

An das Amt der Salzburger Landesregierung
Legislativ- und Verfassungsdienst
5020 Salzburg

Per E-Mail an: landeslegistik@salzburg.gv.at und an Begutachtung@salzburg.gv.at

Wien, am 11.07.2024

Stellungnahme zu dem Entwurf der
Verordnung der Salzburger Landesregierung, mit der die Jagdgebiete der Wildregionen 1.1. (Krimml), 1.2. (Sulzbachtäler-Habach-Hollersbach), 1.3. (Felbertal-Stubachtal), 1.4. (Mühlbach), 2.1. (Kaprun-Fusch), 2.2. (Rauris), 2.3. (Gastein West), 3.1. (Paß Thurn), 3.2. (Pinzgauer Schieferalpen West) ua betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden, und die Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 5. Juni 2024, LGBl Nr 50, zur Erklärung der Jagdgebiete der Wildregionen 1.1. (Krimml), 1.2. (Sulzbachtäler – Habach – Hollersbach) ua betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet, aufgehoben wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Veröffentlichung am 9. Juli 2024 wurde zur Begutachtung des vorliegenden Entwurfs der Salzburger Landesregierung mit Frist bis 11. Juli 2024 (!) aufgerufen. Hierzu beziehen ÖKOBURO –Allianz der Umweltbewegung und der WWF Österreich als anerkannte Umweltschutzorganisation wie folgt Stellung zum vorliegenden Entwurf und halten nachstehend die im Anschluss im Detail ausgeführten Kritikpunkte kurz zusammengefasst fest.

ÖKOBURO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 21 österreichische Umwelt-, Natur-, und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN, BirdLife und der WWF. ÖKOBURO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung und ist Mitglied im europäischen Umweltrechtsnetzwerk Justice & Environment. Der WWF Österreich ist eine anerkannte Umweltschutzorganisation, die sich für besonders schützenswerte Lebensräume und Arten in Österreich einsetzt.

- **Begutachtungsfrist**

Die Frist zur Stellungnahme beträgt nur 3 Arbeitstage. Diese kurze Begutachtungsfrist ist unzumutbar. Dazu ist kritisch anzumerken, dass das Bundeskanzleramt bereits 2008 in einem Rundschreiben empfohlen hat, dass für Begutachtungen betreffend Gesetze und Verordnungen zumindest eine vierwöchige Frist vorzusehen ist (GZ BKA-600.614/0002-

V/2/2008). Bei einer derartig kurzen Stellungnahmefrist kann nicht von einer effektiven Beteiligungsmöglichkeit ausgegangen werden.

- Fehlende Rechte der Öffentlichkeit stehen im Widerspruch zur Aarhus-Konvention

Anerkannte Umweltschutzorganisationen sind an artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahren wie dem vorliegenden effektiv zu beteiligen. Das vorliegende Begutachtungsverfahren erfüllt die Vorgaben der Aarhus Konvention (vgl. Art 6 Aarhus Konvention) an eine effektive Beteiligung nicht. Insbesondere der Sicherstellung, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird (Art 6 Abs 8 Aarhus Konvention), als auch der Verpflichtung die Öffentlichkeit über die Entscheidung zu informieren und die Erwägungen zugänglich zu machen, auf die sich die Entscheidung stützt (Art 6 Abs 9 Aarhus Konvention) kann im Rahmen eines Ordnungsverfahrens nicht nachgekommen werden.

Darüber hinaus gibt es keinen gesetzlich festgelegten sowie aufschiebenden Rechtsschutz für anerkannte Umweltorganisationen gegen europarechtswidrige Verordnungen.¹ Die Praxis der nationalen Behörden, welche eine richtlinienkonforme Anwendung sicherstellt, kann für sich allein nicht die Klarheit und Bestimmtheit aufweisen, die erforderlich sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit gerecht zu werden (vgl. EuGH 2.3.2023 C-432/21, Kommission/Polen, Rn 183). Das Recht, sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf das Unionsrecht zu berufen, stellt nur eine Mindestgarantie dar und reicht nicht aus, um für sich allein seine uneingeschränkte Anwendung zu gewährleisten. Umgekehrt kann die Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit dem Unionsrecht letztlich nur mithilfe verbindlichen nationalen Rechts ausgeräumt werden. (EuGH 20.3.1986 Rs 72/85, Kommission/Niederlande, Rn. 20, und EuGH 15.10.1986 C-168/85, Kommission/Italien, Rn. 11ff.). Insofern ist der Landesgesetzgeber dazu angehalten Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten für Verordnungen, welche Ausnahmen von Art 12 FFH-RL festlegen, gesetzlich vorzusehen.

- Unzureichende Berücksichtigung der konkreten Umstände

Das Vorliegen eines Ausnahmegrundes ist nach der EuGH-Judikatur zwingend zu belegen: Bei der Gewährung der Ausnahmen ist es zwingend, die Ziele, auf die sich eine Ausnahme

¹ Siehe dazu auch die einschlägige Rsp des VfGH in den Causen „Forchtenstein“ und „WWRPI Tiroler Oberland“.

gründet, in der Entscheidung „klar, genau und fundiert“ (vgl. EuGH 10.10.2019, C-674/17 *Tapiola*, Rn 41) festzulegen. Darüber hinaus ist für jeden dieser Ausnahmegründe gesondert zu prüfen, ob die vorgesehenen Maßnahmen geeignet wären, das genannte Ziel zu erreichen bzw. ob es Alternativen zur Erreichung des Ziels gäbe.

