

An das
Amt der Salzburger Landesregierung
Legislativ- und Verfassungsdienst
Chiemseehof Postfach 527
5010 Salzburg

Per E-Mail: landeslegistik@salzburg.gv.at

Wien, 2.8.2021

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend eine Verordnung der Salzburger Landesregierung, mit der Jagdgebiete in den Wildregionen 2.1 (Kaprun-Fusch), 2.2 (Rauris) und 2.3 (Gastein West) betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden (G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2021), GZ 20031-LFW/723/268/3-2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nehmen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und der WWF Österreich Stellung zum Entwurf einer Verordnung, mit der Jagdgebiete in den Wildregionen 2.1 (Kaprun-Fusch), 2.2 (Rauris) und 2.3 (Gastein West) betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden (G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2021).

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 20 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie BirdLife Austria, GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

ÖKOBÜRO und der WWF erkennen die Notwendigkeit, durch Maßnahmen den Schutz der Almwirtschaft vor Wolfsrissereignissen zu bewirken. Der aktuelle Begutachtungsentwurf einer Maßnahmenverordnung zur Entnahme der Wölfe wird jedoch nicht als zielführend erachtet.

Die Frist zur Stellungnahme zu der Verordnung lief von 26.7.2021 bis 2.8.2021. Das Bundeskanzleramt empfiehlt seit 1971 eine Stellungnahmefrist von zumindest 6 Wochen.¹ Auch der österreichische Ministerrat empfiehlt in den von ihm beschlossenen Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung aus 2008 eine Frist von 6 bis 12 Wochen.² Bei einer Stellungnahmefrist

¹ BKA, GZ 53.567-2a/71.

² https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/Standards_der_Oeffentlichkeitsbeteiligung_2008.pdf?7vj628 (28.7.2021).

von nur einer Woche während der Sommermonate kann somit nicht von einer ernsthaften Beteiligungsmöglichkeit ausgegangen werden.

Die im Anschluss im Detail ausgeführten Kritikpunkte am vorliegenden Begutachtungsentwurf beziehen sich zusammengefasst auf folgende Aspekte:

I. Unzureichende Berücksichtigung der konkreten Umstände:

Für die Entnahmen fehlt eine **gemäß der FFH-Richtlinie erforderliche Einzelfallprüfung**. Generell stellt eine **Verordnung keine korrekte Rechtsform** für die Entnahme nach den Vorgaben des Unionsrechts dar.

II. Abschuss als unzulässige Maßnahme:

Der derzeitige Entwurf ermöglicht Entnahmen auch ohne die **Individualisierung der entsprechenden Exemplare**. Zudem sind **andere zufriedenstellende Lösungen** zur Abwendung drohender Schäden denkbar.

III. Mangelhafte Grundlage für eine Beurteilung:

Der Begutachtungsentwurf missachtet den **aktuell ungünstigen Erhaltungszustand**. Zudem weisen die **Schlussfolgerungen im Begutachtungsentwurf Lücken** auf und sind daher eine unzureichende Basis für eine artenschutzrechtliche Ausnahme.

IV. **Fehlende Naturverträglichkeitsprüfung:**

Aufgrund des Eingriffs in NATURA 2000-Gebiete wäre eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen der Gebiete erforderlich.

V. Fehlende Rechte der Öffentlichkeit stehen in Widerspruch zur der Aarhus Konvention:

Die Ausnahme erfordert es, **Beteiligung und Rechtsschutz für Mitglieder der Öffentlichkeit** vorzusehen.

I. Fehlende Einzelfallprüfung nach FFH-Richtlinie

Die Verordnung dient der Setzung von jagdgebietenübergreifenden Maßnahmen zum Schutz der Almwirtschaft vor Wolfsrissereignissen. Dafür werden bestimmte Jagdgebiete zu einem Maßnahmensgebiet zusammengefasst, in welchem in weiterer Folge die ganzjährige Schonzeit des Wolfes aufgehoben wird. Dies soll die Entnahme sogenannter „Problemwölfe“ ermöglichen, um den Eintritt ernster Schäden an den Viehbeständen zu verhindern. Nach den Erläuterungen handelt es sich dabei um einen einzelnen Wolf, der 25 Nutztiere innerhalb eines Monats in nicht schützbareren Bereichen tötet oder verletzt.

