgleich ins nationale Recht umgesetzt. Daher sind Entnahmen von besonders geschützten Tierarten nur unter den Voraussetzungen der FFH-RL zulässig.

Doch welche Arten genießen nun diesen besonderen Schutz? Hier kommt es zu den ersten Unterschieden. Die Naturschutzgesetze sehen nämlich vor, dass es den jeweiligen LReg obliegt, per V Tierarten – insb jene des Anh IV FFH-RL – zu geschützten Tierarten zu erklären. Bis dato werden Fischotter und Wölfe nur in der Steiermark, in Tirol, sowie in Vorarlberg und Wien ausdrücklich als (streng) geschützte Tierarten in den jeweiligen Natur- bzw ArtenschutzV genannt. Der Goldschakal ist überhaupt nur in Wien und Vorarlberg

---

Übersetzungsfehler handeln dürfte, da dies in der verbindlichen finnischen Fassung fehle (vgl Beschluss des dt BVerwG v 17.4.2010 [9 B 5.10]).

74 § 32 Abs 1 Sbg NSchG 1999 LGBl-S 1999/73 idF LGBl-S 2020/61.

75 *Binder*, Der vernünftige Grund für die Tötung von Tieren, NuR 2007, 806-813.

besonders geschützt. In den übrigen Bundesländern, also Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg, findet sich keine der ausgewählten Tierarten in den Aufzählungen der NaturschutzV wieder. In der NÖ Artenschutzverordnung zB werden zwar in Anlage 2 verschiedene geschützte Tierarten namentlich genannt, die nicht ausdrücklich aufgezählten Tierarten des Anh IV lit a FFH-RL werden aber nur insofern unter Schutz gestellt, als, „*sie nicht dem NÖ Jagdgesetz 1974, LGBl. 6500, unterliegen.*“<sup>76</sup> Die eigentlich zu schützenden Tierarten werden den jagdrechtlichen Bestimmungen unterworfen.

## 2. Jagdrechtliche Grundlagen und Ausnahmeregelungen

Wie schon beim Naturschutz gibt es im B-VG auch zur Jagd keinen eigenen Kompetenztatbestand, weshalb die Länder für Gesetzgebung und Vollziehung zuständig sind. IdR gelten Wolf, Goldschakal und Fischotter als „Wild“<sup>77</sup> – dh es handelt sich um jagdbare Tierarten. Die einzige Ausnahme bildet Wien, wo von den ausgewählten Arten nur der Fischotter als jagdbares Tier eingestuft wird.<sup>78</sup> Als jagdbare Tierarten ist aber der allgemeine Tierschutz der NaturschutzG auf Wölfe, Goldschakale und Fischotter nicht anwendbar. Im Burgenland, in Kärnten, Nieder- und Oberösterreich sowie in Salzburg wurde diese Tatsache zudem dafür genutzt, diese Tierarten auch aus dem besonderen Schutz der NaturschutzG herauszunehmen.

Doch auch jagdbare Tiere können ein gewisses Schutzniveau genießen – allen Bundesländern ist gemein, dass gem ihren Jagd- bzw Durchführungsverordnungen zu den JagdG Wolf und Fischotter ganzjährig geschont sind, dh nicht abgeschossen werden dürfen. Beim Goldschakal sind die Schonvorschriften differenziert: Im Burgenland, in Oberösterreich und in der Steiermark kann der Goldschakal zwischen 16. März und 30. September gejagt werden; Kärnten und Tirol sehen gar keine Schonzeiten vor; in Niederösterreich und Salzburg ist er wiederum ganzjährig zu schonen. Allerdings ist es selbst bei ganzjährig geschonten Tierarten möglich, Ausnahmen von den Schonvorschriften vorzusehen. Die Jagdgesetze erlauben eine solche Ausnahme für die nach der FFH-RL geschützte Arten jedoch nur unter den in Art 16 Abs 1 FFH-RL normierten Voraussetzungen. Auch hier finden sich Unterschiede in den Details.

Während lediglich in Vorarlberg (betreffend Wolf) solche Ausnahmen nur im Einzelfall gewährt werden können, ermöglichen etwa Kärnten, Salzburg, Nieder- und Oberösterreich Ausnahmen durch V der LReg.

