



---

## Sachstand

---

**Zur Bayerischen Wolfsverordnung im Lichte des Bundesnaturschutzgesetzes und der FFH-Richtlinie**

---

## Zur Bayerischen Wolfsverordnung im Lichte des Bundesnaturschutzgesetzes und der FFH-Richtlinie

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 027/23  
Abschluss der Arbeit: 10. Mai 2023  
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Artenschutzrecht der Europäischen Union</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Nationales Artenschutzrecht</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Rechtliche Erwägungen zur Bayerischen Wolfsverordnung</b>	<b>7</b>
4.1.	§ 2 Abs. 2 S. 1 BayWolfV („Ein Riss reicht“)	7
4.1.1.	Vereinbarkeit mit § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG	7
4.1.2.	Vereinbarkeit mit § 45a Abs. 2 BNatSchG	8
4.1.3.	Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie	9
4.2.	§ 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV (Verzicht auf Zuordnungsversuch)	10
4.3.	§ 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV (Verzicht auf Rudelbezug)	11
4.4.	§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BayWolfV (Wolfssichtung in Siedlungsnähe)	11
4.5.	§ 1 Abs. 2 S. 3 BayWolfV	14
<b>5.</b>	<b>Strafbarkeit der Jägerinnen und Jäger?</b>	<b>15</b>
5.1.	Bußgeld- und Strafvorschriften	15
5.2.	Auswirkungen behördlicher Genehmigungen auf die Verantwortlichkeit	15

## 1. Einleitung

Fragen betreffend den günstigen Erhaltungszustand des Wolfes (*Canis lupus*), die Abwendung landwirtschaftlicher Schäden durch Wolfsrisse, sowie die Möglichkeit und Zumutbarkeit von Herdenschutzmaßnahmen sind immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.<sup>1</sup> Zuletzt standen die zum 1. Mai 2023 in Kraft getretene **Bayerische Wolfsverordnung** (BayWolfV) sowie diesbezügliche Aussagen des bayerischen Ministerpräsidenten im Fokus von Berichterstattungen.<sup>2</sup> Medienberichten zufolge prüfe der Bund Naturschutz in Bayern derzeit Klagemöglichkeiten gegen die Bayerische Wolfsverordnung.<sup>3</sup>

Dieser Sachstand stellt die wesentlichen unionsrechtlichen sowie nationalen Regelungen im Hinblick auf den Schutz des Wolfes vor und ordnet die Bayerische Wolfsverordnung vor diesem Hintergrund ein. Eine abschließende Einschätzung zur Gesetzes- und Unionsrechtskonformität von zukünftigen Wolfsentnahmen in Bayern auf der Grundlage der Bayerischen Wolfsverordnung kann hier indes nicht erfolgen. Zudem dürfte sich erst anhand der konkreten Entnahmep Praxis zeigen, wie die Bayerische Wolfsverordnung von den unteren Naturschutzbehörden ausgelegt wird. Die Überwachung der Umsetzung und Einhaltung des Unionsrechts durch die EU-Mitgliedstaaten ist Aufgabe der Europäischen Kommission. Informationen zu abgeschlossenen und anhängigen Vertragsverletzungsverfahren sind dem Internetauftritt der Kommission zu entnehmen.<sup>4</sup>

## 2. Artenschutzrecht der Europäischen Union

Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 (im Folgenden: FFH-Richtlinie)<sup>5</sup> hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten beizutragen (Art. 2 Abs. 1 der FFH-Richtlinie). Die **Wolfspopulation in Deutschland** unterfällt dem **strengen Schutz des Anhangs IV**. Änderungen, die zur Anpassung des Anhangs IV an den technischen

---

1 Vgl. zuletzt Antrag der Fraktion der CDU/CSU, „Ausgewogene Balance zwischen dem Schutz von Mensch und Tier sowie dem Artenschutz herstellen - Bejagung des Wolfes im Rahmen eines Bestandsmanagements ermöglichen“, BT-Drs. 20/3690, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/036/2003690.pdf>, Beratung vom 26.4.2023, Plenarprotokoll 20/99, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20099.pdf#P.11934>, S. 11934 ff.

2 Glas/Sebald, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.4.2023, "Ein Riss reicht": Bayern eröffnet die Wolfsjagd, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-woelfe-abschuss-markus-soeder-bund-naturschutz-bauern-1.5821068>.

3 Fenske, in: BR24 vom 1.5.2023, Neue Wolfsverordnung: Wann können Wölfe geschossen werden?, [https://www.br.de/nachrichten/bayern/neue-wolfsverordnung-wann-koennen-woelfe-geschossen-werden\\_Tci1Nmd](https://www.br.de/nachrichten/bayern/neue-wolfsverordnung-wann-koennen-woelfe-geschossen-werden_Tci1Nmd).

4 Gemäß des [Rechercheportals der Europäischen Kommission](#) sind derzeit keine Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich Wolfsentnahmen anhängig (Stand der Abfrage: 10.5.2023).