Hinsichtlich dieser Begriffsdefinition weisen wir vorab darauf hin, dass der in der Verordnung genannte Begriff „Problemwolf“ weder im „Wolfsmanagement Land Salzburg“ noch im Dokument „Wolfmanagement in Österreich – Grundlagen und Empfehlungen“ vorkommt. Vielmehr werden in beiden Dokumenten eine Einschätzung verschiedener Wolfsverhaltensweisen in Bezug auf Nutztiere und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen getroffen.

Beim Wolf handelt es sich um eine **streng geschützte Art** nach § 103 Abs 1 lit a Sbg JG iVm Anhang IV lit a FFH-RL. Eine Ausnahme von diesem Schutz ist nur nach § 104b Sbg JG möglich, der dem Art 16 FFH-RL nachempfunden ist. Damit die Voraussetzungen für eine Ausnahme vorliegen, müssen strenge Voraussetzungen erfüllt sein. Insbesondere darf es keine zufriedenstellenden Alternativen geben (siehe Ausführungen unter II.b) und die geschützte Art muss in einem günstigen Erhaltungszustand (siehe III.) verweilen.

In diesem Zusammenhang ist generell in Frage zu stellen, ob Eingriffe in eine geschützte Art mittels Verordnung überhaupt mit der FFH-RL vereinbar sind. Abweichungen vom strengen Schutzsystem des Art 12 FFH-RL sind nach Art 16 FFH-RL nämlich nur in **Ausnahmefällen** zulässig. Art 16 FFH-RL spricht explizit von einer „Ausnahmeregelung“. Ausgehend vom Regel-Ausnahme-Prinzip muss der strenge Schutz daher die Regel darstellen und ein Abweichen von diesem strengen Schutz darf nur in Ausnahmefällen bewilligt werden. So spricht man auch in der Literatur davon, dass Ausnahmen nur für den Einzelfall vorgesehen werden dürfen.³ Durch den Erlass einer Verordnung wird diese Einzelfallgerechtigkeit aber nicht mehr gewährleistet, vielmehr werden die **Ausnahmen vom Schutz zur Regel gemacht**. Man kann aufgrund des vorliegenden Begutachtungsentwurfs nicht davon ausgehen, dass Eingriffe in die geschützte Art Wolf tatsächlich nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden, also nur dann, wenn alle Voraussetzungen iSd FFH-RL (keine anderweitige zufriedenstellende Lösung, keine Beeinträchtigung des Erhaltungszustandes, Vorliegen eines bestimmten Zwecks) geprüft wurden und erfüllt sind.

Dass Ausnahmen vom Schutzsystem der FFH-RL restriktiv auszulegen und die erforderlichen Voraussetzungen dafür jeweils jeweils eigens von der zuständigen Stelle zu prüfen sind, geht auch aus dem jüngsten EuGH-Urteil zu Eingriffen in die Wolfspopulation in Finnland hervor:

Zudem stellt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, der die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie

³ Vgl Köhler, Naturschutzrecht² (2016) 66; Reichel, RdU-UT 2012/3, 8.

abweichen dürfen, genau und abschließend festlegt, eine Ausnahme von dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzsystem dar, die restriktiv auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-6/04, EU:C:2005:626, Rn. 111, und vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich, C-508/04, EU:C:2007:274, Rn. 110 und 128) und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet (vgl. entsprechend Urteil vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34).⁴

Folglich hat die entscheidende Stelle für jeden Abschuss einzeln zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art 16 FFH-RL bzw § 104b Sbg JG vorliegen und sicherzustellen, dass diese Ausnahmestimmungen auch restriktiv angewendet werden.