In Tirol wurde in Bezug auf den Wolf überhaupt ein eigener Ansatz gewählt – der im Jahr 2021 novellierte § 52a Tiroler JagdG, LGBl-T 2021/111, sieht die Einrichtung eines unabhängigen und weisungsfreien Fachkuratoriums „Wolf-Bär-Luchs“ vor. Dieses hat Verhaltensauffälligkeiten bei Individuen der

---

76 NÖ ArtenschutzV, LGBl-N 5500/2-0.

77 ZB § 4 Z 1 lit b Sbg JagdG 1993, LGBl-S 1993/100.

78 § 3 Abs 1 lit a Wr JagdG, LGBl-W 1948/06 idF LGBl-W 2021/27.

genannten Tierarten zu beurteilen und Empfehlungen an die LReg iZm notwendig zu treffenden Maßnahmen, insb bei Ausnahmegewilligungen, abzugeben sowie die Dringlichkeit solcher Maßnahmen festzustellen. Dies bedeutet, dass neben den Voraussetzungen der FFH-RL für eine Entnahme eines Wolfs in Tirol auch das Erfordernis einer Empfehlung des Fachkuratoriums hinzutritt. Wie sich das Fachkuratorium in der Praxis aber bewähren wird, bleibt abzuwarten. Zuletzt hatte es etwa beschlossen, Beutegreifer wie Wölfe und Goldschakale mit Sendern auszustatten.<sup>79</sup>

Derzeit gültige AusnahmeV gibt es in Kärnten und Niederösterreich jeweils für Wölfe und Fischotter. In Salzburg war eine V zur Entnahme von Wölfen von 20.8.2021 bis 31.12.2021 in Kraft. In Oberösterreich ist eine Fischotter-V in Vorbereitung, die Begutachtungsfrist lief bis 28.4.2022. Beachtenswert daran ist, dass ins OÖ JagdG erst letztes Jahr die Ermächtigung eingeführt wurde, Ausnahmen mittels V der LReg zuzulassen. Diese Tatsache deutet auf den Trend hin, strittige Ausnahmen iZm Wolf, Goldschakal und Fischotter auf dem V-Weg statt mittels eines Bescheids zu erledigen.

## IV. Würdigung der rechtlichen Situation in Österreich: unions- und völkerrechtswidrig?

### A. Die Abschuss- und Entnahmeverordnungen allgemein

Wie bei den Landesgesetzen bestehen auch bei den V zT gravierende Unterschiede: Der NÖ Fischotter-V<sup>80</sup> fehlt zB jegliche Bezugnahme auf die Ausnahmeregelungen der FFH-RL bzw deren Entsprechung im NÖ JagdG. Sie ist mit 30.6.2023 befristet. Die Krnt Fischotter-V<sup>81</sup> verweist hingegen ausdrücklich auf die Voraussetzungen des Art 16 FFH-RL und legt eine Entnahmehöchstzahl von 51 Individuen pro Jahr für das Bundesland fest. Der Entwurf zur OÖ Fischotter-V<sup>82</sup> legt wie die Krnt V eine Entnahmehöchstzahl von 64 Fischottern im ersten Entnahmejahr fest. Für die folgenden Entnahmejahre soll das Kontingent anhand der Ergebnisse des Monitorings unter Bedachtnahme auf die in der Anlage festgelegten Höchstzahlen neu bemessen werden. Die V soll bis zum 30.11.2028 in Kraft sein.

79 ORF.at, Bären und Wölfe sollen Sender bekommen, news.orf v 30.4.2022, <https://tirol.orf.at/stories/3154233/>, Abfrage: 1.5.2022.

80 NÖ Fischotter-V, LGBl-N 2019/98.

81 V der Krnt LReg v 6.10.2020, ZI 10-JAG-1/124-2020, betreffend die vorübergehende Ausnahme von der Schonzeit für den Fischotter, LGBl-K 2020/81.

82 V der OÖ LReg betreffend die vorübergehende Ausnahme von der Schonzeit für den Fischotter (*Lutra lutra*), <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/190602.htm>, Abfrage: 19.6.2022.