Der Begutachtungsentwurf enthält diesbezüglich nur unzureichende Ausführungen.

- Ausnahmen vom Schutz dürfen nicht zur Regel gemacht werden

Nur das im Bescheiderlassungsverfahren vorgesehene Ermittlungsverfahren ermöglicht es, eine Einzelfallprüfung durchzuführen (vgl. § 56 iVm §§ 37 ff AVG), wie sie von Art 16 FFH-RL vorgesehen ist. Aufgrund der vorliegenden Verordnung kann nicht davon ausgegangen werden, dass Eingriffe in die gem Anh II und Anh IV FFH-RL geschützte Art Wolf (*Canis lupus*) tatsächlich nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden, also nur dann, wenn sämtliche Voraussetzungen iSd FFH-RL (Ausnahmegrund und Geeignetheit des Mittels, keine anderweitige zufriedenstellende Lösung, keine Beeinträchtigung des Erhaltungszustandes) geprüft wurden und erfüllt sind.

Die Tatsache, dass dieser Verordnungsentwurf nur einen Monat nach Erlassung der letzten Maßnahmengebietsverordnung ergeht, macht die Wichtigkeit des Einzelfallbezugs deutlich. Der Maßstab für Ausnahmen vom strengen Schutz des Art 16 FFH-RL darf sich nicht auf pauschal festgelegte Gebiete beziehen, denn wie die so knapp zu erfolgende Aufhebung und Neuerlassung der Maßnahmengebietsverordnung zeigt, kann dadurch nicht den Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werden.

- Gelindere Mittel sind möglich und wurden auch zahlreich im Dokument „*Wolfsmanagement in Österreich*“ (2021)² vorgeschlagen. Behirtung wird kategorisch ausgeschlossen, obwohl es bereits ausgebildete Hirt:innen und zertifizierte Herdenschutzhunde in Österreich gibt.³

Mit der vorgeschlagenen Maßnahmengebietsverordnung sollen für Entnahmen von Wölfen in Maßnahmengebieten, die auch als Weideschutzgebiete ausgewiesen wurden (Weideschutzgebietsverordnung) anderweitige zufriedenstellende Lösungen (wie die Zäunung

² Vgl. <https://baer-wolf-luchs.at/info/publikationen-des-oez> (3.6.2024).

³ <https://www.fachschulen.steiermark.at/cms/beitrag/12920254/105467471/>.

und Behirtung samt Herdenschutzhunden) als gelinderes Mittel auf Grundlage allgemeiner Kriterien ohne Einzelfallprüfung ausgeschlossen werden.

Die Beurteilung muss aufgrund einer Einzelfallprüfung vorgenommen werden und kann nicht auf allgemein und vorab festgelegte Kriterien gestützt werden. Vielmehr ist die Beurteilung in den breiteren Kontext der Maßnahmen und Pläne eines Mitgliedstaats zu stellen, die einen strengen Schutz des Wolfs ermöglichen sollen (vgl auch GA Tamara Capeta, SA v 18.1.2024 zu C-601/22, Rn 116).

- Weiters ermöglicht der Entwurf Entnahmen auch ohne die Individualisierung der entsprechenden Exemplare. Vergrämungsmaßnahmen werden im gegenständlichen Verordnungsentwurf sogar ausgeschlossen.
- Vorgeschlagene Verordnung ist kein probates Mittel zur Zielerreichung

Der Wolf ist eine weit wandernde Tierart, die in einer Nacht leicht über 50 Kilometer zurücklegt. Die Tiere wandern aus den umliegenden Nachbarländern nach Österreich ein. Wird ein Wolf letal entommen, so wandert in kürzester Zeit ein neuer Wolf ein und das Risiko von Schäden an ungeschützten Nutztieren bleibt aufrecht. Die einzige, europaweit erprobte Lösung liegt in einem flächenweiten Ergreifen präventiver Herdenschutzmaßnahmen. Aus diesem Grund ist der vorliegende Begutachtungsentwurf kein probates Mittel zur Zielerreichung.

- Äußerst mangelhafte Grundlage für eine Beurteilung.

Die Schlussfolgerungen im Begutachtungsentwurf weisen Lücken auf und sind daher eine unzureichende Basis für eine artenschutzrechtliche Ausnahme.