In der Verordnung hingegen **fehlt jeglicher Bezug zu Art 16 FFH-RL bzw § 104b Sbg JG und den darin enthaltenen Voraussetzungen.**

II. Abschussregelung als unzulässige Maßnahme

a. Individualisierung der zu entnehmenden Exemplare notwendig

Gemäß § 3 Abs 3 des Verordnungsentwurfs ist die Entnahme auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier zulässig, wenn die verursachten Schäden keinem bestimmten Wolf zugeordnet werden können und auf Grund des räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs davon auszugehen ist, dass sämtliche getöteten Tiere von ein und demselben Wolf getötet werden.

Das LVwG Salzburg hat kürzlich hervorgehoben, dass es im Fall einer Vergrämung oder Entnahme auszuschließen sein muss, dass die Maßnahme ein anderes Tier trifft:

„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 Salzburger JagdG).“⁵

⁴ EuGH C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 30.

⁵ LVwG Salzburg, 10.12.2020, Zl. 405-1/549/1/61-2020.

Kann hingegen nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund einer Ausnahmegenehmigung – sei dies mittels Bescheid oder Verordnung – ein anderes Individuum betroffen wäre, ist eine Ausnahme unzulässig.

Zur Rechtfertigung dieser Bestimmung wird in den Erläuterungen auf das EuGH-Urteil C-342/05, Rn 41, Bezug genommen, wonach sich eine Abschussgenehmigung nicht immer auf jene Exemplare beziehen können muss, die die Schäden verursachen.

Dazu ist jedoch festzuhalten, dass sich die genannte Entscheidung auf zugehörige Tiere eines Rudels bezog. Das Gericht führte in den Rn 42-44 weiter aus, dass nicht nachweisbar sei, dass „die Genehmigung zum Abschuss eines oder mehrerer Tiere eines Wolfsrudels, dem einige Tiere angehören, die solche Schäden verursachen oder verursachen können, diesen Schäden vorbeugen, sie ausschalten oder verringern kann“. Das Gericht gab daher im zitierten Fall der Europäischen Kommission Recht, dass die Jagd dann kein wirksames Mittel darstelle, Schäden zu verhindern, wenn ein Zusammenhang mit den einzelnen Tieren, die solche Schäden verursachen, nicht nachgewiesen sei.

Da sich sowohl aus dem Verordnungstext als auch den Erläuterungen ergibt, dass aufgrund der vorgesehenen Regelung im Einzelfall **nicht ausgeschlossen** ist, **dass auch Wölfe getötet werden, die nicht unter die Definition eines „Problemwolfs“ fallen**,⁶ ist dies **sowohl aus Erwägungen des FFH- als auch des Jagdrechts unzulässig**.

b. Ausmaß des Schadens und anderweitige zufriedenstellende Lösungen

Das artenschutzrechtliche Ausnahmeverfahren nach Art 16 FFH-RL verlangt eine Stufenprüfung. Zuerst wird das Vorliegen eines Ausnahmegrundes geprüft. Dabei handelt es sich den Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf zufolge um die Verhinderung ernsthafter wirtschaftlicher Schäden iSd Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL. Liegt ein solcher Ausnahmegrund vor, ist zu prüfen, ob es andere zufriedenstellende Lösungen gibt, um das Ziel zu erreichen.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat zur Frage eines **drohenden ernsthaften Schadens** kürzlich festgehalten, dass Übergriffe erst dann als Schaden zu betrachten sind, wenn ein Mindestmaß an wolfsabweisendem Herdenschutz vorliegt.⁷ Als mögliche Parameter führt das Gericht die Häufigkeit des Überwindens des empfohlenen Herdenschutzes, einen engen zeitlichen Zusammenhang der Rissereignisse, sowie einen engen räumlichen Zusammenhang und das Lernverhalten des Wolfes an.⁸ Rissereignisse, bei denen „die Weidetiere dem Wolf geradezu schutzlos ausgeliefert waren“, sind im Rahmen der Schadenprognose hingegen nicht zu berücksichtigen.⁹ Auch durch österreichische Gerichte wurde bereits festgestellt, dass reine Vermögensschäden – etwa durch Einrichtungen zum Fernhalten von Beutegreifern – nicht

⁶ Vgl etwa § 3 Abs 6 des Begutachtungsentwurfs, der weitere Entnahmen zulässt, falls sich herausstellt, dass das getötete Tier nicht schadensverursachend war.

