

An das

AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG
Legislativ- und Verfassungsdienst
Chiemseehof
Postfach 527
5010 Salzburg

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

Wien, am 26.6.2023

20031-LFW/723/268/75-2023 (Begutachtungsverfahren)

Betreff: Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung, mit der die Jagdgebiete der Wildregionen 5.3 (Blühnbach – Imlau), 5.2 (Schneeberg – Hochglocker – Hochkeil), 5.1 (Steinernes Meer – Hundstein), 4.3 (Reiter Steinberge – Weißbach), 4.1 (Loferer und Leoganger Steinberge) und 3.3 (Pinzgauer Schieferalpen Ost) betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden (G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2023 WR 5.1, 4.3, 4.1, 3.3)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail vom 21.6.2023 wurde den beiden anerkannten Umweltschutzorganisationen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und WWF Österreich der Entwurf einer Verordnung, mit der die Jagdgebiete der Wildregionen 5.3 (Blühnbach – Imlau), 5.2 (Schneeberg – Hochglocker – Hochkeil), 5.1 (Steinernes Meer – Hundstein), 4.3 (Reiter Steinberge – Weißbach), 4.1 (Loferer und Leoganger Steinberge) und 3.3 (Pinzgauer Schieferalpen Ost) betreffend die Wildart Wolf zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden (G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2023 WR 5.1, 4.3, 4.1, 3.3) samt erläuternden Bemerkungen und zwei Anhängen zugestellt und die Möglichkeit zur Stellungnahme bis zum 28.6.2023 (einlangend) – sohin binnen einer **Frist von nur 1 Woche** – eingeräumt. 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, wie gegenständlich von nur 1 Woche, kann nicht von einer ernsthaften Beteiligungsmöglichkeit ausgegangen werden. Rechtskonforme und sachlich fundierte Verfahren sollten aber sowohl im Interesse der Behörde als auch aller anderen Beteiligten liegen.

Der WWF Österreich und ÖKOBÜRO beziehen wie folgt Stellung zum vorliegenden Entwurf und halten die im Anschluss im Detail ausgeführten Kritikpunkte kurz zusammengefasst fest:

- **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. Darüber hinaus gibt es **keinen Rechtsschutz** für anerkannte Umweltorganisationen gegen europarechtswidrige Verordnungen¹ Eine Aushebelung des europarechtlich gebotenen Rechtsschutzes über den Weg einer Verordnung ist unzulässig und wurde bereits mehrmals von der Europäischen Kommission im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Republik Österreich (2014/4111) moniert.

▪ **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.

▪ **Unzureichende Berücksichtigung der konkreten Umstände**

Das Vorliegen des in der gegenständlichen Verordnung genannten **Ausnahmegrundes** wird nicht im Einzelfall belegt. Auch der Begutachtungsentwurf enthält diesbezüglich keine Ausführungen. Bei der Gewährung der Ausnahmen ist es jedoch zwingend, die Ziele, auf die sich eine Ausnahme gründet, in der Entscheidung „klar, genau und fundiert“² festzulegen.

▪ **Gelindere Mittel sind möglich** und wurden auch zahlreich im „*Wolfsmanagementplan für das Land Salzburg*“ (2019)³ vorgeschlagen. Diese wurden aber nur unzureichend von der Behörde geprüft. Weiters ermöglicht der Entwurf Entnahmen auch **ohne die Individualisierung** der entsprechenden Exemplare. **Vergrämnungsmaßnahmen** werden im gegenständlichen Verordnungsentwurf **nicht einmal vorgesehen**.

▪ **Vorgeschlagene Verordnung ist kein probates Mittel zur Zielerreichung**

Der vorliegende Begutachtungsentwurf macht das Ergreifen von Herdenschutzmaßnahmen auf den betroffenen Almen in den betreffenden Maßnahmengebieten *de facto* überflüssig und legt damit die höchst problematische Grundlage dafür, dass in Zukunft immer wieder potenziell rechtswidrige Entnahmeverordnungen oder Abschussbescheide erlassen werden.

▪ **Äußerst mangelhafte Grundlage für eine Beurteilung.**

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

² EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41.

³ Vgl. https://www.salzburg.gv.at/agrarwald/Documents/Wolfsmanagementplan_Salzburg_2019.pdf (21.6.2023).