5 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF>.

und wissenschaftlichen Fortschritt erforderlich sind, werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig beschlossen (Art. 19 der FFH-Richtlinie). Dies stellt eine äußerst hohe Hürde dar.

Gemäß Art. 12 der FFH-Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, welches u.a. alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten verbietet. Gemäß **Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie** können die Mitgliedstaaten **Ausnahmen vom Tötungsverbot** u.a. „zur Verhütung ernster Schäden [...] in der Tierhaltung“ (Art. 16 Abs. 1 S. 1 lit. b) und „im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit“ (Art. 16 Abs. 1 S. 1 lit. c) vorsehen, jedoch nur 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“.

Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, vor der Genehmigung von Ausnahmen die Europäische Kommission zu konsultieren. Gemäß Art. 16 Abs. 2 der FFH-Richtlinie müssen sie aber der Kommission alle zwei Jahre einen **Bericht über die Anwendung von Art. 16 der FFH-Richtlinie** vorlegen. Die in den Berichten über die genehmigten Ausnahmen enthaltenen Informationen sollen die Kommission in die Lage versetzen, die Anwendung von Art. 16 der FFH-Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu überwachen und ihre Vereinbarkeit mit der FFH-Richtlinie zu überprüfen. In Fällen, in denen die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen gegen die Anforderungen der FFH-Richtlinie verstößt, kann sie ein **Vertragsverletzungsverfahren** gegen den betreffenden Mitgliedstaat einleiten.

In dem **„Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie“** aus dem Jahr 2021 werden die Auffassung der Europäischen Kommission zu den einschlägigen Bestimmungen der FFH-Richtlinie dargelegt und Orientierungshilfen zur Anwendung dieser Bestimmungen gegeben. Zu den Ausnahmeregelungen nach Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie und zur Alternativenprüfung heißt es darin:

„Die Gewährung von Ausnahmen gemäß Artikel 16 kann nur ein letzter Ausweg sein. Die für die Erteilung von Ausnahmeregelungen zuständigen nationalen Behörden müssen berücksichtigen, dass **Ausnahmeregelungen restriktiv auszulegen und anzuwenden sind, damit eine Beeinträchtigung des übergeordneten Ziels und der wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie vermieden wird.**“<sup>6</sup>

„**Die Feststellung, ob eine Alternativlösung in einer bestimmten Situation zufriedenstellend ist, muss auf objektiv überprüfbare Umstände, wie etwa auf wissenschaftliche und technische Erwägungen gestützt werden.** Angesichts des außergewöhnlichen Charakters von Ausnahmeregelungen wäre eine Abweichung nur aufgrund einer objektiven Darlegung der Gründe zu rechtfertigen, aus denen andere, auf den ersten Blick zufriedenstellende Lösungen

---

6 Europäische Kommission (2021), Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-de>, S. 55.

nicht möglich sind. Es ist offensichtlich, dass die ernsthafte Prüfung anderweitiger Lösungen von zentraler Bedeutung ist. [...] **Eine andere Lösung kann nicht nur deswegen als nicht zufriedenstellend angesehen werden, weil sie für die Begünstigten der Ausnahmegenehmigung größere Umstände verursacht oder ihnen ein anderes Verhalten abverlangt.**<sup>7</sup>

In einer Vorabentscheidung vom 10. Oktober 2019 zur bestandsregulierenden Wolfsjagd in Finnland (sog. **Tapiola-Entscheidung**) erläuterte der Europäische Gerichtshof (EuGH) die grundsätzliche Logik des strengen Schutzsystems der FFH-Richtlinie und der Ausnahmeregelungen des Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie. Dabei betonte er insbesondere die Bedeutung der Alternativenprüfung.

„Zudem stellt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrictlinie, der die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie abweichen dürfen, genau und abschließend festlegt, eine Ausnahme von dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzsystem dar, die restriktiv auszulegen ist [...] und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet [...].“<sup>8</sup>

„Nach alledem obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, im Zusammenhang mit der Genehmigung von Ausnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nachzuweisen, dass es insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das verfolgte Ziel unter Beachtung der in der Habitatrictlinie niedergelegten Verbote zu erreichen.“<sup>9</sup>

### 3. Nationales Artenschutzrecht

Der Wolf ist eine nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>10</sup> **streng und besonders geschützte Art**. Daher ist es grundsätzlich verboten, wild lebenden Wölfen nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten (sog. artenschutzrechtliche Zugriffsverbote, § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).

Artikel 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie findet in den §§ 45 Abs. 7 und 45a BNatSchG seine Umsetzung in nationales Recht. Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten können auf der Grundlage von **§ 45 Abs. 7 BNatSchG** im Einzelfall durch Verwaltungsakt (Satz 1) oder allgemein durch Rechtsverordnung (Satz 4) zugelassen werden. In beiden Konstellationen darf eine **Ausnahmegenehmigung** nur erteilt werden, „wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben

---

7 Ebd., S. 75.

8 EuGH, Urteil vom 10.10.2019, C-674/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DEU/TXT/PDF/?uri=celex:62017CJ0674>, Rn. 30.