Die Krnt Wolfs-V<sup>83</sup> nimmt ebenfalls ausdrücklich auf Art 16 FFH-RL Bezug. Im Unterschied zur Krnt Fischotter-V sind keine Höchstgrenzen festgelegt, sondern werden allgemein Maßnahmen wie Vergrämung und die Entnahme von sog „Risiko-“ oder „Schadwölfen“ ermöglicht. Sie ist für zwei Jahre befristet. Die NÖ Wolfs-V<sup>84</sup> erhält bloß eine Ermächtigung an die Beh, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 100a Abs 3 NÖ JagdG Vergrämungsmaßnahmen oder den Abschuss eines Wolfs anzuordnen, wenn dieser ein im Anh I umschriebenes Verhalten an den Tag legt. Die Beh hat sohin im Einzelfall zu prüfen, ob eine Maßnahme mit dem strengen Schutzstatus des Wolfs vereinbar ist. Diese V ist unbefristet. Ähnlich wie die Krnt Wolfs-V ermöglichte auch die Wolfs-V von Salzburg<sup>85</sup> in Bezug auf die FFH-RL ganz allgemein Maßnahmen gegen sog „Problemwölfe“ in bestimmten, als Maßnahmengebiete ausgewiesenen Gebieten.

## B. Zu den einzelnen Voraussetzungen für Abweichungen

Grundsätzlich finden sich die Begründungen für normierte Ausnahmen nicht in den V selbst, sondern in den dazu ergangenen Erläut. Diese sind nicht immer leicht zu finden, was eine Nachvollziehung der Ausnahmen erschwert. Die Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen für Abweichungen vom strengen Schutzsystem ist aber auch in den Erläut oft unzureichend.

So werden etwa in Bezug auf die Verordnungen betreffend Wölfe bei der Prüfung von anderen zufriedenstellenden Lösungen sämtliche alternativen Präventionsmaßnahmen pauschal ausgeschlossen. Mögliche, für die Tierart schonendere Lösungen, wie etwa Schutzzäune und Nachtpferche, die Behirtung oder der Einsatz von Herdenschutzhunden, werden nach allgemeinen Kriterien und auf die gesamte Region bezogen geprüft und in der Folge deren Machbarkeit ausgeschlossen.<sup>86</sup> Ebenso wird beim Fischotter die Machbarkeit von Umzäunungen als Alternativen aufgrund der Größe oder Beschaffenheit der betroffenen Gewässer in Frage gestellt.<sup>87</sup> **Derart allgemein gehaltene Feststellungen zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung können aber keinesfalls der strengen Rechtsprechung des EuGH gerecht werden.** Insofern hat das LVwG Tirol etwa in Bezug auf die nach der VSch-RL geschützten Habichte entschieden, dass deren Abschuss voraussetzt, dass „*alle technisch möglichen und zumutbaren Maßnahmen zur Ab-*

---

83 V der Krnt LReg betreffend die vorübergehende Ausnahme von der Schonzeit für den Wolf (*Canis lupus*), LGBl-K 2022/08.

84 V betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ JagdG 1974, LGBl-N 2017/80.

85 V der Sbg LReg, mit der die Jagdgebiete der Wildregionen 2.1 (Kaprun-Fusch), 2.2 (Rauris) und 2.3 (Gastein West) betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden, LGBl-S 2021/72.

86 Erläut zur Sbg Wolfs-V.

87 Erläut zum OÖ V-Entwurf.

wendung von Schäden durch Habichte gesetzt worden und erfolglos geblieben sind.“<sup>88</sup>

IdZ stellt auch die **fehlende Individualisierung** der von den Maßnahmen betroffenen Tiere ein Problem dar. So werden zB in Bezug auf Wölfe Vergrämuungsmaßnahmen aus dem Grund ausgeschlossen, dass nicht sichergestellt ist, dass das (durch DNA-Analyse festgestellte) schadensverursachende Tier getroffen wird; die letale Entnahme gilt aber auch dann als zulässig, wenn die verursachten Schäden zwar keinem bestimmten Wolf zugeordnet werden können, „auf Grund des räumlichen zeitlichen Zusammenhangs [aber] davon auszugehen ist, dass sämtliche getöteten Tiere von ein und demselben Wolf getötet wurden“. Wird durch eine genetische Analyse festgestellt, dass nicht das schadensverursachende Individuum entnommen wurde, sind ohne weitere Anforderungen weitere Entnahmen zulässig, bis der schadensverursachende Wolf getroffen wurde.<sup>89</sup> Dabei hatte das LVwG Salzburg erst vor kurzem hervorgehoben, dass im Fall einer Vergrämung oder Entnahme auszuschließen sein muss, dass die Maßnahme ein anderes Tier trifft.<sup>90</sup> Problematisch in dieser Hinsicht ist auch der in der Krnt sowie der Salzburger Wolfs-V vorge-sehene **Automatismus**, wonach ein Wolf bereits ab dem Reißen von Nutztieren bzw einer willkürlich festgelegten Anzahl an Nutztieren als „Schad-“ bzw „Risikowolf“ gilt. Dieser Ansatz steht im Widerspruch zur strengen Judikatur des EuGH, derzufolge Abweichungen nur zulässig sind, um spezifischen Erfordernissen oder besonderen Situationen gerecht zu werden.<sup>91</sup> Durch einen solchen Automatismus wird zudem die **Prüfung des Vorliegens eines günstigen Erhaltungszustands untergraben**, da eine Betrachtung der Kumulierung der Entnahmen außer Acht gelassen wird.

