BUND Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes und zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

(Stand 24.11.2025)

Anlage: *Rechtliche Stellungnahme der Kanzlei PNT vom 03.12.2025*

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) bedankt sich für die frühzeitige Möglichkeit zur Beteiligung nach § 47 Abs. 3 GGO. Der Vorstand des BUND hat den Unterzeichner mit der Abgabe der Stellungnahme bevollmächtigt.

Angesichts der Bedeutung und der Komplexität der Thematik bitten wir ebenfalls um die Beteiligung in den weiteren Stufen des Gesetzgebungsverfahrens und regen bereits hier eine frühzeitige mündliche Anhörung von Sachverständigen an.

Die rechtlichen Probleme des Gesetzesentwurfs entnehmen Sie bitte der beiliegenden Stellungnahme von Nebelsieck und Ratschow (Rechtsanwaltskanzlei PNT), die integrierter Bestandteil dieser Stellungnahme des BUND ist. Nebelsieck und Ratschow zeigen insbesondere auf, dass der BJagdG-Entwurf mit Art. 14 FFH-Richtlinie und die Bestimmungen für die Bejagung des Wolfs bei ungünstigem Erhaltungszustand nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Daraus leitet sich unsere Forderung nach einer grundlegenden Überarbeitung des Gesetzesentwurfs ab.

Unser Verband hat sich schon vor vielen Jahren zur Koexistenz von Wölfen und Weidetieren in Deutschland positioniert. Als Beiträge zur Minderung der bestehenden Konflikte haben wir

- 2024 den BUND Standpunkt 20 „Wölfe und Weidetiere: Nebeneinander statt Gegeneinander - Jagd ersetzt keinen Herdenschutz!"[1] und
- 2025 den Appell für eine Offensive zum Herdenschutz der Weidetiere Herdenschutzappell - Forderungen des BUND zur Verbesserung des Herdenschutzes[2] veröffentlicht. Der BUND

[1] https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/tiere_und_pflanzen/saeugetiere/woelfe-weidetiere-herdenschutz-jagd-bund-standpunkt.pdf
[2] https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/bund-appell-fuer-eine-offensive-zum-schutz-der-weidetiere/

hat politisch sowie gesamtgesellschaftlich ein großes Interesse an einer Lösung des Konfliktfelds, weil wir, wie unsere Mitarbeit in der Zukunftskommission Landwirtschaft zeigt, an einer Verbesserung der Diskussionen um Landwirtschaft und Naturschutz sowie an einer Ausweitung der Grünlandnutzung durch Beweidung fördern möchten.

Der vorliegende Referentenentwurf schafft leider - noch - keine rechtliche Grundlage zur Verbesserung der Koexistenz von Wölfen und Weidetieren.

Die Zielsetzung des Gesetzesvorhabens

> „Die vorliegende Gesetzesänderung verfolgt das Ziel, das bestehende Maßnahmenbündel des präventiven Herdenschutzes um die Option der Bejagung als Teil eines Bestandsmanagements zu ergänzen und so dem Anliegen einer tragfähigen Balance zwischen der Rückkehr des Wolfes, dem weiterhin erforderlichen präventiven Herdenschutz sowie der öffentlichen Sicherheit Rechnung zu tragen und damit Rechtssicherheit zu schaffen. Dabei sind die Vorgaben der Richtlinie 92/43/EWG zu beachten.“

wird insbesondere auch deshalb nicht erreicht, weil der vorliegende BJagdG-Entwurf sich auf die Erweiterung der jagdlichen Entnahmemöglichkeiten konzentriert, und nicht ein erkennbares politisches Gesamtkonzept für das Wildtiermanagement beim Wolf liefert.

Wildtiermanagement besteht aus stets folgenden vier Säulen:

1. Wissenschaft (Monitoring und Forschung),
2. Öffentlichkeitsarbeit,
3. Herdenschutz (Beratung, Schadensprävention und –ausgleich) sowie
4. Artenschutzvollzug inkl. der Entnahme.

Mit der weitgehenden Reduktion der Managementpläne in § 22c BJagdG-Entwurf auf Abschusspläne für den Wolf wird die eigentliche Aufgabe und Chance des Wildtiermanagements verkannt und die zuvor genannte Zielsetzung unterlaufen. Besonders problematisch ist hier, dass die Bedeutung des Monitorings in der Gesetzesbegründung zwar benannt wird, der Gesetzentwurf selbst die zwingend erforderlichen Konkretisierungen des Monitorings unter den neuen rechtlichen Bedingungen der gewollten stärkeren Entnahmen aber vermissen lässt. Hierauf wird nachfolgend vertiefend eingegangen.