9 Ebd., Rn. 51.

10 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8.12.2022 (BGBl. I S. 2240) geändert worden ist, [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/BNatSchG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf).

sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert“ (Satz 2). Eine artenschutzrechtliche Ausnahme kann gemäß § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG u.a. gewährt werden zur Abwendung ernster landwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden (Nr. 1), im Interesse der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit (Nr. 4) und aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art (Nr. 5).

Der 2020 neu eingefügte **§ 45a BNatSchG** knüpft als **Sonderregelung für den Umgang mit dem Wolf** an diese Ausnahmetatbestände an. § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG konkretisiert § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG und erleichtert die Tötung von Wölfen zur Verhinderung weiterer Nutztierrisse insbesondere in Fällen, bei denen sich das schadenverursachende Tier nicht eindeutig identifizieren lässt. § 45a Abs. 2 S. 3 BNatSchG stellt klar, dass diese Maßgabe auch für die Gestattung der letalen Entnahme von Wölfen gilt, die dem Interesse der Gesundheit des Menschen nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG dient.

#### 4. Rechtliche Erwägungen zur Bayerischen Wolfsverordnung

Eine ausführliche und abschließende Bewertung aller Regelungsinhalte der Bayerischen Wolfsverordnung kann an dieser Stelle nicht erfolgen. In Ansehung der vorangestellten artenschutzrechtlichen Grundlagen und unter Berücksichtigung einschlägiger Rechtsprechung wird im Folgenden auf einzelne rechtliche Aspekte exemplarisch hingewiesen.

##### 4.1. § 2 Abs. 2 S. 1 BayWolfV („Ein Riss reicht“)

Gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 der Bayerischen Wolfsverordnung sind die Voraussetzungen für eine artenschutzrechtliche Ausnahme zur Abwendung ernster landwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden insbesondere gegeben, wenn Wölfe in nicht schützbaren Weidegebieten „ein Nutztier oder einen Equiden<sup>11</sup>“ verletzen oder töten. Ausweislich des Wortlautes soll bereits ein Riss eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten, einschließlich dem Tötungsverbot, rechtfertigen.

##### 4.1.1. Vereinbarkeit mit § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG

§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG normiert einen Ausnahmetatbestand „zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden“. Die Regelung bezieht sich auf einzelne, als schadensverursachend identifizierte Individuen.<sup>12</sup>

---

11 Equide bezeichnet ein gehaltenes Tier der Gattung Equus, einschließlich Pferden, Eseln und Zebras, und ihre Kreuzungen.

12 Für eine Ausnahmegenehmigung zur letalen Entnahme gestützt auf § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG ist der drohende Schaden, der mittels dieser ausnahmsweise zugelassenen Maßnahme abgewendet werden soll, grundsätzlich konkret dem Tier zuzuordnen, für das die Abschussgenehmigung erteilt wird. Denn grundsätzlich kann nur bei einer solchen konkreten Zuordnung von der Geeignetheit der Maßnahme zur Abwehr des Schadens ausgegangen werden, vgl. BeckOK UmweltR/Gläß, 65. Ed. 1.1.2023, BNatSchG § 45a Rn. 5.

Nach der Rechtsprechung des **OVG Lüneburg** komme es im Rahmen von § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG nicht darauf an, ob bereits ein erheblicher Schaden eingetreten sei, sondern ob ein solcher Schaden drohe. Es sei somit eine **Gefahrenprognose** erforderlich. Die Umstände des Einzelfalles müssten die Prognose rechtfertigen, dass der Wolf bei ungehindertem Geschehensfortgang in naher Zukunft eine größere Zahl von Nutztieren aus den Herden des betroffenen Landwirtes reißen und ihm somit einen erheblichen Eigentumsschaden zufügen werde. **Wiederholte Nutztierrisse durch einen Wolf** würden ein „**erlerntes und gefestigtes Jagdverhalten**“ nahelegen. Hieraus würde sich nicht nur die Gefahr ergeben, dass dieser Wolf auch zukünftig Weidetiere töten und damit ernste wirtschaftliche Schäden bei den Tierhaltern hervorrufen, sondern auch, dass er sein erlerntes und gefestigtes Beuteverhalten an die jüngeren Tiere im Rudel weitergeben werde.<sup>13</sup> Die Schadensprognose dürfe nach Auffassung des OLG Lüneburg nicht schematisch erfolgen und hänge daher nicht pauschal von einer bestimmten Mindestzahl von Rissvorfällen innerhalb eines Jahres ab. Es komme vielmehr auf eine einzelfallbezogene Würdigung der konkreten Umstände an. In der diesen Ausführungen zugrunde liegenden Entscheidung war das betreffende Wolfsindividuum an insgesamt zehn Rissvorfällen beteiligt.<sup>14</sup>