88 LVwG Tirol 23.7.2020, LVwG-2020/34/0172-21.

89 § 3 Abs 3, 4 u 6 Sbg Wolfs-V; § 6 Abs 2 und 3 Krnt Wolfs-V.

90 LVwG Salzburg 10.12.2020, ZI 405-1/549/1/61-2020: „Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, wonach der Jäger das zu erlegende Wild einwandfrei ansprechen können muss. Im Zweifel darf er das Wild nicht erlegen, sondern hat sich vielmehr über die Identität des Wildes mit dem zuvor beobachteten Wild Gewissheit zu verschaffen und darf sich diesbezüglich nicht auf Wahrscheinlichkeitsüberlegungen verlassen (vgl VwGH 97/03/0377). Der Jäger muss sich vielmehr darüber Gewissheit verschaffen, dass das beobachtete Wild tatsächlich erlegt werden darf; im Zweifel hat eine schussabgabe daher zu unterbleiben (vgl VwGH 2009/03/0057). Eine Zweifelsituation rechtfertigt gerade nicht den Abschuss, sondern muss vielmehr zu einer Abstandnahme von der Schussabgabe führen (vgl VwGH Ra 2019/03/0112 zum Sbg JagdG).“

91 EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41: „Eine auf Art 16 Abs 1 der Habitatrichtlinie gestützte Ausnahme kann nämlich nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird“; EuGH C-247/85, *Kommission/Belgien*, Rn 7; EuGH C-262/85, *Kommission/Italien*, Rn 7; EuGH C-118/94, *WWF Italien/Region Venetien*, Rn 21. Aufgrund der engen Parallelen zwischen Art 9 VSch-RL (RL 2009/147/EG des EP und des Rates v 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) und Art 16 FFH-RL lässt sich die Rspr des EuGH zu Art 9 VSch-RL auf Art 16 FFH-RL übertragen.

Zur Rechtfertigung der Entnahmen von Wölfen und Fischottern wird der Ausnahmegrund des Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL herangezogen, zu dem es auch relevante Rspr in Österreich gibt: Demnach hat der zu verhütende Schaden über eine Bagatellschwelle hinauszugehen; das LVwG Tirol hat etwa iZm Abschüssen von Habichten entschieden, dass eine Ausfallsrate iHv 7,6 % in einem Legehennenbetrieb innerhalb der zu erwartenden Norm liege und daher die Abschüsse nicht notwendig seien.<sup>92</sup> Ähnlich hatte das LVwG Tirol auch im Fall von Graureiher-Abschüssen entschieden, wo der entstandene Schaden am Fischbestand auf rund 5 % geschätzt wurde. Zusätzlich betonte das Gericht die Umsetzung von „*möglichen, zumutbaren und zur Vertreibung und zum Fernhalten vom Fischwasser geeigneten Maßnahmen*“, die sogar eine Reduktion des bereits geringen Schadens erwarten lassen würden.<sup>93</sup> Reine Vermögensschäden, etwa durch Einrichtungen zum Fernhalten von Beutegreifern, können zudem laut österr Rspr gar nicht erst der unionsrechtlichen Definition des „*ernsthafte wirtschaftlichen Schadens*“ entsprechen.<sup>94</sup> In Deutschland hat es zur Frage des drohenden ernsthaften Schadens erst kürzlich eine interessante Entscheidung gegeben. **Demnach sind Übergriffe erst dann als Schaden zu qualifizieren, wenn ein Mindestmaß an wolfsabweisendem Herdenschutz vorliegt.** Als mögliche Parameter führte das Gericht die Häufigkeit des Überwindens des empfohlenen Herdenschutzes, einen engen zeitlichen bzw räumlichen Zusammenhang der Rissereignisse, sowie das Lernverhalten des Wolfes an.<sup>95</sup> Rissereignisse, bei denen „*die Weidetiere dem Wolf geradezu schutzlos ausgeliefert waren*“, sind im Rahmen der Schadenprognose nicht zu berücksichtigen.<sup>96</sup>