ÖKOBURO und der WWF Österreich erkennen zwar die Notwendigkeit, durch Maßnahmen den Schutz der Almwirtschaft vor Wolfsrissereignissen zu bewirken. Der aktuelle Begutachtungsentwurf wird aber nicht als zielführend erachtet. Mehrere Punkte des Begutachtungsentwurfs widersprechen den völker- und europarechtlichen Vorgaben und sind darüber hinaus naturschutzfachlich falsch. Die ausgeführten Kritikpunkte am Entwurf beziehen sich insbesondere auf die nachstehenden Aspekte:

1. Fehlende Rechte der Öffentlichkeit stehen im Widerspruch zur Aarhus-Konvention

Es ist zu betonen, dass Begutachtungsentwürfe für Verordnungen, in denen Ausnahmen gem Art 16 FFH-RL festgeschrieben werden sollen, allen für das betroffene Bundesland anerkannten Umweltschutzorganisationen zuzustellen sind. Gem Art 6 Abs 1 lit b und Art 9 Abs 2 Aarhus Konvention ist jedenfalls in dieser Art artenschutzrechtlicher Ausnahmeverfahren die betroffene Öffentlichkeit – dazu zählen jedenfalls die gem § 19 Abs 7 UVP-G anerkannten Umweltorganisationen - an der Entscheidungsfindung effektiv zu beteiligen.

Begutachtungsverfahren im Rahmen eines Verordnungserlassungsverfahrens entsprechen nicht den Anforderungen in Art 6 Aarhus Konvention an eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung. Insbesondere der Sicherstellung, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird (Art 6 Abs 8 Aarhus Konvention), als auch der Verpflichtung, die Öffentlichkeit über die Entscheidung zu informieren und die Erwägungen zugänglich zu machen, auf die sich die Entscheidung stützt (Art 6 Abs 9 Aarhus Konvention) kann im Rahmen eines Verordnungsverfahrens nicht nachgekommen werden.

Mit dem gegenständlichen Entwurf soll binnen vier Wochen nach dem letzten Riss- bzw. Verletzungsereignis bzw. nach der Beurteilung als Risikowolf sog „Schad- oder Risikowölfe“ iSd § 3 Abs 2 des Begutachtungsentwurfs im Maßnahmengebiet gemäß § 2 der Verordnung durch Abschuss letal entnommen werden dürfen. Es handelt sich daher um eine Entscheidung die erhebliche Umweltauswirkungen haben kann, die von Art 6 Abs 1 lit b Aarhus Konvention erfasst sind. Diese Bestimmung verlangt im Zuge der Entscheidungsfindung eine umfassende sowie effektive Öffentlichkeitsbeteiligung (Art 6 Abs 2 bis 11 Aarhus Konvention). Gegen die einzelnen Entnahme-Entscheidungen muss außerdem gemäß Art 9 Abs 2 Aarhus Konvention Rechtsschutz gewährt werden. Im Rahmen des Rechtsschutzverfahrens muss die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidung vollumfänglich überprüft werden können. Der Rechtsschutz muss darüber hinaus effektiv und soweit angemessen auch vorläufig, sprich: aufschiebend sein (Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention).

Der gegenständliche Entwurf der Verordnung lässt jedenfalls keine effektive Beteiligungsoptionen, die Art 6 Aarhus Konvention gerecht wird, zu. Eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung wie es Art 6 Aarhus Konvention vorschreibt, kann das vorliegende Begutachtungsverfahren jedenfalls nicht gewährleisten.

Die Ausgestaltung von Begutachtungsverfahren im Rahmen von Verordnungserlassungen sind nicht gesetzlich geregelt, und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Disposition der Behörden überlassen. Das zeigt sich auch daran, dass die Stellungnahme von ÖKOBURO und WWF zu der erst im letzten Monat erlassenen Maßnahmengietsverordnung vom 5. Juni 2024 überhaupt keine Berücksichtigung gefunden hat. Nur einen Monat später wird die Maßnahmengietsverordnung nun aufgehoben und in leicht adaptierter Form unter Einbeziehung eines weiteren Gebietes neu erlassen. Die schon im Rahmen der ersten Stellungnahme angemerkten Rechtswidrigkeiten bestehen auch in diesem Verordnungsentwurf. Wie eingangs erwähnt, ist die Stellungnahmefrist von nur 3 Arbeitstagen deutlich zu kurz und lässt keine fundierte Auseinandersetzung mit dem Verordnungstext zu. Es gibt zudem keine – im Rahmen des Begutachtungsverfahrens – bestehende Möglichkeit für Umweltschutzorganisationen zeitnah Zugriff auf Beurteilungsgrundlagen zu erlangen und insofern keine Möglichkeit auf Akteneinsicht.

ÖKOBURO und der WWF Österreich betonen, dass artenschutzrechtliche Ausnahmebewilligungen gemäß Art 16 FFH-Richtlinie (siehe unten) der Bescheidform bedürfen.

2. Unzureichende Berücksichtigung der konkreten Umstände und Ausnahmen dürfen nicht zur Regel gemacht werden

Die Maßnahmengietsverordnung dient der Setzung von jagdgebietsübergreifenden Maßnahmen zum Schutz der Almwirtschaft vor Wolfsrissereignissen. Dafür werden bestimmte Jagdgebiete zu einem Maßnahmengiet iSd § 2 des Verordnungsentwurfs zusammengefasst, in welchem in weiterer Folge die ganzjährige Schonzeit des Wolfes aufgehoben wird. Dies soll die Entnahme sog. „Schad- oder Risikowölfe“ (§4a Abs 1 oder 2 JG) ermöglichen. Nach den Erläuterungen handelt es sich dabei um einen Wolf der in der Gemeinde Niedersill eine Reihe von Schafen gerissen hat (vgl. S 5).