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

▪ **Mögliche Betroffenheit eines Europaschutzgebiets (ESG).**

ÖKOBÜRO und der WWF Österreich erkennen zwar die Notwendigkeit, durch Maßnahmen den Schutz der Almwirtschaft vor Wolfsrissereignissen zu bewirken. Der aktuelle Begutachtungsentwurf einer G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2023 zur Entnahme der Wölfe in bestimmten Jagdgebieten 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

ÖKOBÜRO und WWF Österreich begrüßen es zwar grundsätzlich, dass die Salzburger Landesregierung ihrer europarechtlichen Verpflichtung zumindest insofern nachkommt, als sie zumindest im Rahmen des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens eine Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der potentiellen erheblichen Umweltauswirkung der geplanten Verordnung einräumt. Im aktuellen Begutachtungsentwurf sind aber **keine Beteiligungs- bzw. Überprüfungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit**, insbesondere anerkannte Umweltschutzorganisationen, **vorgesehen**. Das ist ein **klarer Verstoß** gegen jene Verpflichtungen, die sich aus der **Aarhus Konvention** ergeben.

Mit dem gegenständlichen Verordnungsentwurf sollen bis 15. November 2023, sog Problemwölfe 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 Rechtsschutzverfahren 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. Weiters gibt es keinen Rechtsschutz für anerkannte Umweltschutzorganisationen gegen europarechtswidrige Verordnungen.⁴ Eine Aushebelung des europarechtlich gebotenen Rechtsschutzes über den Weg einer Verordnung ist unzulässig. Eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung wie es Art 6 Aarhus Konvention vorschreibt, kann das vorliegende Begutachtungsverfahren jedenfalls

⁴ Siehe dazu auch die einschlägige Rsp des VfGH in den Causen „Forchtenstein“ und „WWRPI Tiroler Oberland“.

nicht gewährleisten. Die Ausgestaltung von Begutachtungsverfahren im Rahmen von Verordnungserlassungen sind nicht gesetzlich geregelt, und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Disposition der Behörden überlassen. Wie eingangs erwähnt, ist die Stellungnahmefrist von nur 1 Woche 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 kein Recht auf Akteneinsicht. Es besteht außerdem keine Verpflichtung der Behörden, die Ergebnisse der Beteiligung in der Finalisierung der Verordnung zu berücksichtigen.

ÖKOBÜRO und der WWF Österreich betonen daher, dass artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen sowohl gemäß Art 16 FFH-Richtlinie (siehe unten) als auch aus Gründen des zwingenden Rechtsschutzes nach Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention der Bescheidform bedürfen.

Das gegenständliche Vorgehen **ist umso stärker zu kritisieren als die Europäische Kommission Österreich (Bund und Länder) in einem aktuellen Vertragsverletzungsverfahren aufgefordert hat, alle Anforderungen des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten korrekt in nationales Recht umzusetzen.** Das betrifft insbesondere den Rechtsschutz gegen Verordnungen. Umgehungsstrukturen wie die Verwaltungspraxis im Artenschutzrecht wurden von der Europäischen Kommission explizit gerügt (VVV Nr. 2014/4111). Auch das Aarhus Convention Compliance Committee hat festgestellt, dass Österreich seine Verpflichtungen aus der Aarhus Konvention nicht erfüllt.⁵ Im vorliegenden Begutachtungsentwurf werden die Aussagen dieser europäischen bzw. völkerrechtlichen Institutionen klar missachtet.

2. Unzureichende Berücksichtigung der konkreten Umstände

Die Verordnung dient der Setzung von jagdgebietsübergreifenden Maßnahmen zum Schutz der Almwirtschaft vor Wolfsrissereignissen. Dafür werden bestimmte Jagdgebiete zu einem Maßnahmenggebiet iSd § 2 des Verordnungsentwurfs zusammengefasst, in welchem in weiterer Folge die ganzjährige Schonzeit des Wolfes aufgehoben wird. Dies soll die Entnahme sog. „*Problemwölfe*“ ermöglichen, um den Eintritt ernster Schäden an den Viehbeständen zu verhindern. Nach den Erläuterungen handelt es sich dabei um einen Wolf der in den Gemeinden Saalfelden, Maria Alm und Mühlbach am Hochkönig eine Reihe von Schafen gerissen hat (vgl. S 4).

Hinsichtlich dieser Begriffsdefinition weisen wir vorab darauf hin, dass der in der Verordnung genannte Begriff „*Problemwolf*“ weder im „*Wolfsmanagementplan Land Salzburg*“ (2019) noch im Dokument „*Wolfmanagement in Österreich – Grundlagen und Empfehlungen*“ vorkommt.

⁵ Vgl. etwa 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 (21.6.2023).

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 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.

Generell stellt eine **Verordnung keine korrekte Rechtsform** für die Entnahme nach den Vorgaben des Unionsrechts dar. 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.⁶

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.⁷

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.⁸ Die EU-Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sämtliche in 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 Z 1 ff der Verordnung allgemeine Voraussetzungen, bei deren Vorliegen ein Wolf jedenfalls erschossen werden darf. Demzufolge ist die Entnahme eines Wolfes jedenfalls zulässig, der

⁶ EuGH 10.10.2019, Rs C-674/17, Rn 30.

⁷ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie (2021), 57.