In den Erläut zu den Fischotter-V wird allgemein von der Abwendung erheblicher Schäden ohne Bezugszahlen gesprochen. Auch die Wolfs-V begnügen sich damit, Wölfe anhand der Anzahl von gerissenen Nutztieren als „*Risiko-*“ bzw „*Problemwölfe*“ zu identifizieren, **ohne einen Bezug zum entstandenen Schaden herzustellen oder auf das Vorhandensein etwaiger Schutzmaßnahmen einzugehen.** Weiters stellt das Verbleiben im günstigen Erhaltungszustand eine unabdingbare Voraussetzung für eine Ausnahme vom strengen Schutzsystem der FFH-RL dar. Gerade bei der Überprüfung von Entnahmemaßnahmen in Bezug auf Wölfe, deren Bestand sich in Österreich wenig stabil entwickelt, wären eine **genaue Begründung auf wissenschaftlicher Basis notwendig, um beurteilen zu können, ob die Entnahme nicht die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands behindert.**

Alle bisher aufgeworfenen Fragen könnten mit Bestimmtheit **nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung** geklärt werden; diese wird jedoch durch die Er-

---

92 LVwG Tirol v 23.7.2020, LVwG-2020/34/0172-21 zur wortgleichen Ausnahmebestimmung der VSch-RL.

93 LVwG Tirol 8.11.2019, LVwG-2019/34/1402-33.

94 Vgl LVwG Tirol 23.7.2020, LVwG-2020/34/0172-21.

95 Verwaltungsgericht Düsseldorf 6.5.2021, 28 K 4055/20, Rn 75.

96 Verwaltungsgericht Düsseldorf 6.5.2021, 28 K 4055/20, Rn 91.

lassung der jeweiligen V vorweggenommen. Eine weitere Prüfung vor Setzen der Maßnahme ist nicht mehr vorgesehen. Nur der OÖ V-Entwurf sieht die Möglichkeit vor, dass die LReg eine angezeigte Entnahme innerhalb von vier Wochen per Bescheid untersagt, wenn sich im Einzelfall doch ergibt, dass Alternativen, wie zB Zäune, technisch umsetzbar und wirtschaftlich zumutbar sind. Ob es jedoch zielführend und mit dem strengen Schutzsystem der FFH-RL vereinbar ist, den Mechanismus des Art 16 FFH-RL umzudrehen, wird sich va daran zeigen, ob und wie oft die Beh von ihrer Ermächtigung zur Untersagung einer Entnahme Gebrauch machen wird.

Die Krnt Fischotter-V sowie der OÖ V-Entwurf stützen sich zusätzlich noch auf den Ausnahmegrund des Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL. Zwar wird in beiden Fällen eine Entnahmemaximalzahl festgelegt sowie ist ein begleitendes Monitoring vorgesehen, **bei der Bemessung der Entnahmezahl wird aber nicht die natürliche oder verkehrsbedingte Sterblichkeitsrate miteinbezogen.**<sup>97</sup> Auch ist fraglich, ob das begleitende Monitoring in der Form ausreicht, um der Bedingung der strengen Kontrolle des Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL gerecht zu werden – der EuGH verlangt von den zuständigen nationalen Beh, sich *„vor dem Erlass jeder Ausnahmegenehmigung, die auf diese Bestimmung gestützt wird, zu vergewissern, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen eingehalten werden, und anschließend ihre Auswirkungen zu überwachen.“*<sup>98</sup>

### C. Fehlende Naturverträglichkeitsprüfung

Ein weiterer Aspekt, der oft bei den Abschluss- und Entnahmeverordnungen übersehen wird, sind deren Auswirkungen auf Europaschutzgebiete. Gerade diese zielen darauf ab, den günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren bzw wiederherzustellen. Alle Maßnahmen, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Europaschutzgebiets zusammenhängen und dieses erheblich beeinträchtigen können, bedürfen einer behördlichen Bewilligung. Die Beh hat daraufhin die Maßnahme auf die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des betroffenen Europaschutzgebiets zu prüfen (sog Naturverträglichkeitsprüfung iSd Art 6 Abs 3 FFH-RL).