Hinsichtlich dieser Begriffsdefinitionen weisen wir vorab darauf hin, dass die in der Verordnung genannte Begriffe „Schad- oder Risikowolf“ nicht im Dokument „Wolfmanagement in Österreich – Grundlagen und Empfehlungen“ vorkommt. Vielmehr wird in diesem Dokument 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 JagdG iVm Anh IV lit a FFH-RL. Eine Ausnahme von diesem Schutz ist nur nach § 104b Sbg JagdG möglich, der dem Art 16 FFH-RL nachempfunden ist. Damit die Voraussetzungen für eine Ausnahme vorliegen, müssen strenge Voraussetzungen erfüllt sein.

Für die Entnahmen fehlt eine gemäß der FFH-RL erforderliche Einzelfallprüfung. Durch den Erlass einer Verordnung wird die Einzelfallgerechtigkeit nicht gewährleistet, vielmehr werden die Ausnahmen vom Schutz zur Regel gemacht. Ausnahmen gemäß Art 16 FFH-RL dürfen immer nur punktuell als Reaktion auf eine konkrete Situation erfolgen.⁴ Auf Basis der Maßnahmengebietsverordnung soll die Entnahme von Individuen in einer Vielzahl von Gebieten ermöglicht werden. Dabei ist eine wildökologische Stellungnahme einzuholen (§ 58b Abs 2 S1b JG)⁵, die sich allerdings nicht auf eine konkrete Situation, sondern pauschal auf alle im Zuge des Entwurfs möglichen Entnahmen bezieht.

Die Ausnahmeregelungen müssen einerseits im Hinblick auf das Gesamtziel der FFH-RL gerechtfertigt sein, und andererseits die drei Kriterien des Art 16 FFH-RL erfüllen. Diese sind:

1. Nachweis des Vorliegens eines oder mehrerer der in Art 16 Abs 1 lit a bis d FFH-RL genannten Gründe, um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anh IV zu erlauben,
2. Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung (*ultima ratio*),
3. Zusicherung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.⁶

Ausgehend vom Regel-Ausnahme-Prinzip muss der strenge Schutz die Regel darstellen und ein Abweichen von diesem strengen Schutz darf nur für den Ausnahmefall beurteilt und in einem solchen bewilligt werden.⁷ Die EU-Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sämtliche in

⁴ EuGH 10.10.2019, Rs C-674/17, Rn 30.

⁵ „Zur Klärung der Frage, ob die Populationen der betreffenden besonders geschützten Wildart in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der geplanten Maßnahmen der Maßnahmengebietsverordnung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen bzw ob durch die Ausnahme der ungünstige Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert oder die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes nicht behindert wird“

⁶ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie (2021), 57.

⁷ Vgl Köhler, Naturschutzrecht² (2016) 66; Reichel, RdU-UT 2012/3, 8.

Art 16 FFH-RL genannten Bedingungen streng und gründlich umgesetzt werden. Dazu ist auszuführen, dass eine Verordnung das Gesetz nur präzisiert und dem Bestimmtheitsgebot von Art 18 B-VG entsprechen muss. Einzelfallentscheidungen sind daher mittels Bescheides zu treffen. Nur das im Bescheiderlassungsverfahren vorgesehene Ermittlungsverfahren ermöglicht es, eine Einzelfallprüfung durchzuführen (vgl. § 56 iVm §§ 37 ff AVG).

Der vorliegende Begutachtungsentwurf definiert jedoch in § 3 Abs 2 der Verordnung allgemeine Voraussetzungen, bei deren Vorliegen ein Wolf jedenfalls erschossen werden darf. Demzufolge ist die Entnahme eines Wolfes jedenfalls zulässig, der

- „1. sich im Maßnahmengbiet aufhält,*
- 2. als Schad- oder Risikowolf (§4a Abs 1 oder 2 JG) gilt und*
- 3. im Fall eines Schadwolfes auf Almflächen im Sinn des § 58c Abs 3 JG bzw Hut- oder Dauerweideflächen im Maßnahmengbiet, welche in der Weideschutzgebietsverordnung als Weideschutzgebiete ausgewiesen wurden, durch den Riss oder die Verletzung von Nutztieren (§ 4a Abs 4 JG) schadensverursachend im Sinn der Z 2 in Erscheinung getreten ist.“*

Sofern die Zuordnung von Schäden zu einem „Schad- oder Risikowolf“ auf Grund von nicht auswertbaren Proben, des kurzen Zeitintervalls zwischen den Riss- bzw. Verletzungsereignissen oder aus anderen Gründen nicht möglich ist, ist die Entnahme darüber hinaus auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier zulässig (§ 3 Abs 3 des Begutachtungsentwurfs), wenn aufgrund des räumlichen und zeitlichen Zusammenhanges, der Sichtung- bzw. Aufenthaltsorte oder der Riss- bzw. Verletzungsereignisse oder aufgrund von leicht erkennbaren äußeren Merkmalen davon auszugehen ist, dass es sich um den gemäß Abs 2 festgestellten „Schad- oder Risikowolf“ handelt.