⁷ Verwaltungsgericht Düsseldorf, 6.5.2021, 28 K 4055/20.

⁸ Ebd, Rn 75.

⁹ Ebd, Rn 91.

ausreichend sind, um der unionsrechtlichen Definition des „ernsthaften wirtschaftlichen Schadens“ zu entsprechen.¹⁰

Die im Begutachtungsentwurf festgelegte pauschale Ausnahme berücksichtigt diese Anhaltspunkte, die sich auf einzelne Individuen beziehen, nicht. Im Ergebnis kann nicht davon ausgegangen werden, dass sämtliche von der Definition eines „Problemwolfs“ erfassten Tiere für einen drohenden ernsthaften wirtschaftlichen Schaden ursächlich sind (vgl auch unten, II.b.).

Die Zulässigkeit einer Ausnahme vom strengen Schutz setzt außerdem voraus, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, um das Ziel zu erreichen. So hat auch der EuGH¹¹ die Bedeutung der Alternativenprüfung bereits mehrfach betont und hervorgehoben, dass Vorhaben nicht genehmigt werden dürfen, wenn Alternativlösungen bestehen, die die Umwelt weniger beeinträchtigen (sog **gelinderes Mittel**). Dementsprechend hat er auch in seinem jüngsten Urteil zur finnischen Wolfsjagd festgehalten, dass eine Ausnahme vom strengen Artenschutz nur zulässig ist, *„wenn es an einer anderweitigen Maßnahme fehlt, mit der das verfolgte Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden kann und die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote beachtet werden“*.¹²

Da die Tötung von Individuen einer geschützten Art mit Sicherheit den stärksten möglichen Eingriff darstellt, sind gelindere Mittel in diesen Fällen besonders genau zu untersuchen. Hinzu kommt, dass der EuGH auch hier ganz klar **eine genaue und angemessene Begründung unter Verweis auf relevante technische, rechtliche und wissenschaftliche Berichte** verlangt.¹³ Bei der Gewährung von Ausnahmen ist demnach nachzuweisen, dass es *„unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt“*.¹⁴ Auch auf nationaler Ebene hat etwa das LVwG Tirol in ähnlicher Weise entschieden, dass die Anordnung von Abschüssen von Habichten voraussetzt, dass *„alle technisch möglichen und zumutbaren Maßnahmen zur Abwendung von Schäden durch Habichte gesetzt worden und erfolglos geblieben sind.“*¹⁵

Die **Prüfung von alternativen Präventionsmaßnahmen**, wie sie etwa die Zäunung, das Aufstellen von Nachtpferchen, die Behirtung und der Einsatz von Herdenschutzhunden darstellt, erfolgt im Verordnungsentwurf hingegen nach allgemeinen Kriterien für 52 Almen mit Schaf- und Ziegenhaltung, ohne Einzelfallprüfung und kommt zu dem Ergebnis, dass alternative Maßnahmen generell nicht möglich wären. In der Praxis hat sich sowohl in den Nachbarstaaten als auch im Rahmen einer „Machbarkeitsstudie Herdenschutz Tirol“ durch die Schweizer landwirtschaftliche Beratungszentrale Agridea gezeigt, dass jede Alm in der Machbarkeit und Umsetzung des Herdenschutzes sehr spezifisch und einzeln zu betrachten ist. Bei der Einschätzung, ob alternative Maßnahmen möglich sind, braucht es daher jeweils eine Beurteilung

¹⁰ Vgl etwa LVwG Tirol 23.07.2020, LVwG-2020/34/0172-21 zur wortgleichen Ausnahmebestimmung der Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG.

¹¹ EuGH C-241/08, *Kommission/Frankreich*, ECLI:EU:C:2010:114, Rn 70-73; C-239/04, *Kommission/Portugal*, ECLI:EU:C:2006:665, Rn 40; C-441/03, *Kommission/Niederlande*, ECLI:EU:C:2005:233, Rn 26-29.

¹² EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 47.

¹³ Vgl ebd Rn 49f.