Bei den Fischotter-V ist das Bewusstsein dafür mittlerweile angekommen: Sowohl die Krnt V als auch der OÖ V-Entwurf untersagen die Bejagung von Fischottern in Europaschutzgebieten, in denen der Fischotter als Schutzgut angeführt ist. Beim Wolf sieht die Situation anders aus – so lagen alle drei Wildregionen, in denen Jagdgebiete ausgewiesen waren,<sup>99</sup> zT in Europaschutzgebieten. Es hätte daher mit dem Erlass der V auch eine Naturverträglich-

97 Erläut zum OÖ V-Entwurf.

98 EuGH C-674/17, *Tapioola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 74.

99 V der Sbg LReg, mit der die Jagdgebiete der Wildregionen 2.1 (Kaprun-Fusch), 2.2 (Rauris) und 2.3 (Gastein West) betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmenggebiet erklärt werden, LGBl-S 2021/72.

lichkeitsprüfung durchgeführt werden müssen, da aufgrund der Lebensraumnutzung des Wolfes mit ausgedehnten Streifgebieten nicht vorab ausgeschlossen werden konnte, dass es durch die Wolfsentnahmen zu Auswirkungen auf die Europaschutzgebiete kommt.

#### **D. Eine Frage des Rechtsschutzes**

Eine Schwierigkeit, die sich durch das Erlassen von Maßnahmen im V-Weg statt als Bescheid ergibt, ist die Frage des Rechtsschutzes. Zwar wurden iZm artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahren in den jeweiligen NSchG (und zT auch in den JagdG) mittlerweile von allen Bundesländern in Umsetzung der Aarhus-Konvention<sup>100</sup> Beschwerderechte zumindest für Umweltschutzorganisationen eingeführt. Doch das Rechtsmittel der Beschwerde steht nur bei Bescheiden zur Verfügung. In der Vergangenheit wurde bereits von der Beschwerdebefugnis Gebrauch gemacht, um zB erfolgreich gegen den Abschuss eines Wolfs in Tirol oder die Entnahme von Fischottern in Niederösterreich vorzugehen.<sup>101</sup> In sämtlichen bisher ergangenen EntnahmeV fehlen Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten für die Öffentlichkeit. Diese sind jedoch gem Art 9 Abs 3 AarhK auch bei V vorzusehen, wie mittlerweile auch in der österr Rspr anerkannt wird.<sup>102</sup>

#### **E. Zur Bejagung des Goldschakals**

Im Laufe der letzten zehn Jahre haben nach und nach manche Bundesländer die Jagd auf den Goldschakal ermöglicht (siehe dazu oben). Da es sich beim Goldschakal um eine nach Anh V FFH-RL geschützte Art handelt, ist seine Entnahme aus der Natur grundsätzlich möglich. Die MS sind jedoch dazu angehalten, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit die Entnahme bzw die Nutzung dieser Tierarten mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Zustands vereinbar ist. Insofern ist gerade beim Goldschakal die Erfassung seines Verbreitungsareals und seiner Populationsdichte bzw Individuenzahl in Österreich erforderlich, um die Vorgaben des Unionsrechts umzusetzen. Solange keine klaren Aussagen bzgl des Erhaltungszustands des Goldschakals in Österreich getroffen werden können, ist jede Ausnahme von der Schonzeit nicht mit dem Schutzsystem der FFH-RL vereinbar.

---

100 Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl III 2005/88 idF BGBl III 2014/58; von Österreich im Jahr 2005 ratifiziert.