Diese Vorgabe stellt sich für den konkreten Fall als unionsrechtswidrig dar. Da in Salzburg sowohl im Vorjahr als auch heuer mehrere verschiedene Wölfe genetisch festgestellt wurden⁸ und Wölfe bei ihren Wanderungen sehr weite Strecken zurücklegen können, ist im Einzelfall nicht ausgeschlossen bzw. sogar wahrscheinlich, dass auch Wölfe getötet werden, die nicht unter die Definition eines Schad- oder Risikowolfs fallen (Vorliegen einer erheblichen Verwechslungsgefahr).

⁸ Siehe dazu: <https://baer-wolf-luchs.at/verbreitungskarten/wolf-verbreitung> (abgerufen 10.Juli.2024).

Insofern hat auch das LVwG Salzburg 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).“ (Hervorhebungen nicht im Original).⁹

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

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

Das ist umso bedenklicher als gemäß § 3 Abs 9 des Verordnungsentwurfs sogar die Entnahme weiterer (Plural!) Wölfe zulässig ist, wenn aufgrund der genetischen Analyse eines entnommenen Wolfs feststeht, dass es sich nicht um den schadverursachenden Wolf handelt oder eine genetische Analyse nicht möglich ist, aber aufgrund des räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs mit Sichtungs- bzw Aufenthaltsorten oder Riss- bzw Verletzungsereignissen oder auf Grund von leicht erkennbaren äußeren Merkmalen des entnommenen Wolfes nicht davon auszugehen ist, dass es sich um den Schad- oder Risikowolf handelt.

Bei der Gewährung einer Ausnahme von dem strengen Schutz muss sichergestellt sein, dass sie gezielt auf die Tiere, die die Schäden verursachen ausgerichtet ist.¹⁰ Ein trial and error-Prinzip der Tötung von weiteren Individuen, weil es sich bei dem getöteten Tier nicht um den Schad- oder

⁹ LVwG Salzburg, 10.12.2020, Zl. 405-1/549/1/61-2020.

¹⁰ Leitfaden Kommission zum strengen Schutzsystem für Tiere von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, 3-25.

Risikowolf handelte, ist mit dem strengen Schutzsystem nicht vereinbar. So kann auch aus der heute ergangenen EuGH-Entscheidung in der Rechtssache C-601/22 herausgelesen werden, dass die Ausnahme vom strengen Schutz des Art 16 FFH-RL sich auf ein Exemplar der Wolfspopulation zu beziehen hat, dem allenfalls bestehende ernste Schäden zugerechnet werden können. Der in Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL verwendete Begriff „ernste Schäden“ ist dahingehend auszulegen, dass künftige mittelbare Schäden, die nicht auf das Exemplar der Tierart zurückzuführen sind, für das die nach dieser Bestimmung gewährte Ausnahme gilt, nicht davon umfasst sind.¹¹

Darüber hinaus sind die erläuternden Bemerkungen der Behörde zum drohenden ersten Schaden nicht nachvollziehbar, insbesondere etwa was die Auswirkungen über den konkreten Einzelfall hinaus betreffen. Sie können deshalb nicht zur Untermauerung des Ausnahmegrundes herangezogen werden. Insofern widerspricht die Verordnung auch aus den Gründen den Vorgaben des Art 16 FFH-RL.

Aufgrund des Entwurfs der Maßnahmengietsverordnung kann sohin nicht davon ausgegangen werden, dass Eingriffe in die geschützte Art Wolf tatsächlich nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden. Dem Art 16 FFH-RL, der vorschreibt unter welchen Umständen unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren der in Anh IV FFH-RL aufgeführten Arten aus welchem Grund erlaubt werden darf, ist mit der vorliegenden Verordnung jedenfalls nicht Genüge getan.

Aus den oben genannten Gründen ist auch fraglich, inwieweit die Ermächtigungsnorm des § 58a Abs 1 f Salzburger JagdG, die artenschutzrechtliche Ausnahmen per Verordnung erlaubt, mit der FFH-RL vereinbar ist.

3. Gelindere Mittel sind möglich

Darüber hinaus sind andere zufriedenstellende Lösungen zur Abwendung drohender Schäden denkbar, nur unzureichend geprüft. Insbesondere im Hinblick auf Almflächen im Sinn des § 58c Abs 3 JG bzw Hut- oder Dauerweideflächen in Maßnahmengieten, welche in der Weideschutzgebietsverordnung als Weideschutzgebiete ausgewiesen wurden, wird eine allgemeine Alternativenprüfung durchgeführt und bestimmte Herdenschutzmaßnahmen pauschal

¹¹ EuGH 11.7.2024, C-601/22 Rn 73-75.

in mehreren Almgebieten ausgeschlossen. Die Zulässigkeit einer Ausnahme vom strengen Schutz setzt aber voraus, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, um das Ziel zu erreichen.