Nach Auffassung des **VG Düsseldorf** solle mit der Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht ein "Fehlverhalten" des nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG geschützten Tieres sanktioniert werden, sondern es sollen (weitere) ernste Schäden abgewendet werden. Parameter für die Schadensprognose im Einzelfall seien insbesondere Häufigkeit des Überwindens des empfohlenen Herdenschutzes, enger zeitlicher Zusammenhang der Rissereignisse (im Regelfall maximal vier Wochen), enger räumlicher Zusammenhang (maximal die Größe eines Territoriums) und das **Lernverhalten des Wolfes**. Nur bei einer **Gesamtschau der Rissereignisse** ließen sich Rückschlüsse auf das frühere und zukünftige Jagdverhalten des Wolfes, sowie die Potenzierung aufgrund erlernten Verhaltens und dessen möglicher Weitergabe ziehen.<sup>15</sup> Ein hundertprozentiger Schutz vor Wolfsübergriffen sei in einem Wolfsterritorium nicht zu erreichen.<sup>16</sup>

#### 4.1.2. Vereinbarkeit mit § 45a Abs. 2 BNatSchG

§ 45a Abs. 2 BNatSchG befreit die für die Ausnahmegenehmigung zuständige Behörde in gewissem Maße von dem Erfordernis der konkreten Zuordnung. Hintergrund sind in der Praxis zu beobachtende Schwierigkeiten, einzelne Nutztierrisse konkret einem bestimmten Exemplar der Art Wolf zuzuordnen.<sup>17</sup>

---

13 OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.6.2020, 4 ME 116/20, zitiert nach juris - Rn. 24 ff; OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.6.2020, 4 ME 97/20, zitiert nach juris - Rn. 30 ff. Dem folgend: VG Hannover, Beschluss vom 30.1.2023, 9 B 707/23, zitiert nach juris - Rn. 22; VG Oldenburg, Beschluss vom 15.2.2019, 5 B 472/19, zitiert nach juris – Rn. 16 f.

14 OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.11.2020, 4 ME 199/20, zitiert nach juris - Rn. 15.

15 VG Düsseldorf, Urteil vom 06.5.2021, 28 K 4055/20, zitiert nach juris - Rn. 71 ff.

16 Ebd., Rn. 91.

17 BeckOK UmweltR/Gläß, 65. Ed. 1.1.2023, BNatSchG § 45a Rn. 5.



Sofern ersichtlich ist der Anwendungsbereich des § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG in der Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt. Einschlägige Entscheidungen zu der Frage, wie viele Risse eine Ausnahme nach § 45a Abs. 2 BNatSchG rechtfertigen, hat die Recherche im Rahmen dieses Sachstandes nicht ergeben. § 45a Abs. 2 BNatSchG verwendet jedoch den Plural („Schäden bei Nutztierrißen“, „bereits eingetretene[n] Rissereignisse[n]“) und setzt bereits in Ansehung seines Wortlautes mehr als nur einen vorangegangenen Riss voraus.

#### 4.1.3. Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie

Aufgrund der vom EuGH geforderten restriktiven Auslegung des Ausnahmekataloges in Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie (siehe zuvor unter Ziff. 2) dürfte eine letale Wolfsentnahme nach nur einem Riss mit den unionsrechtlichen Artenschutzvorgaben grundsätzlich nicht vereinbar sein.

Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH fasst die Europäische Kommission in ihrem Leitfaden aus dem Jahr 2021 die Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 b) der FFH-Richtlinie („zur Verhütung ernster Schäden [...] in der Tierhaltung [...]“) wie folgt zusammen:

„In seinem Urteil in Bezug auf die analoge Regelung für Ausnahmen nach Artikel 9 der Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie) stellte der Gerichtshof fest, dass die Richtlinie nicht bezwecke, Schäden geringeren Umfangs abzuwenden, sondern nur, erhebliche Schäden - d. h. Schäden, die über einen gewissen Umfang hinausgehen - zu vermeiden. [...]

Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass „Art. 16. Abs. 1 der Habitatrichtlinie [...] nicht verlangt, dass ein ernster Schaden abgewartet werden muss, bevor Ausnahmemaßnahmen erlassen werden“. Da diese Bestimmung auf die Verhütung ernster Schäden abzielt, ist es nicht erforderlich, dass ein solcher Schaden bereits eingetreten ist; die Wahrscheinlichkeit ernster Schäden reicht aus. Dagegen **genügt die bloße Möglichkeit von Schäden nicht, sondern die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt von Schäden muss hoch sein, ebenso wie das Ausmaß der Schäden**. Die hohe Wahrscheinlichkeit ernster Schäden muss durch hinreichende Belege nachgewiesen werden. Es muss auch hinreichend nachgewiesen werden, dass das Risiko ernster Schäden weitgehend der Art zuzuschreiben ist, auf die die Ausnahmeregelung abzielt, und die Wahrscheinlichkeit für erhebliche Schäden bei Nichtergreifen von Maßnahmen muss hoch sein. Die hohe Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Schäden sollte durch Erfahrungen aus der Vergangenheit belegt werden.“<sup>18</sup>