101 LVwG Tirol 1.12.2021, LvwG-2021/18/2929-11; LVwG NÖ 26.6.2019, LvwG-AV-1213/001-2018.

102 VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.



## V. Abschließende Bemerkungen

Österreich gilt als „Bermudadreieck“ von Beutegreifern wie dem Wolf.<sup>103</sup> Die Dunkelziffer von illegalen Tötungen ist hoch, und insb hinsichtlich der Wölfe und Goldschakale gibt es keine beständige Rudelbildung, obwohl grundsätzlich genügend potentieller Lebensraum für sie vorhanden wäre. Unbestritten führt die Reintegration von Wölfen, Fischottern und Goldschakalen zu Nutzungskonflikten. Umso wichtiger wäre es, diesen im Rahmen von (grenzübergreifenden) Managementprogrammen zu begegnen und endlich in wirksame (Herden-)Schutzmaßnahmen zu investieren. Vor allem aber wäre eine Bewusstseinsänderung durch Öffentlichkeitsarbeit wichtig – tatsächlich sind viele Ängste irrational bzw gründen sich auf mögliche zukünftige Entwicklungen, ohne die gegenständliche Situation zu beachten: So hat der Wolf im Zeitraum 2009–2019 im Mittel 72,1 „Nutztiere“ pro Jahr gerissen – das entspricht einem Anteil von nur 0,000074 % an den in Österreich geschlachteten Tieren.<sup>104</sup> Der Goldschakal hat 2020 in Summe einen Schaden von € 5.362,- verursacht. Beim Wolf belaufen sich die finanziellen Schäden auf knapp € 193.704,- als Summe der Jahre 2017–2020!<sup>105</sup> Oft wird übersehen, dass auf Österreichs Weiden jährlich zahlreiche Nutztiere durch Krankheit, Unfall oder Wetterumbrüche umkommen. Bis zu 8.500 Schafe sterben aus diesen Gründen jährlich auf Österreichs Weiden.<sup>106</sup>

Die Ausführungen zur rechtlichen Handhabe der Entnahmen von Wolf und Fischotter haben gezeigt, dass die Ermöglichung von Abschüssen mittels V nicht den strikten Voraussetzungen für Abweichungen vom strengen Schutzsystem der FFH-RL gerecht wird. Auch die EU hegt Bedenken: Laut EK könnte Österreich in Bezug auf seinen Umgang mit Wölfen sogar ein Vertragsverletzungsverfahren drohen.<sup>107</sup> Sie hat die BReg zur Beantwortung von 13 Fragen aufgefordert.

Klar ist, dass Prävention und Kompensation miteinander einhergehen müssen: *„Das Grundprinzip soll sein, dass Schäden so weit wie möglich durch Prävention verhindert und dennoch auftretende Schäden kompensiert werden.“*<sup>108</sup> Dieser Grundsatz ist auf Wölfe, Fischotter und Goldschakale gleichermaßen anzuwenden. Schutzmaßnahmen sind unionsrechtlich vorgegeben: Bevor sie nicht flächendeckend eingeführt sind, sind Ausnahmen vom strengen Schutzstatus des Art 12 FFH-RL in Bezug auf Fischotter und Wölfe auszuschließen. Auch beim Goldschakal gilt, dass der günstige Erhaltungs-

103 ORF.at, Wolf offenbart Natur des Menschen, news.orf v 1.10.2012, <https://noe.orf.at/v2/news/stories/2552658/>, Abfrage: 1.5.2022.

104 OÖ *Umweltanwaltschaft*, Wolfsschutz – Überlegungen und Vorschläge zu Forderungen in Petitionen, 8 ff.

105 ÖZ, Statusbericht Wolf 2020, 18, [https://baer-wolf-luchs.at/download/%C3%96Z\\_Statusbericht\\_Wolf\\_2020\\_fin.pdf](https://baer-wolf-luchs.at/download/%C3%96Z_Statusbericht_Wolf_2020_fin.pdf), Abfrage: 1.5.2022.

106 WWF, 10 Mythen zum Wolf, <https://www.wwf.at/artikel/10-mythen-zum-wolf/>, Abfrage: 7.5.2022.

107 Vgl Mahnbrief an die Bundesregierung v 21.12.2021, EU PILOT(2021)10086.

108 ÖZ, Statusbericht Wolf: Situation des Wolfes in Österreich (2021) 19.

zustand trotz der Möglichkeit zur Nutzung der Tierart gewahrt werden muss. In Österreich besteht daher dringend Handlungsbedarf, um dem strengen Schutzsystem der FFH-RL gerecht zu werden.

**Korrespondenz:**

Mag.<sup>a</sup> *Lisa Schranz* BSc MSc  
Umweltjuristin in der öffentlichen Verwaltung  
E-Mail: [lisa.m.schranz@gmail.com](mailto:lisa.m.schranz@gmail.com)

Mag.<sup>a</sup> *Katarina Zalneva*  
Umweltjuristin in der öffentlichen Verwaltung  
E-Mail: [katarina.zalneva@mail.de](mailto:katarina.zalneva@mail.de)