¹⁴ Ebd Rn 51.

¹⁵ LVwG Tirol 23.7.2020, LVwG-2020/34/0172-21.

durch erfahrene Expertinnen bzw Experten im Herdenschutz vor Ort. Eine generelle Beurteilung aus der Ferne über große Gebiete hinweg ist daher stark zu hinterfragen.

Weiters wird unter Punkt 5 zu den einzelnen Bestimmungen zu § 1 erwähnt, „Zur raschen Soforthilfe für betroffene Landwirte nach einem bestätigten Wolfsriss wird seitens des Landes Salzburg umgehend Kontakt mit dem ‚Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs‘ aufgenommen, um in Zusammenarbeit mit dem Notfallteam des Österreichzentrums im betroffenen Almgebiet beispielsweise unter Zuhilfenahme von Notfallkits Nachtpferche zu errichten“. Das **Aufstellen von Nachtpferchen** ist somit durchaus als alternative Maßnahme zu betrachten und wäre auch umsetzbar.

Die Umsetzung von Herdenschutz ist selbstverständlich mit Kosten verbunden. Aber es gibt nicht nur auf Landesebene vom Land Salzburg Förderungen dafür.¹⁶ Generell gibt es eine wirksame finanzielle Unterstützung von Tierhaltern, die „verfügbar und möglich“ ist. Sowohl über den EU-Fonds für Ländliche Entwicklung (ELER) als auch über das EU Umwelt- und Klimaschutzprogramm LIFE. Die Förderung der Anschaffung von wolfsabweisenden Zäunen und Herdenschutzhunden ist zu 100 % über den ELER möglich. Auch Arbeitskosten für den Erhalt von Schutzzäunen sind förderfähig, damit die Beweidung in Wolfsgebieten aufrechterhalten wird.¹⁷ Dementsprechende Möglichkeiten und Vorgehensweisen wurden auch bei der Herdenschutztagung in Salzburg am 22. Jänner 2020 von Vertretern der Europäischen Kommission klar betont und empfohlen.¹⁸

Seit den ersten Übergriffen durch Wölfe in Salzburg vor etwa zehn Jahren wurden keine Versuche gestartet, fachgerechten Herdenschutz mit Hirten und Herdenschutzhunden umzusetzen. Seither wird immer wieder betont, wie auch bereits im Jahr 2019 in einem Bescheid zum Abschuss eines Wolfes im Pongau ausgeführt, dass derzeit keine Hirten und keine Herdenschutzhunde zur Verfügung stehen. Seit damals wurde jedoch nichts getan, damit sich an dieser Situation etwas ändert. Weder wurde mit der Zucht und der Ausbildung von Herdenschutzhunden begonnen, noch wurde geeignetes Hirtenpersonal beschäftigt. Selbst kurzfristige Lösungen wurden nicht angedacht. Es gibt in Österreich einige gut ausgebildete Herdenschutzhunde, die zumindest für einen beschränkten Zeitraum ausgeliehen hätten werden können. Auch Hirten, die Erfahrung im Herdenschutz haben und bereits bei Pilotprojekten in Österreich im Einsatz waren, stehen zur Verfügung. Hier fehlt es möglicherweise auch am Informationsaustausch und der Mobilisierung aller Interessensgruppen, damit langfristiger Herdenschutz im alpinen Raum auch machbar und leistbar gestaltet wird.

Die zeigt, dass es jedenfalls bereits zur **vermehrten Umsetzung anderer zufriedenstellender Lösungen** hätte kommen können. Den Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf ist weder zu entnehmen, dass **alternative Maßnahmen zum Schutz**

¹⁶ https://www.salzburg.gv.at/agrarwald/_Documents/foerderansuchen_herdenschutzmassnahmen.pdf (30.7.2021).

¹⁷ Topagrar ONLINE: EU drängt auf Herdenschutzmaßnahmen gegen den Wolf: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/eu-dringt-auf-nationale-herdenschutzmassnahmen-gegen-den-wolf-10369353.html> (30.7.2021).