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

- „1. sich im Maßnahmenggebiet aufhält,
2. ein Verhalten zeigt, welches **nach Beurteilung des Wolfsbeauftragten des Landes Salzburg das Potenzial einer erheblichen Schadensverursachung und eines großen Akzeptanzschadens** aufweist („Problemwolf“),
3. durch genetische Analyse als „Problemwolf“ bestätigt wurde und
4. auf den Flächen des Maßnahmenggebietes gemäß Anlage 2 durch den Riss oder die Verletzung von Schafen oder Ziegen schadensverursachend im Sinn der Z 2 in Erscheinung getreten ist.“ (Hervorhebungen nicht im Original).

Sofern die Zuordnung von Schäden zu einem „Problemwolf“ 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 Sichtungs- bzw. Aufenthaltsorte oder der Riss- bzw. Verletzungsereignisse oder aufgrund von leicht erkennbaren äußeren Merkmalen davon auszugehen ist, dass es sich um den betreffenden „Problemwolf“ handelt.

Diese Vorgabe stellt sich für den konkreten Fall als unionsrechtswidrig dar. Da in Salzburg allein zwischen Jänner und Juni 2023 mehrere verschiedene Wölfe genetisch festgestellt wurden⁹ 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 Problemwolfs fallen (Vorliegen einer erheblichen Verwechslungsgefahr).

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).¹⁰

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

⁹ Siehe dazu: <https://baer-wolf-luchs.at/verbreitungskarten/wolf-verbretung> (21.6.2023).

¹⁰ LVwG Salzburg, 10.12.2020, Zl. 405-1/549/1/61-2020.

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 6 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.

Darüber hinaus sind die erläuternden Bemerkungen der Behörde zum drohenden ernststen Schaden nicht nachvollziehbar, insbesondere etwa was den sog. „Akzeptanzschaden“ betrifft bzw. betreffen **Auswirkungen über den konkreten Einzelfall** hinaus. 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 vorliegenden Verordnungsentwurfs 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. Äußerst mangelhafte Alternativenprüfung

Darüber hinaus sind **andere zufriedenstellende Lösungen** zur Abwendung drohender Schäden denkbar, aber in der Verordnung nur unzureichend abgebildet. 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 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

¹¹ 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.

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

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 Hangneigung, der Feldstückgeometrie), der Anzahl der aufgetriebenen Nutztiere und aufgrund der Kosten für die Almbewirtschaftung nicht möglich bzw. zumutbar wären (vgl. erläuternde Bemerkungen, 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 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*“.¹³

Weiters wird unter Punkt 5 in den erläuternden Bemerkungen zu § 1 des Entwurfs erwähnt:

„Zur raschen Soforthilfe für betroffenen Landwirtinnen und 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.

Besonders problematisch ist außerdem, dass eine **Vergrämung der schadensverursachenden Wölfe von der Behörde von vorherein ausgeschlossen** wird. So stellt die Behörde fest, dass „*Die aktive Vergrämung des schadensverursachenden Wolfes (mit Gummigeschossen oä) [...] nach derzeitigen Erkenntnissen bei Nutztierübergreifen als zumutbare Alternative zur letalen Entnahme in der Regel nicht in Betracht...*“ kommt (vgl. S 9).

¹³ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 49 ff.

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.¹⁴

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“¹⁵ festzulegen. Grundlage für die Anwendung von Art 16 FFH-Richtlinie müssen **fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse** sein.¹⁶ 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.¹⁷

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 2 f):

*„Konkreter Hintergrund der gegenständlichen Verordnung sind die **aktuellen Wolfsrissereignisse**: Am 18. Juni 2023 wurden in der Gemeinde Rußbach am Pass Gschütt im Bereich des Hohen Rußbachs zehn tote Lämmer aufgefunden. Vierzig Schafe werden weiterhin vermisst und muss daher davon ausgegangen werden, dass auch diese Tiere im Zuge dieses Ereignisses zu Tode gekommen sind. Die Begutachtung erfolgte durch die Rissbegutachterinnen des Landes Salzburg und ergab als Befund bei allen Tieren ein Rissbild, das eindeutig einem Wolf zugeordnet werden kann. DNA-Proben wurden*

¹⁴ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie (2021), 74.

¹⁵ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41.

¹⁶ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 42.

¹⁷ EuGH C-60/05, ECLI:EU:C:2006: 378, Rn 34; EuGH C-164/09, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2010: 672, Rn 25.