Die Europäische Kommission hatte bereits im Nachgang zur letzten Änderung des BNatSchG betreffend den Umgang mit Wölfen ein **EU-Pilotverfahren** eingeleitet, um diese Änderungen im Hinblick auf die Einhaltung der FFH-Richtlinie und der damit verbundenen Rechtsprechung des

---

18 Europäische Kommission (Fn. 6), S. 60 f.

EuGH zu überprüfen.<sup>19</sup> Zum Stand des vorbezeichneten EU-Pilotverfahrens liegen keine Erkenntnisse vor. Vor diesem Hintergrund dürfte eine etwaige Änderung des § 45a Abs. 2 BNatSchG mit dem Ziel, letale Wolfsentnahmen bereits nach einem Riss zu gestatten, ebenfalls Angriffspunkte hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den unionsrechtlichen Vorgaben bieten.

#### 4.2. § 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV (Verzicht auf Zuordnungsversuch)

Gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV können Maßnahmen „gegen einen Wolf gerichtet werden, der in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit dem betreffenden Ereignis angetroffen wird“. Der Wortlaut der BayWolfV verzichtet auf die in § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG normierte Voraussetzung „wenn Schäden bei Nutztierrißen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind“.

Nach Auffassung des **VG Oldenburg** sei § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG unter Berücksichtigung der europarechtlichen Zusammenhänge nach Wortlaut, Systematik und Sinn und Zweck dahingehend auszulegen, dass ein Abschuss voraussetze, dass Schäden bei Nutztierrißen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden seien. Aufgrund der gebotenen restriktiven Auslegung und Anwendung des § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG sei aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu verlangen, dass nicht von vornherein auf den Versuch zur Feststellung des Erscheinungsbildes des schadensverursachenden Wolfes verzichtet werde. Vielmehr seien insoweit alle zumutbaren Mittel zur Feststellung des äußeren Erscheinungsbildes des Wolfes (Aufstellen von Kameras, Beobachtungen durch geeignete Personen etc.) auszuschöpfen und nachzuweisen.<sup>20</sup>

Auf den Versuch der konkreten Zuordnung der Schäden von vornherein zu verzichten, dürfte § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG und damit höherrangigem Recht widersprechen.<sup>21</sup> Die unteren Naturschutzbehörden müssten § 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV im Rahmen ihrer Verwaltungspraxis gesetzeskonform auslegen.

---

19 Europäisches Parlament, Parlamentarische Anfrage E-002333/2021(ASW), Antwort von Virginijus Sinkevičius im Namen der Europäischen Kommission vom 21.6.2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002333-ASW\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002333-ASW_DE.html).

Bei einem EU-Pilotverfahren handelt sich um einen informellen, strukturierten Dialog zwischen der Europäischen Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat. Auf diesem Weg kann ein Großteil vermuteter EU-Rechtsverstöße frühzeitig geklärt und meist auch ausgeräumt werden, ohne dass es noch eines formellen Vertragsverletzungsverfahrens bedarf. EU-Pilotverfahren gehen möglichen Vertragsverletzungsverfahren regelmäßig voraus. Weiterführend: BMWK, Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland - eine Bestandsaufnahme, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/03-2015-vertragsverletzungsverfahren-der-europaeischen-kommission.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/03-2015-vertragsverletzungsverfahren-der-europaeischen-kommission.pdf?__blob=publicationFile&v=3), S. 2.

20 VG Oldenburg, Beschluss vom 27.10.2022, 5 B 3146/22, zitiert nach juris - Rn. 44.

21 So auch BeckOK UmweltR/Gläß, 65. Ed. 1.1.2023, BNatSchG § 45a Rn. 7.

#### 4.3. § 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV (Verzicht auf Rudelbezug)

§ 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV spricht von „Maßnahmen [...] gegen einen Wolf“, § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG hingegen vom „Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels“. Seinem Wortlaut nach bezieht sich § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG nur auf Rissereignisse durch Rudelmitglieder, nicht aber auf Rissereignisse durch Wolfspaare oder territoriale Einzeltiere.<sup>22</sup> Mit seinem Verzicht auf einen Rudelbezug geht der Wortlaut des § 2 Abs. 2 S. 2 BayWolfV über den des § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG hinaus.

#### 4.4. § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BayWolfV (Wolfssichtung in Siedlungsnähe)

§ 1 Abs. 2 S. 1 BayWolfV enthält einen nicht abschließenden Katalog („insbesondere“) an Situationen und Verhaltensweisen, welche „im Interesse der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 BayWolfV) Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten zulassen. Eine solche Situation soll u.a. vorliegen, wenn Wölfe „über mehrere Tage in einem Umkreis von weniger als 200 m von geschlossenen Ortschaften oder von dem Menschen genutzten Gebäuden oder Stallungen gesehen werden“ (Nr. 3).