EK Schreiben zur EUREGIO-Resolution „Große Beutegreifer am Beispiel Wolf“, 5.3.2019

¹⁸ Siehe auch ORF online: „Töten von Wölfen kein Nutzen für Viehzüchter“: <https://salzburg.orf.at/stories/3031136/> (30.7.2021).

der Nutztiere in den letzten Jahren geprüft und angewendet wurden, noch inwieweit diese Alternativen im Einzelfall denkbar wären.

III. Mangelhafte Beurteilung der aktuellen Situation

a. Ungünstiger Erhaltungszustand

Für eine artenschutzrechtliche Ausnahmegewilligung ist es erforderlich, dass die Population der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmen ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand (Art 1 lit i der FFH-Richtlinie) verweilt. In seinem jüngsten Urteil zur Auslegung des Art 16 FFH-RL hat der EuGH festgehalten, dass der günstige Erhaltungszustand eine „*unabdingbare Voraussetzung*“¹⁹ für die Gewährung von Ausnahmen vom strengen Schutz ist.

Die Population der Wölfe in Österreich ist indes im Vergleich zum Jahr 2019 sogar zurückgegangen bzw konnten nicht alle Tiere nachgewiesen werden.²⁰ Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass das Monitoring geschützter Arten in Österreich lückenhaft und unterfinanziert ist. Hinzu kommt auch die Bedrohung durch illegale Abschüsse.²¹ Das LVwG Salzburg hat dazu kürzlich festgestellt, dass ein **günstiger Erhaltungszustand** des Wolfs nach den Kriterien der FFH-Richtlinie **in Österreich noch nicht erreicht** wurde.²² Auch aus den Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf geht hervor, dass ein günstiger Erhaltungszustand derzeit nicht gegeben ist. Die Voraussetzungen einer Ausnahme sind daher gem Art 16 Abs 1 der FFH-Richtlinie nicht gegeben, weshalb eine Tötung aus unionsrechtlicher Sicht unzulässig ist.

b. Begründung der Verordnung weist Lücken auf

Die Definition eines „Problemwolfes“ nach einer willkürlich gewählten Anzahl von Nutztierverlusten festzulegen, wie es der Salzburger Managementplan vorsieht, widerspricht dem EU-Naturschutzrecht und ist auch in fachlicher Hinsicht nicht nachvollziehbar. Solange Rissereignisse nicht nachhaltig abgewendet werden, sondern schlicht mit dem nächsten durchziehenden Wolf von vorne beginnen würden, stellt der Nutztierverlust allein keinen geeigneten Anhaltspunkt dar. Im österreichweiten Dokument „Wolfsmanagement in Österreich – Grundlagen und Empfehlungen“ wurde daher bei der Einstufung eines Wolfsverhaltens bewusst von einer gewählten Anzahl von Exemplaren abgesehen.

Da Wolfs-Monitoring in Salzburg nur im Anlassfall durchgeführt wird, sind Aussagen zur Entwicklung des Wolfsbestandes in Salzburg schwierig zu treffen. Die Vorgangsweise entspricht auch nicht dem Wolf-Managementplan 2019, der ein aktives Monitoring vorsieht. Auch die Einrichtungen der Präventionsberatung, die über notwendige und geeignete Schutzmaßnahmen

¹⁹ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 55.

²⁰ <https://www.derstandard.de/story/2000124618558/wolfsbestand-in-oesterreich-auf-rund-40-tiere-zurueckgegangen> (30.7.2021).

²¹ Vgl erst vor kurzem ein Vorfall im Mühlviertel: <https://www.derstandard.at/story/2000128452824/offenbar-wolf-im-muehlviertel-abgeschossen> (30.7.2021).

²² LVwG Salzburg, 10.12.2020, Zl. 405-1/549/1/61-2020.

sowie Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung und Abgeltung informieren sollen, werden im Managementplan vorgesehen, wurden in dieser Form bisher aber nicht eingerichtet.

Da demnach einerseits die im Wolfs-Managementplan 2019 getätigten Aussagen Lücken aufweisen und andererseits vorgesehene Maßnahmen nicht umgesetzt wurden, stellt der **Managementplan keine ausreichende fachliche Referenz für die artenschutzrechtliche Ausnahme** dar.