So hat auch der EuGH¹² 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“*.¹³

Die Prüfung von alternativen Präventionsmaßnahmen, wie sie etwa eine fachgerechte Zäunung, das Aufstellen von Nachtpferchen, die Behirtung und der Einsatz von Herdenschutzhunden darstellen, erfolgt im gegenständlichen Verordnungsentwurf nach allgemeinen Kriterien ohne Einzelfallprüfung. Die Behörde kommt zu dem Ergebnis, dass alternative Maßnahmen in bestimmten Almbereichen (sog. Maßnahmengebieten) aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten (z.B. aufgrund der Bodenbeschaffenheit, Hangneigung, der Feldstückgeometrie), der Anzahl der aufgetriebenen Nutztiere und aufgrund der Kosten für die Almbewirtschaftung nicht möglich bzw. zumutbar wären (vgl. erläuternde Bemerkungen Maßnahmengebietsverordnung, S 9 ff). Diese Einschätzung ist weder sachlich nachvollziehbar noch fachlich gedeckt, wie sowohl Projekte in Österreich als auch in weit stärkerem Ausmaß in den alpinen Nachbarländern zeigen.

Darüber hinaus wären die Kosten für Herdenschutzmaßnahmen, wie die Behirtung in ein nachvollziehbares Verhältnis zum längerfristigen Nutzen, nämlich der Vereinbarkeit des Vorkommens von geschützten Großraubtieren (wie dem Wolf) mit der nachhaltigen Sicherung einer leistungsfähigen und umweltverträglichen Almwirtschaft, zu setzen. Grundsätzlich hätte eine Behirtung zudem auch weitere positive Effekte, beispielsweise iSd Tierwohls die Abwendung des Todes durch Krankheit oder Blitzschlag sowie den Schutz vor Über- bzw. Unterbeweidung. Die gezielte Weideführung mit einer Behirtung schützt Herden deutlich effektiver als die wahllose letale Entnahme von Wölfen. Da die Tötung von Individuen einer geschützten Art wie dem Wolf (*Canis lupus*) mit Sicherheit den stärksten möglichen Eingriff darstellt, wären gelindere Mittel in

¹² Vgl. EuGH C-241/08, *Kommission/Frankreich*, ECLI:EU:C:2010:114, Rn 70-73; C-239/04, *Kommission/Portugal*, ECLI:EU:C:2006:665, Rz 40; C-441/03, *Kommission/Niederlande*, ECLI:EU:C:2005:233, Rn 26-29.

¹³ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 47.

diesen Fällen eigentlich 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. Die Behörde hat demnach bei der Gewährung von Ausnahmen nachzuweisen, dass es *„unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt“*.¹⁴

Wie Pilotprojekte in Tirol¹⁵ zeigen, ist das Behirten und Aufstellen von Nachtpferchen somit durchaus als alternative Maßnahme zu betrachten und wäre auch umsetzbar.

Besonders problematisch ist außerdem, dass eine Vergrämung der schadensverursachenden Wölfe von der Behörde von vornherein ausgeschlossen wird. So stellt die Behörde fest, dass *„Die aktive Vergrämung des schadensverursachenden Wolfes (mit Gummigeschossen oä) [...] nach derzeitigen Erkenntnissen bei Nutztierübergriffen als zumutbare Alternative zur letalen Entnahme in der Regel nicht in Betracht...“* kommt (vgl. S 11).

Zusammenfassend ist klarzustellen, dass das Verfahren zur Feststellung, ob eine Alternativlösung nicht zufriedenstellend ist, auf der Grundlage der besten verfügbaren Fakten und Daten erfolgen und auf einer gut dokumentierten Bewertung aller möglichen verfügbaren Optionen beruhen sollte, auch hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Die Alternativen müssen im Lichte des übergeordneten Ziels, den günstigen Erhaltungszustand der betreffenden Art von gemeinschaftlichem Interesse aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, bewertet werden (daher müssen der Erhaltungszustand, die Auswirkungen zusätzlicher unbeabsichtigter oder illegaler Entnahmen von Exemplaren und die Zukunftsaussichten der betreffenden Population berücksichtigt werden). Grundsätzlich kann die Verhältnismäßigkeit der Kosten zwar in die Bewertung einfließen. Allerdings dürfen wirtschaftliche Kosten nicht der alleinige entscheidende Faktor bei der Analyse alternativer Lösungen sein. Anderweitige zufriedenstellende Lösungen können nicht von vornherein mit der Begründung abgelehnt werden, dass sie zu teuer wären.¹⁶

Zu der in den Erläuterungen zum Entwurf (S 9) angeführten Bezugnahme auf befürchtete „langfristige makroökonomische Entwicklungen“ ist außerdem auszuführen, dass es sich nach

¹⁴ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 49 ff.

¹⁵ <https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/rechtliche-bestimmungen-in-der-landwirtschaft/beutegreifer/herdenschutz/>.

¹⁶ *Europäische Kommission*, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie (2021), 74.

dem EuGH bei langfristigen makroökonomischen Entwicklungen nicht um spezifische wirtschaftliche Interessen handelt, so dass sie eher einem abstrakten Risiko ähneln, dessen hohe Wahrscheinlichkeit nicht nachgewiesen ist. Die hohe Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Schadens ist aber erforderlich, um von „ernsten Schäden“ im Sinne von Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL ausgehen zu können.¹⁷

4. Vorgeschlagene Wolfs-Verordnung ist kein probates Mittel zur Zielerreichung

Die gegenständliche Verordnung dient gemäß § 1 Abs 2 des Entwurfes zur

- Wiederherstellung des Wald-, Wild- und Umweltgleichgewicht im Sinn des § 3 Salzburger JagdG in den betroffenen Gebieten, indem durch die Wildart Wolf verursachte ernste Schäden in der Nutztierhaltung auf Almen verhindert werden.