Den Ausnahmetatbestand in Art. 16 Abs. 1 S. 1 lit. c) der FFH-Richtlinie („im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit [...]“), welcher von seiner Zielrichtung her mit § 1 BayWolfV korrespondiert, erläutert die Europäische Kommission in ihrem Leitfaden wie folgt:

„Mit dem 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, könnte zum Beispiel der Einsatz von Methoden zur Abschreckung futterkonditionierter, zutraulicher oder dreister Wölfe, die sich wiederholt dem Menschen nähern, oder zur Abschreckung anderer Exemplare oder Wolfsrudel gerechtfertigt werden, die ein unerwünschtes und gefährliches Verhalten zeigen.“<sup>23</sup>

Hinsichtlich zu treffender Maßnahmen verweist die Kommission u.a. auf Handlungsempfehlungen der **Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE)**.<sup>24</sup> Die wissenschaftlichen Gutachterinnen und Gutachter der LCIE haben eine Erklärung zum Management auffälliger Wölfe erstellt, in der empfohlene Maßnahmen zum Umgang mit unterschiedlichen Wolfsverhaltensweisen beschrieben werden. Dem Grad der Gefährlichkeit einer Verhaltensweise entsprechend werden abgestufte Handlungsempfehlungen gegeben, von denen die letale Entnahme der letzte Ausweg ist:

---

22 Siehe auch Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 99. EL September 2022, BNatSchG § 45a Rn. 17. Zur Zulässigkeit der erweiternden Auslegung des Anwendungsbereiches § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG mit dem Ziel der Tötung nicht individualisierter Wolfsindividuen aus zwei Rudeln: VG Oldenburg, Beschluss vom 22.3.2022, 5 B 294/22, zitiert nach juris - Rn. 38 (ablehnend).

23 Europäische Kommission (Fn. 6), S. 124.

24 Die Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) ist eine Fachgruppe der Species Survival Commission der Weltnaturschutzunion, <https://www.lcie.org/About-LCIE/What-are-we>.

Table. 1: Assessment of wolf behavior and an assessment of the risk it may pose for human safety with recommendations for action.

Behavior	Assessment	Recommendation for action
Wolf passes close to settlements in the dark.	Not dangerous.	No need for action.
Wolf moves within sighting distance of settlements / scattered houses during daylight.	Not dangerous.	No need for action.
Wolf does not run away immediately when seeing vehicles or humans. Stops and observes.	Not dangerous.	No need for action.
Wolf is seen over several days <30m from inhabited houses (multiple events over a longer time period).	Demands attention. Possible problem of strong habituation or positive conditioning.	Analyze situation. Search for attractants and remove them if found. Consider aversive conditioning.
Wolf repeatedly allows people to approach it within 30m.	Demands attention. Indicates strong habituation. Possible problem of positive conditioning.	Analyze situation. Consider aversive conditioning.
Wolf repeatedly approaches people by itself closer than 30m. Seems to be interested in people.	Demands attention / critical situation. Positive conditioning and strong habituation may lead to an increasingly bold behavior. Risk of injury.	Consider aversive conditioning. Remove the wolf if appropriate aversive conditioning is not successful or practical.
Wolf attacks or injures a human without being provoked.	Dangerous.	Removal.

Abbildung 1: Gefährdungseinschätzung und Handlungsempfehlungen nach LCIE<sup>25</sup>

Eine Tötung wird nur dann als Handlungsempfehlung gegeben, wenn sich ein Wolf aus eigenem Antrieb mehrfach Menschen auf unter 30m nähert und offenbar an Menschen interessiert ist (eine erfolglose oder nicht praktikable negative Konditionierung vorausgesetzt), oder ein Wolf Menschen unprovokiert attackiert oder verletzt.

Mit dem Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG („im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit [...]“) befasste sich der **Bayerische Verwaltungsgerichtshof** (VGH) in einer Entscheidung aus dem Jahr 2022. Es erscheine aus Sicht des VGH nicht unproblematisch, wenn bloße Risse von (nicht ausreichend geschützten) Nutztieren nahe von Siedlungen als für den Menschen gefährlich der Ausnahmekategorie des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG zugeordnet würden, ohne dass irgendein Interesse des Wolfes am Menschen (oder an

25 Large Carnivore Initiative for Europe (2019), Policy Support Statements - Management of bold wolves, [https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163\\_PPS\\_bold%20wolves.pdf](https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf), S. 5.