IV. Fehlende Naturverträglichkeitsprüfung aufgrund des Eingriffs in NATURA 2000-Gebiete

Dem Verordnungsentwurf sind Anlagen angeschlossen, in denen die betroffenen Jagdgebiete in den Wildregionen 2.1, 2.2 und 2.3 aufgelistet werden. Wenngleich eine Darstellung der Gebiete auf einer Karte bedauerlicher Weise fehlt, befinden sich alle drei genannten Wildregionen teilweise auch in NATURA 2000-Gebieten (Nationalpark Hohe Tauern) bzw in deren unmittelbarer Nähe.

Da die geplanten Entnahmen der Wölfe in bzw aufgrund der örtlichen Nähe zu ausgewiesenen Europaschutzgebieten dazu geeignet sind, die Wolfspopulation in diesen erheblich zu beeinträchtigen, hat der Erlass der Maßnahmengebietsverordnung Wolf mit einer Naturverträglichkeitsprüfung gem Art 6 Abs 3 FFH-RL, zumindest aber mit einer entsprechenden Vorprüfung einherzugehen. Denn aufgrund der Lebensraumnutzung des Wolfes mit ausgedehnten Streifgebieten kann nicht vorab ausgeschlossen werden, dass es durch die Wolfsentnahmen zu Auswirkungen auf Europaschutzgebiete kommt.

Geplante Maßnahmen in nach dem Salzburger NationalparkG geschützten Gebieten dürfen zu **keiner erheblichen Beeinträchtigung der Erhaltungsziele** der Schutzgebiete führen. Von diesen Zielen ist gem § 2 Abs 2 Salzburger NationalparkG auch der günstige Erhaltungszustand des Wolfs erfasst. Es wäre daher jedenfalls eine Naturverträglichkeitsprüfung gemäß § 22a Abs 4 Sbg NSchG durchzuführen gewesen.

V. Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten für Öffentlichkeit fehlen

Im aktuellen Begutachtungsentwurf sind keine Beteiligungs- bzw Überprüfungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit, insb Umweltschutzorganisationen, vorgesehen. Dies stellt einen klaren Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Aarhus Konvention dar.

Das Recht auf Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit besteht schon allein aus dem Grund, dass es, wie oben ausgeführt, aufgrund möglicher Auswirkungen auf NATURA 2000-Gebiete der Durchführung einer Naturverträglichkeitsprüfung gem Art 6 Abs 3 FFH-RL bedarf. Dementsprechend stehen der betroffenen Öffentlichkeit ein **Recht auf Beteiligung im Rahmen der Naturverträglichkeitsprüfung und des artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahrens** sowie ein **Recht auf gerichtliche Überprüfung dieser**

Entscheidungen zu. Zu Art 6 FFH-RL hat der EuGH bereits festgestellt, dass die nationalen Behörden und Gerichte die betroffene Öffentlichkeit am Verfahren zu beteiligen haben und letztere die Rechtmäßigkeit von staatlichen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen iZm mit Art 6 FFH-RL anfechten können muss.²³ Ein Beteiligungsrecht ist inzwischen auch in § 55a Salzburger NaturschutzG vorgesehen. Die Verordnung lässt jedoch keine Beteiligungsoptionen, die Art 6 Abs 2-10 Aarhus Konvention gerecht werden, zu.

Gem Art 9 Aarhus Konvention muss es zudem eine Überprüfungsmöglichkeit geben, da auch Verordnungen von Art 9 Abs 3 erfasst sind. Wie der EuGH und auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“²⁴ festgehalten haben, betrifft der Zugang zu Gerichten nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, sondern auch Verordnungen. Der vorliegende Entwurf sieht jedoch keine Möglichkeit für anerkannte Umweltschutzorganisationen vor, gegen die Verordnung Rechtsmittel zu erheben. Dies steht in Widerspruch zu geltendem Unionsrecht und zur Aarhus Konvention, da nach wie vor **keine Anfechtungsmöglichkeit von Verordnungen** im Salzburger NSchG vorgesehen ist. Wie im Begutachtungsentwurf erläutert, ist Umweltschutzorganisationen der Gang zum Verfassungsgerichtshof nach derzeitiger Judikatur nicht gesichert. Darüber hinaus würde dies auch nicht den Anforderungen der Aarhus Konvention eines angemessenen und effektiven Rechtsmittels entsprechen.²⁵ Dies führt im Ergebnis zu einer unzulässigen Lücke im Rechtsschutz, der notfalls per Analogieschluss zu begegnen wäre. Durch diese Rechtsform einer Verordnung werden klare Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit unterlaufen.