In Zusammenfassung von Punkt 3 der Stellungnahme ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass der EuGH strenge Vorgaben an die artenschutzrechtliche Ausnahmeprüfung stellt. Bei der Gewährung der Ausnahmen ist es notwendig, die Ziele, auf die sich eine Ausnahme gründet, in der Entscheidung „klar, genau und fundiert“¹⁸ festzulegen. Grundlage für die Anwendung von Art 16 FFH-Richtlinie müssen fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse sein.¹⁹ Eine auf Art 16 Abs 1 FFH-RL gestützte Ausnahme kann nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird.²⁰

Die Erläuterungen lassen keinen Schluss auf die Gefahr erheblicher Gefahren oder Schäden durch Wölfe in Salzburg zu. So stellt die Behörde selbst in den erläuternden Bemerkungen das Folgende klar (S 5 f):

„Konkreter Hintergrund der gegenständlichen Verordnung sind die aktuellen Wolfsrissereignisse in der Gemeinde Niedersill. Dies wird in der wildökologischen Stellungnahme wie folgt zusammengefasst: Am Nachmittag des 04.07.2024 wurde dem Obmann der Agrargemeinschaft Niedersilliger Hochsonnberg von einer Wanderin der Fund eines toten Schafes unweit des Gipfels des Hochsonnbergs gemeldet. Im Zuge der unverzüglich eingeleiteten Nachschau konnten noch

¹⁷ EuGH 11.7.2024, C-601/22 Rn 70-72.

¹⁸ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41.

¹⁹ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 42.

²⁰ EuGH C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, Rn 34; EuGH C-164/09, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2010:672, Rn 25.

vier weitere tote Schafe in einem Umkreis von ca 100 m aufgefunden werden. Auf die betroffene Alm wurden ca 80 Schafe aufgetrieben, wobei es sich jedoch um eine sehr heterogene Herde handelt. Die getöteten Schafe gehörten einer Teilherde von zwölf Schafen an. Drei weitere Schafe dieser Herde wurden lebend aufgefunden, fünf weitere Schafe werden aber nach wie vor vermisst. Vier der getöteten Tiere wurden am 05.07.2024 durch den Wolfsbeauftragten des Landes eingehend begutachtet und konnten die Risse anhand der festgestellten Rissbilder eindeutig als Wolfsrisse identifiziert werden. Zusätzlich wurden von den Tieren DNA-Proben entnommen, die zur Auswertung an das Forschungsinstitut für Wildtierkunde (FIWI) nach Wien gesendet wurden.“

Diese Zahlen stehen tausenden Schafen gegenüber, die in Österreich jährlich aufgrund von Abstürzen, Blitzschlag und anderen Naturgefahren zu Tode kommen. – In Summe beläuft sich dieser sog. natürliche Abgang auf mehr als 5 % pro Jahr. Bei den vermissten Schafen wird zudem einfach davon ausgegangen, dass die Tiere von dem Wolf getötet wurden und sog. natürliche Abgänge somit ausgeschlossen.

Weiters macht der Begutachtungsentwurf das Ergreifen von Herdenschutzmaßnahmen auf den betroffenen Almen *de facto* überflüssig und legt damit die höchst problematische Grundlage dafür, dass in Zukunft immer wieder potenziell rechtswidrige Entnahme-Verordnungen oder Abschussbescheide erlassen werden. Die Lösung des Problems der ungeschützten Almen wird so auf Dauer nicht gelöst. Das Artenschutzziel der FFH-RL für die Art des Wolfes, nämlich eine überlebensfähige Wolfspopulation im österreichischen Gebiet der alpinen biogeographischen Region zu etablieren, wird dadurch auf Dauer konterkariert.

Wie bereits ausgeführt, sind die erläuternden Bemerkungen zum drohenden ernststen Schaden nicht nachvollziehbar und betreffen Auswirkungen über den konkreten Einzelfall hinaus. Der Ausnahmegrund des Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL kann daher für den Erlass der vorliegenden Verordnung nicht zur Anwendung kommen. Im Hinblick auf die Bestimmungen von Art 12 FFH müssen in hinreichender und überprüfbarer Weise angemessene und wirksame Maßnahmen durchgeführt werden.

Demselben Ansatz ist in Bezug auf das Ausnahmeregelungssystem in Art 16 zu folgen (siehe auch Punkt 3).²¹ Die in der vorliegenden Verordnung ermöglichten Entnahmen der streng geschützten

²¹ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse zu Art 16, 3-12.

Art Wolf (*Canis lupus*) in den genannten Maßnahmengengebieten stellen kein probates Mittel zur Erreichung des in § 1 des Entwurfs genannten Zieles dar.