*entnommen, die **Ergebnisse der Analyse lagen zum Zeitpunkt der Verordnungserlassung noch nicht vor.** Auf Grund des einheitlichen Rissbildes sowie der Rekonstruktion des Geschehens muss davon ausgegangen werden, dass die Risse einem einzelnen Wolf zuzuordnen sind. **Indizien für das Vorhandensein weiterer Wölfe liegen nicht vor.** Ein einzelner Wolf, der zahlreiche Nutztiere in nicht schützbaeren Bereichen tötet oder verletzt, ist auf Basis des Salzburger Wolfsmanagementplans als Wolf in einer besonderen Situation („Problemwolf“) einzustufen. Daher sind im Rahmen des JG entsprechende Maßnahmen zu setzen, um weitere wirtschaftliche Schäden, Folgeschäden durch Aufgabe der Almwirtschaft (Biodiversitätsverlust, Erosion usw) und insbesondere auch große Akzeptanzschäden gegenüber der Wildart Wolf abzuwenden.“ (Hervorhebungen nicht im Original).*

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.

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).¹⁸ Die in der vorliegenden Verordnung ermöglichten Entnahmen der streng geschützten Art Wolf (*Canis lupus*) in den genannten Maßnahmengengebieten stellen **kein probates Mittel zur Erreichung des in § 1 des Entwurfs genannten Zieles** dar.

¹⁸ Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse zu Art 16, 3-12.

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.¹⁹ 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.“²⁰ (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 Fall, wenn sich die Tötung einer begrenzten Zahl an Individuen nicht auf den Erhaltungszustand auswirkt, also für die betreffende Art **neutral** ist.²¹

In Österreich wird die Anzahl der Wölfe derzeit auf etwa 70 Individuen geschätzt, 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.

In Summe gab es beim Wolfsbestand in Österreich in den letzten Jahren Schwankungen: Wurden 2018 noch 42 und 2019 noch 48 Wölfe nachgewiesen, so waren es 2020 wieder nur mehr 42. Somit sank der Wolfsbestand laut Bericht des Österreichzentrums Bär, Wolf, Luchs um 6 Wölfe.

¹⁹ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 59.

²⁰ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 61.

²¹ EuGH C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, Rn 68.

Das ist eine Abnahme um 12,5 %.²² Auch die Zahl der nachgewiesenen Rudel zeigt keinen eindeutigen Trend. Konnten 2018 und 2019 jeweils 3 Rudel mit Nachwuchs festgestellt werden, gelang 2020 nur mehr der Nachweis eines Rudels mit Jungtieren. 2021 waren es wieder 3 Rudel, die nachgewiesen wurden. 2022 wurden 3 dieser Rudel in der kontinentalen Region ebenfalls wieder nachgewiesen und 2 neue. Zusätzlich wurden im Alpenraum zwei weitere Rudel nachgewiesen (sog Hochstadel Wolfsrudel und Kreuzeck Wolfsrudel).

Weitere Entnahmen im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahmenverordnung würden den **Erhaltungszustand der Wölfe jedenfalls gefährden**, insbesondere da zeitgleich eine gleichlautende Verordnung für Maßnahmenggebiete in Salzburg in Begutachtung ist. Neben den insgesamt hohen Entnahmegenehmigungen in Österreich (abgesehen von heuer bereits 6 genehmigten Entnahmen in Tirol, wurden auch in Kärnten seit in Krafttreten der Verordnung mehr als 60 Mal (!) Individuen mehrwöchig zum Abschuss freigegeben und fünf Wölfe tatsächlich entnommen), kommt noch zusätzlich eine hohe Dunkelziffer an illegal geschossenen Tieren (zuletzt etwa gab es Ermittlungen in Stall im Kärntner Mölltal²³). Weiters stellen die durch den Straßen- und Schienenverkehr verursachten Opfer unter Wölfen ein gravierendes 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 „Problemwolfes“ nach einer willkürlich gewählten Anzahl von Nutztierverlusten festzulegen, widerspricht dem EU-Naturschutzrecht und ist auch in fachlicher Hinsicht nicht nachvollziehbar.

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

Wenngleich eine Darstellung der Maßnahmenggebiete auf einer Karte bedauerlicherweise fehlt, ist nicht auszuschließen, dass sich die genannten Wildregionen teilweise auch in NATURA 2000-Gebieten (z.B. ESG Kalkhochalpen) bzw. in deren unmittelbarer Nähe befinden. 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 gegenständlichen **G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2023 WR 5.1, 4.3, 4.1, 3.3** mit einer **Naturverträglichkeitsprüfung** gemäß Art 6 Abs 3 FFH-RL iVm § 22a Abs 4 Sbg NSchG, 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.

²² Vgl *Rauscher/Blaschka*, Situation des Wolfes in Österreich (Juni 2021), https://baer-wolf-luchs.at/download/%C3%96Z_Statusbericht_Wolf_2020_final.pdf, S 10.

²³ 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.

In Anbetracht der zahlreichen rechtlichen und inhaltlichen Mängel des gegenständlichen Begutachtungsentwurfs fordern ÖKOBÜRO und der WWF Österreich, den Verordnungsentwurf zur G-Maßnahmengebietsverordnung Wolf 2023 WR 5.1, 4.3, 4.1, 3.3 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