

An das
Amt der Kärntner Landesregierung
Abteilung 10 - Land- und Forstwirtschaft, Ländlicher Raum
Unterabteilung - Agrarrecht
Mießtaler Straße 1
9021 Klagenfurt am Wörthersee
abt10.agrarrecht@ktn.gv.at

Wien, 30.11.2021

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend eine Verordnung der Kärntner Landesregierung über die vorübergehende Ausnahme von den Schonvorschriften für den Wolf, Geschäftszahl 10-JAG-2859/1-2021 (004/2021)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nehmen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und der WWF Österreich Stellung zum Entwurf einer Verordnung betreffend die vorübergehende Ausnahme von den Schonvorschriften für den Wolf. 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.

Der aktuelle Begutachtungsentwurf einer Verordnung über die vorübergehende Ausnahme von den Schonvorschriften für den Wolf wird nicht als zielführend erachtet. Mehrere Punkte widersprechen völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben und sind darüber hinaus naturschutz-fachlich falsch bis kontraproduktiv.

Die ausgeführten Kritikpunkte am Begutachtungsentwurf beziehen sich insbesondere auf folgende Aspekte:

- I. Fehlende Rechte der Öffentlichkeit stehen in Widerspruch zur Aarhus-Konvention

Zunächst möchten wir kritisch festhalten, dass der Entwurf der Verordnung weder dem WWF Österreich oder ÖKOBÜRO noch anderen anerkannten Umweltschutzorganisationen zur Stellungnahme zugeschickt wurde. Dabei ist an Verfahren nach Art. 6 Aarhus Konvention die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit zu gewährleisten und diese auch in der Entscheidung zu berücksichtigen. Der Erlass der vorliegenden Wolfs-Verordnung fällt definitiv in den Anwendungsbereich von Art. 6 Abs 1 lit. b. Aarhus Konvention.

Im aktuellen Begutachtungsentwurf sind außerdem keine Beteiligungs- bzw. Überprüfungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit, insbesondere Umweltschutzorganisationen, vorgesehen. Dies ist ein klarer Verstoß gegen die Verpflichtungen, die sich aus der Aarhus Konvention ergeben. Dementsprechend stehen der betroffenen Öffentlichkeit das Recht auf Beteiligung im Rahmen des artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahrens sowie ein Recht auf gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidungen zu (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b. iVm Art. 9 Abs 2 Aarhus Konvention und die darauf bezugnehmende Rechtsprechung des EuGH). Die geplante Verordnung lässt jedoch keine Beteiligungsoptionen, die Art 6 Abs 2-10 Aarhus Konvention gerecht werden, zu. Das 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. Umgehungskonstruktionen wie die Verwaltungspraxis im Artenschutzrecht wurden von der Kommission explizit gerügt.

II. Unzureichende Berücksichtigung der konkreten Umstände

Für die Entnahmen fehlt eine gemäß der FFH-Richtlinie erforderliche Einzelfallprüfung. Durch den Erlass einer Verordnung wird diese Einzelfallgerechtigkeit aber nicht mehr gewährleistet, vielmehr werden die Ausnahmen vom Schutz zur Regel gemacht. Generell stellt eine Verordnung keine korrekte Rechtsform für die Entnahme nach den Vorgaben des Unionsrechts dar. Ausnahmen gem. Art. 16 FFH-RL dürfen immer nur punktuell als Reaktion auf eine konkrete Situation erfolgen (vgl. EuGH 10.10.2019, Rs C-674/17 Rz 30). Der vorliegende Begutachtungsentwurf fixiert jedoch allgemeine Schwellenwerte, bei deren Erreichen das Vorliegen eines Ausnahmegrundes als gegeben erachtet wird: Eine nicht im Vorhinein definierte Anzahl an Wolfsindividuen darf bei Erreichen dieser Schwellenwerte über einen Zeitraum von zwei Jahren hinweg vergrämt oder erlegt werden ohne dass für den jeweils konkreten Fall der Ausnahmegrund, die Alternativen und die Auswirkung auf den Erhaltungszustand bewertet werden. Was als erheblicher Schaden iSd Art. 16 Abs. 1 lit. c. FFH-RL gilt, sollte von Fall zu Fall und in Anbetracht des konkreten Problems bewertet werden (EK Leitfaden zum strengen Schutzsystem 2021, 3-23). 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 Anhang IV aufgeführten Arten aus welchem Grund erlaubt werden darf, ist mit der vorliegenden Verordnung also nicht Genüge getan.

Laut Verordnungsentwurf sollen Entnahmen zudem auch ohne die Individualisierung der entsprechenden Exemplare durchgeführt werden können. Es reicht dafür

demnach der räumliche und zeitliche Zusammenhang der Rissereignisse. Diese Vorgabe stellt sich für den konkreten Fall als unionsrechtswidrig dar –da hilft auch der Verweis auf die Bestimmung des § 45a Abs 2 des deutschen Bundesnaturschutzgesetz – die hier als Vorbild dienen sollte - nicht. Denn diese Bestimmung wird auch in unserem Nachbarland stark diskutiert und mitunter als unionsrechtswidrig eingeordnet. Da in Kärnten im Jahr 2021 bereits acht verschiedene Wölfe genetisch festgestellt wurden 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.

Die von der FFH-Richtlinie normierte Einzelfallprüfung kann dadurch nicht mehr gewährleistet werden.