Hunden) bzw. der Verlust der Scheu vor Menschen erkennbar geworden sei. Eine Interaktion mit Menschen oder Hunden habe gar nicht stattgefunden. Das bloße Durchstreifen von Ortschaften stelle ein arttypisches und für den Menschen ungefährliches Verhalten von Wölfen dar und erfordere keinen Handlungsbedarf, auch wenn derartige Wolfssichtungen - was nachvollziehbar sei - in der Bevölkerung womöglich Ängste auslösten.<sup>26</sup>

Ebenfalls im Jahr 2022 befand das **VG München**, dass die wiederholte Sichtung eines Wolfes in unmittelbarer Nähe von bewohnten Gebäuden in erste Linie weitere Aufklärungsmaßnahmen und ggf. Besenderungs- und Vergrämungsmaßnahmen gebieten, keinesfalls aber die Entnahme des Wolfes rechtfertigen würden. Aus keinem der dem Gericht beschriebenen Vorfälle werde ersichtlich, dass sich der Wolf Menschen in einer nicht arttypischen Weise genähert habe. Vielmehr habe der Wolf vorsichtig agiert; es habe keine Interaktion mit Menschen stattgefunden.<sup>27</sup>

Beide Gerichtsentscheidungen nehmen u.a. Bezug auf den „**Bayerischen Aktionsplan Wolf**“, herausgegeben im März 2019 vom Bayerischen Landesamt für Umwelt (im Folgenden: Aktionsplan).<sup>28</sup> Nach dieser Veröffentlichung ergebe sich in unserer heutigen Kulturlandschaft zwangsläufig eine enge Nachbarschaft von Mensch und Wolf. Dass ein Wolf dabei auch tagsüber von Gebäuden aus gesehen werden könne und nachts gelegentlich Dörfer durchquere, gehöre zum normalen, arttypischen Verhalten, ebenso die Tatsache, dass ein Wolf zwar Menschen meide, gegenüber Maschinen oder Autos aber kaum Furcht zeige.<sup>29</sup> Die Handlungsempfehlungen des Aktionsplans zugrunde gelegt, sei eine kritische Phase erst erreicht, wenn sich ein Wolf wiederholt Menschen annähere und sich für Menschen zu interessieren scheine, was eine frühzeitige Besenderung und Vergrämung indiziere und bei ausbleibendem Erfolg eine Entnahme rechtfertige („4. Stufe“). Eine sofortige Entnahme sei erst dann angezeigt, wenn ein Wolf ohne Provokation aggressiv auf Menschen bzw. deren begleitende Hunde reagiert („5. Stufe“).<sup>30</sup>

---

26 BayVGH, Beschluss vom 11.3.2022, 14 CS 22.216, zitiert nach juris - Rn. 26.

27 VG München, Beschluss vom 21.1.2022, M 19 S 22.306, zitiert nach juris - Rn. 33 f.

28 Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU), Bayerischer Aktionsplan Wolf, [https://www.lfu.bayern.de/publikationen/get\\_pdf.htm?art\\_nr=lfu\\_nat\\_00360](https://www.lfu.bayern.de/publikationen/get_pdf.htm?art_nr=lfu_nat_00360).

29 Ebd., S. 37 ff.

30 Ebd., S. 40.

Verhalten	Ursache	Einschätzung	Vorgehen
Wolf läuft direkt an Ortschaften entlang/ durch Siedlungen hindurch/ in Sichtweite von Ortschaften/ Einzelgehöften entlang	Wölfe meiden Menschen, aber nicht menschliche Strukturen	Ungefährlich	Kein Handlungsbedarf.
Wolf flüchtet nicht sofort beim Anblick von Menschen und Autos. Bleibt stehen und beobachtet seinerseits	Der Wolf hat bisher keine schlechte Erfahrung gemacht. Insbesondere Jungwölfe reagieren eher unbedarft und neugierig.	Ungefährlich	Kein Handlungsbedarf.
Wolf wird wiederholt in unmittelbarer Nähe von bewohnten Häusern gesehen	Wolfsverhalten kann unterschiedliche Ursachen haben, z.B. Futterquelle oder Anziehung zu Hunden (vgl. Tabelle 2)	Verlangt Aufmerksamkeit. Mögliches Problem mit starker Habituation/ positiver Konditionierung.	Genauere Analyse der Situation. Information der Öffentlichkeit. Suche nach und Entfernen von Anreizen. Ggf. besondern und vergrämen.
Wolf nähert sich wiederholt Menschen, interessiert sich anscheinend für Menschen.	Wurde durch die Anwesenheit von Menschen „belohnt“; z. B. durch Futter.	Verlangt Aufmerksamkeit. Kritisch. Positive Konditionierung in Verbindung mit starker Habituation kann dazu führen, dass Wölfe immer dreister werden. Verletzungen nicht ausgeschlossen.	Möglichst frühzeitig besondern und vergrämen. Bei ausbleibendem Erfolg Entnahme.
Wolf reagiert unprovokiert aggressiv auf Menschen oder Menschen begleitende Hunde	z. B. Tollwut, starke Habituation	Gefährlich	Entnahme.