5. Äußerst mangelhafte Grundlage für eine Beurteilung

Der EuGH hat in der Rs *Tapiola* festgestellt, dass die Behörde bei der Prüfung, ob eine Ausnahme auf der Grundlage von Art 16 FFH-RL zuzulassen ist, in einem ersten Schritt den Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Arten, und in einem zweiten Schritt die geografischen und demografischen Auswirkungen, die die in Betracht gezogenen Ausnahmeregelungen auf diesen haben können, zu ermitteln hat. Diese Bewertung der Auswirkung einer Ausnahme bezogen auf das Gebiet einer lokalen Population ist im Allgemeinen erforderlich, um ihre Auswirkung auf den Erhaltungszustand der in Rede stehenden Population in einem größeren Rahmen zu bestimmen. Da eine Ausnahme konkreten Anforderungen und spezifischen Situationen Rechnung tragen muss, werden sich ihre Folgen in der Regel am unmittelbarsten in dem von ihr betroffenen lokalen Gebiet bemerkbar machen.

Der Erhaltungszustand einer Population auf nationaler oder biogeografischer Ebene hängt außerdem von der kumulierten Auswirkung der verschiedenen, die lokalen Gebiete betreffenden Ausnahmen ab.²² Abschließend stellt der EuGH dazu fest:

„Somit kann eine solche Ausnahmeregelung nicht erlassen werden, ohne dass der Erhaltungszustand der betreffenden Art sowie die möglichen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand bezogen auf das lokale Gebiet und auf das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats oder gegebenenfalls auf die betreffende biogeografische Region, wenn sich die Grenzen dieses Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden oder wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert, und soweit möglich grenzüberschreitend beurteilt worden sind.“²³ (Hervorhebungen nicht im Original).

Ausnahmsweise erachtet der EuGH Eingriffe auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand als zulässig, wenn *„hinreichend nachgewiesen ist, dass sie [die Ausnahmen] nicht geeignet sind, den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zu behindern“*. Dies ist nach Ansicht des EuGH zB dann der

²² EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 59.

²³ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 61.

Fall, wenn sich die Tötung einer begrenzten Zahl an Individuen nicht auf den Erhaltungszustand auswirkt, also für die betreffende Art neutral ist.²⁴

Der WWF Österreich geht derzeit von einer Anzahl an Wölfen in Österreich von etwa 70 Individuen aus, wobei es sich dabei Großteils um durchziehende Individuen handelt die sich zwischen zwei und maximal neun Monaten in Österreich aufhalten. Da genetische Feststellungen vorwiegend im Falle von Nutztierrißen getroffen werden und ein umfangreiches Monitoring in Salzburg nicht durchgeführt wird, lassen sich keine genauen Aussagen zum Bestand treffen. Zudem bleibt im Verordnungsentwurf offen, wer die genetischen Proben entnimmt, wo diese analysiert werden und was nach der letalen Entnahme mit dem Tier passiert und muss dementsprechend klargestellt und rechtskonform umgesetzt werden.

Die Entwicklung des Wolfsbestandes in Österreich ist negativ: Wurden im Jahr 2022 noch sieben Wolfsfamilien mit Nachwuchs in Österreich festgestellt (davon zwei in der alpinen biogeographischen Region Österreich), waren es 2023 nur mehr sechs Rudel (davon nur eines in der alpinen biogeographischen Region). Die aktuellen Zahlen sind noch nicht bekannt, bisher konnte jedoch lediglich nur ein Rudel gesichert nachgewiesen werden. Somit sank der Wolfsbestand laut Karte des Österreichzentrums Bär, Wolf, Luchs.²⁵

Weitere Entnahmen im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahmenverordnung würden den Erhaltungszustand der Wölfe jedenfalls gefährden. Neben den im Jahr 2023 insgesamt 14 Wolfsabschüssen kommt noch zusätzlich eine hohe Dunkelziffer an illegal geschossenen Tieren (zuletzt etwa gab es Ermittlungen in Stall im Kärntner Mölltal²⁶). Weiters stellen die durch den Straßen- und Schienenverkehr verursachten Opfer unter Wölfen ein Risiko für die Wolfspopulation in Österreich dar.

Zudem weisen die Schlussfolgerungen im Begutachtungsentwurf Lücken auf und sind eine unzureichende Basis für eine artenschutzrechtliche Ausnahme. Die Definition eines „Schad- bzw. Risikowolfes“ nach Nutztierverlusten festzulegen, widerspricht dem EU-Naturschutzrecht und ist auch in fachlicher Hinsicht nicht nachvollziehbar.

Angesichts der zahlreichen rechtlichen und inhaltlichen Mängel der gegenständlichen Verordnung fordern ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und der WWF Österreich

²⁴ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 68.

²⁵ Vgl. Wolfsnachweise 2024 (Mai 2024), <https://baer-wolf-luchs.at/verbreitungskarten/wolf-verbretung>

²⁶ Kleine Zeitung 19.10.2022, Mölltaler postet Bild von erlegtem Wolf, https://www.kleinezeitung.at/kaernten/6204343/Illegale-Jagd-in-Kaernten_Moelltaler-postet-Bild-von-erlegtem.



die Salzburger Landesregierung auf, diese Verordnung nicht zu erlassen und stattdessen ein Art 16 FFH-RL - konformes, zielführendes Management auszubauen.

Mit freundlichen Grüßen,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Thomas Alge".

Mag. Thomas Alge
Geschäftsführer
ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Hanna Simons".

Mag.^a Hanna Simons
Stv. Geschäftsführerin
WWF Österreich