III. Äußerst mangelhafte Alternativenprüfung

Darüber hinaus sind andere zufriedenstellende Lösungen zur Abwendung drohender Schäden denkbar, aber in der Verordnung unzureichend abgebildet. 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 Verordnungsentwurf hingegen nach allgemeinen Kriterien ohne Einzelfallprüfung und kommt zu dem Ergebnis, dass alternative Maßnahmen generell aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten, des intensiven Tourismusgebietes und aufgrund der Kosten für die Almbewirtschaftung nicht möglich wären. 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 Kosten für die Behirtung in ein nachvollziehbares Verhältnis zum längerfristigen Nutzen – nämlich der Ermöglichung wolfsfreundlichen Almwirtschaft – zu setzen gewesen.

Die Frage, nach der wirtschaftliche Zumutbarkeit von Alternativlösungen iSd Art 16 FFH-RL wurde vom EuGH noch nicht geklärt. Bis dahin, ist Art 16 FFH-RL restriktiv zu interpretieren. Wirtschaftlichen Erwägungen dürfen daher bei der Beurteilung von Alternativlösungen nicht im Vordergrund stehen.

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

Der Begutachtungsentwurf macht 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.

V. Äußerst mangelhafte Grundlage für eine Beurteilung

Der Begutachtungsentwurf missachtet den aktuell ungünstigen Erhaltungszustand des Wolfs. Das Landesverwaltungsgericht Salzburg hat erst kürzlich festgestellt, dass ein günstiger Erhaltungszustand des Wolfs nach den Kriterien der FFH-Richtlinie in Österreich noch nicht erreicht wurde¹. Außerdem ist der Wolfsbestand in Österreich in den letzten Jahren nicht wie im Gutachten beschrieben um 30 bis 40% gewachsen, sondern sogar zurückgegangen. Wurden 2018 noch 42 und 2019 noch 48 Wölfe nachgewiesen, so waren es 2020 wieder nur mehr 42. Von 2019 auf 2020 sank der Wolfsbestand laut Bericht des Österreichzentrums Bär, Wolf, Luchs um 6 Wölfe von 48 auf 42, somit um 12,5 %. Durch die Entnahme ist ein weiterer Rückgang des Wolfsbestands zu erwarten².

Zudem weisen die Schlussfolgerungen im Begutachtungsentwurf Lücken auf und sind daher eine unzureichende Basis für eine artenschutzrechtliche Ausnahme. Die Definition eines „Schadwolfes“ nach einer willkürlich gewählten Anzahl von Nutztierverlusten festzulegen, widerspricht dem EU-Naturschutzrecht und ist auch in fachlicher Hinsicht nicht nachvollziehbar.

Ebenfalls fachlich nicht haltbar ist es, einen Wolf der sich in einem Umkreis von weniger als 200 m von menschlichen Siedlungen (von vom Menschen genutzten Gebäuden, Stallungen und Viehweiden) aufhält und nicht sofort flüchtet, automatisch als „Risikowolf“ und somit als Gefahr für die Volksgesundheit und die öffentliche Sicherheit anzusehen. Diese Einstufung widerspricht auch der Einschätzung verschiedener Wolfsverhaltensweisen in Bezug auf die Gefährlichkeit für den Menschen in den Grundlagen und Empfehlungen für ein Wolfsmanagement in Österreich. Dieser Leitfaden wurde im Herbst 2021 unter Einbindung der Bundesländer neu überarbeitet. Auch das Amt der Kärntner Landesregierung hat an diesem offiziellen Leitfaden mitgearbeitet, hält sich jetzt aber offensichtlich nicht an diese Einstufungen. Zudem stellte der EuGH unlängst fest, dass Wölfe auch dann den besonderen Artenschutz der Art. 12 ff FFH-RL genießen, wenn sie in Siedlungen und Dörfern, vorzufinden sind. Denn auch diese Orte zählen zu seinem „natürlichen Verbreitungsgebiet“ (EuGH 11.6.2020, C-88/19). Allein die Anwesenheit eines Wolfsindividuums in seinem natürlichen Verbreitungsgebiet kann daher keine Ausnahme vom strengen Schutz rechtfertigen. Für das Vorliegen einer Gefahr für die Volksgesundheit und die öffentliche Sicherheit müssen daher von der Behörde zusätzliche (nicht bloß abstrakte sondern sich auf den konkreten Einzelfall beziehende) Gefahrenmomente aufgezeigt werden, ansonsten würden Art 12 FFH-RL und die dazu bestehende Rsp des EuGH ad absurdum geführt.

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

² 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

VI. Verordnungsentwurf zitiert selektiv und unvollständig aus Leitfaden der EU-Kommission

Der Verordnungsentwurf erwähnt Zitate aus dem neuen Leitfaden der EU-Kommission³. Es fällt jedoch negativ auf, dass vor allem jene Teile aus dem Leitfaden übernommen wurden, die den Abschuss von Wölfen als gängige internationale Praxis erscheinen lassen sollen. Wichtige weitere Sätze, die auf die Bedingungen für Ausnahmen vom strengen Schutz verweisen oder sogar ganze Absätze, die aussagen, dass Konflikte nicht allein oder ausschließlich durch Abschuss gelöst werden können bzw. Abschüsse Nutztierrisse nicht wirksam eindämmen, werden jedoch weggelassen. Insgesamt zeichnet der Verordnungsentwurf somit ein unvollständiges Zerrbild des Leitfadens und sollte daher auch in dieser Hinsicht adaptiert werden.

In Anbetracht der oben ausgeführten rechtlichen und inhaltlichen Mängel des gegenständlichen Begutachtungsentwurfs fordern ÖKOBÜRO und der WWF Österreich, 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

³ Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2021)7301)