Abbildung 2: Wolfsverhaltensweisen in Bezug auf die Gefährlichkeit für den Menschen nach LfU Bayern<sup>31</sup>

All dies zugrunde gelegt, dürfte der bloße Aufenthalt eines Wolfes in Siedlungsnähe noch kein atypisches, gefährdendes Verhalten darstellen, welches eine letale Entnahme des Tieres erforderlich macht. § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BayWolfV dürfte mit dem Erfordernis der restriktiven Auslegung von Ausnahmebestimmungen (sowohl Art. 16 Abs. 1 S. 1 lit. c) der FFH-Richtlinie als auch § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG) nicht einhergehen.

#### 4.5. § 1 Abs. 2 S. 3 BayWolfV

Hinsichtlich des in § 1 Abs. 2 S. 3 BayWolfV fehlenden Erfordernisses, das artuntypische und ein gefährliches Verhalten zeigende Individuum zu identifizieren bzw. zumindest den Versuch hierfür zu unternehmen, dürfte der bayerische Ordnungsgeber die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage überschreiten. Gleiches dürfte für die letale Entnahme irgendeines Wolfes - anstelle eines Wolfes aus dem betreffenden Rudel - gelten (siehe bereits zuvor unter Ziff. 4.2. und 4.3.).

31 Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU), Bayerischer Aktionsplan Wolf, [https://www.lfu.bayern.de/publikationen/get\\_pdf.htm?art\\_nr=lfu\\_nat\\_00360](https://www.lfu.bayern.de/publikationen/get_pdf.htm?art_nr=lfu_nat_00360), S. 40.

## 5. Strafbarkeit der Jägerinnen und Jäger?

### 5.1. Bußgeld- und Strafvorschriften

Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ein wild lebendes Tier tötet. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden (§ 69 Abs. 2 Nr. 1b, Abs. 7 BNatSchG).

Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer eine in § 69 Abs. 2 Nr. 1 b BNatSchG bezeichnete vorsätzliche Handlung begeht, die sich auf ein Tier oder eine Pflanze einer streng geschützten Art bezieht (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Die Tötung eines Wolfes entgegen der Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes ist somit grundsätzlich strafbewehrt.

### 5.2. Auswirkungen behördlicher Genehmigungen auf die Verantwortlichkeit

Im Verwaltungsrecht werden Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes unterschieden. Auch ein aufgrund einer rechtswidrigen Norm erlassener und mithin selbst rechtswidriger Verwaltungsakt behält seine Wirksamkeit und kann in Bestandskraft erwachsen, vgl. § 43 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG).<sup>32</sup>

Bezogen auf § 71 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG würde durch eine nicht von einer artenschutzrechtlichen Ausnahme gedeckten Wolfsentnahme zwar der Tatbestand der Strafvorschrift verwirklicht. Eine Strafbarkeit der den Wolf tötenden Person würde bei Vorliegen einer entsprechenden behördlichen Genehmigung jedoch ausscheiden, weil die Rechtswidrigkeit des Verhaltens entfiel.<sup>33</sup> Eine **wirksame behördliche Genehmigung** würde insofern einen **Rechtfertigungsgrund** darstellen.<sup>34</sup> Der Adressat eines Verwaltungsaktes muss darauf vertrauen können, dass die Behörde entsprechend dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 2 und 3 GG und Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geltendes Recht eingehalten hat. Wird ein Wolf auf der Grundlage der Bayerischen Wolfsverordnung entnommen, so handelt die zur Ausführung berechtigte Person - ungeachtet etwaiger Bedenken zur Vereinbarkeit der Bayerischen Wolfsverordnung mit höherem Recht - mithin nicht strafbar.<sup>35</sup>

Ist die zuständige Behörde ihrerseits von der Rechtswidrigkeit einer von ihr auszuführenden Rechtsverordnung überzeugt, so kann sie deren gerichtliche Überprüfung im Wege eines **Normenkontrollverfahrens** betreiben, vgl. § 47 Abs. 2 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

---

32 Schoch/Schneider/Goldhammer, 3. EL August 2022, VwVfG § 43 Rn. 13.

33 MüKoStGB/Alt, 4. Aufl. 2022, StGB § 329 Rn. 46.

34 Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze/Stöckel/Müller-Walter, 244. EL Dezember 2022, BNatSchG § 71 Strafvorschriften, Rn. 11.

35 Weiterführend zur Legalisierungswirkung von Genehmigungen z.B. Landmann/Rohmer UmweltR/Beckmann/Wittmann, 99. EL September 2022, USchadG § 1 Rn. 24-27.

Das Antragsrecht der Behörde resultiert aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Da ihr keine Verwerfungskompetenz für gegen höherrangiges Recht verstoßende Rechtsvorschriften zusteht, kann sie durch einen Normenkontrollantrag verhindern, sehenden Auges eine von ihr als rechtswidrig erkannte Norm beachten zu müssen.<sup>36</sup>

\* \* \*