Die Ausnahmegewilligungen in Salzburg, die bislang mittels Bescheid erteilt worden waren, wurden bisher nämlich von Umweltschutzorganisationen (darunter auch ÖKOBÜRO und der WWF) erfolgreich angefochten.²⁶ Aufgrund des jetzt beabsichtigten Wechsels der Rechtsform liegt also der Verdacht nahe, dass dieser dazu dienen soll, Anfechtungen durch Umweltschutzorganisationen in Zukunft zu verhindern. Es wird von Seiten des Ordnungsgebers nämlich nicht begründet, warum ein Abgehen von der bisherigen Rechtsform (Bescheid) überhaupt notwendig ist. Wie bereits oben erläutert, ist darüber hinaus aufgrund der Einräumung von Eingriffsgenehmigungen mittels Verordnung eine Prüfung des Einzelfalls nicht gewährleistet und besteht im gegenständlichen Fall kein Grund, der ein solch europarechtswidriges Vorgehen rechtfertigen könnte.

Ein ausreichender Rechtsschutz von Umweltschutzorganisationen gegen Verordnungen durch Verordnungsanfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) ist, wie auch im Begutachtungsentwurf ausgeführt wird, nach der derzeitigen Judikatur des VfGH nicht gesichert. Zudem entspricht diese Möglichkeit auch nicht den Anforderungen eines angemessenen, effektiven Rechtsschutzes gem Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention.

ÖKOBÜRO und der WWF betonen daher, dass **artenschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen** sowohl gemäß Artikel 16 der FFH-Richtlinie (vgl Ausführungen

²³ EuGH 8.11.2016, C-243/15 *Braunbär II*, Rn 60.

²⁴ VfGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

²⁵ Vgl Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention.

²⁶ ZB LVwG Salzburg, 10.12.2020, Zl. 405-1/549/1/61-2020.

unter I.) als auch aus Gründen des zwingenden Rechtsschutzes nach Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention der **Bescheidform** bedürfen.

ÖKOBÜRO und der WWF weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass gegen Österreich ein Vertragsverletzungsverfahren eben aufgrund mangelnder Umsetzung der Aarhus Konvention anhängig ist. Die Europäische Kommission hat Österreich erst kürzlich wieder zur Rechtfertigung aufgefordert, wobei nach ÖKOBÜRO und dem WWF vorliegenden Informationen der mangelnde Rechtsschutz bei Ausnahmegenehmigungen in Verordnungsform explizit beanstandet wurde. Auch das Aarhus Convention Compliance Committee hat festgestellt, dass Österreich seine Verpflichtungen aus der Aarhus Konvention nicht erfüllt.²⁷ Im vorliegenden Begutachtungsentwurf werden die Aussagen dieser europäischen bzw völkerrechtlichen Institutionen klar missachtet.

In Anbetracht der oben ausgeführten rechtlichen und inhaltlichen Mängel des gegenständlichen Begutachtungsentwurfs fordern ÖKOBÜRO und der WWF, den Verordnungsentwurf ersatzlos zurückzuziehen und die Arbeit an einem zielführenden Wolfmanagement fortzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer
ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung



Mag.ª Hanna Simons
Stv Geschäftsführerin
WWF Österreich

²⁷ Vgl zuletzt ACCC draft report zur Umsetzung der Entscheidung VI/8b betreffend Österreich, abrufbar unter https://unece.org/sites/default/files/2021-07/VI.8b_Austria_draft_report_to_MOP7_for_comment.docx (28.07.2021).