Unstrittig lässt sich die Koexistenz von Wölfen und Weidetieren nur durch das effektive Zusammenwirken des Herdenschutzes mit der Entnahme von „Problemwölfen“, die den erforderlichen Herdenschutz überwinden, erzielen. Für den BUND ist, gestützt auf die Erfahrungen anderer Staaten und wissenschaftlicher Studien, der Herdenschutz der Kernbereich der Aufgabe, die durch die Entnahme der - bezogen auf die Gesamtpopulation -- letztlich wenigen Wölfe, die den Herdenschutz überwinden, ergänzt wird.

Für die den Gesetzentwurf prägende These, dass eine ggf. sogar deutliche Reduktion des Wolfsbestands zu einer besseren Koexistenz führt, kennen wir keine Belege. Die von der

Bundesregierung in der BT-Drs. 21/2184 angeführten Arbeiten, die angeblich einen solchen Effekt beschreiben,

- DeCesare. J., S. M. Wilson, E. H. Bradley, J. A. Gude, R. M. Inman, N. J. Lance, K. Laudon, A. A. Nelson, M. S. Ross, T. D. Smucker, Wolf-livestock conflict and the effects of wolf management. J. Wildl. Manag. 82, 711–722 (2018)
- Merz, Leandra M., et al. „Elusive effects of legalized wolf hunting on human-wolf interactions." Science Advances 11.34 (2025): eadu8945.

haben wir eingesehen. Sie wurden von der Bundesregierung **falsch** wiedergegeben.

In DeCesare et al (2018) heißt es in der Zusammenfassung ausdrücklich:

> „Targeted removal, but not public harvest, significantly reduced the recurrent presence of depredations.[3]"

Merz et al. (2025) stellen, wie von der Bundesregierung mitgeteilt, fest, dass es nur wenige empirische Studien zur Wirkung der öffentlichen Wolfsjagd gibt. Dann fassen sie ihre eigene Untersuchung allerdings wie folgt zusammen:

> „We found that public wolf hunting had a small negative effect on livestock predation but had no effect on government lethal removal of wolves in the same or subsequent years. Our findings challenge the assumption that wolf hunting is an effective management strategy for reducing livestock predation and lethal removal. [4]"

Diese Schlussfolgerung von Merz et al. (2025) wurde von der Bundesregierung bei Beantwortung der „Kleinen Anfrage" unterschlagen.

Vergleicht man die Referenzwerte zur Sicherung des günstigen Erhaltungszustands (FRP) in der atlantischen und der kontinentalen biogeographischen Region, die die Bundesregierung in 2025 in ihrer Mitteilung zum Erhaltungszustand des Wolfs der EU-Kommission im Zuge der Meldung des Erhaltungszustands nach Art. 17 FFH-Richtlinie übermittelt, mit den letzten amtlichen Bestandszahlen zum Wolf in ganz Deutschland (DBBW 11.11.2025)[5], dann wird

[3] „Gezielte Entnahmen, nicht aber die öffentliche Jagd, reduzierten das wiederholte Auftreten von Schäden deutlich."

[4] „Wir stellten fest, dass die öffentliche Wolfsjagd einen geringen negativen Effekt auf Nutztierrisse hatte, jedoch keinen Einfluss auf die staatliche Wolfstötung im selben oder in den Folgejahren. Unsere Ergebnisse stellen die Annahme in Frage, dass die Wolfsjagd eine effektive Managementstrategie zur Reduzierung von Nutztierrissen und der Wolfstötung darstellt."

[5] https://www.dbb-wolf.de/mehr/pressemitteilungen/details/ergebnisse-des-wolfsmonitorings-2024-25-veroeffentlichtbestandsentwicklung-stagniert

erkennbar, dass die Differenz gering und nun, mit der gewollten vermehrten jagdlichen Entnahme, schnell die kritische Grenze des günstigen Erhaltungszustands überschritten wird.

Im Gesetzentwurf fehlt zudem der Hinweis, dass nach der Rechtsprechung des EuGH der Erhaltungszustand auch lokal zu gewährleisten ist. Folgt man der Logik des BJagdG-Entwurfs, dass die Managementpläne in die Zuständigkeit der Bundesländer und sogar auf Kreisebene verlegt sehen will, dann scheidet eine Jagdzeit in Bundesländern mit geringen Wolfsbeständen aus.

Der „favourable reference population (FRP)", also den Mindestbestand zur Erhaltung des günstigen Erhaltungszustands wurde von der Bundesregierung für die atlantische mit 44 und für die kontinentale Region mit 187 Reproduktionseinheiten (= Rudel und Paare) angegeben.

Daraus ergibt sich die Summe von 231 Reproduktionseinheiten. Der aktuelle Bestand (Wolfsjahr 2024/2025) in Deutschland liegt mit 262 Reproduktionseinheiten (219 Rudel und 43 Paare) nur geringfügig höher. Bezogen auf ganz Deutschland führt die Reduktion des Wolfbestands um 31 Reproduktionseinheiten bereits in den Grenzbereich des zu wahrenden „günstigen Erhaltungszustands“. Da Wölfe immer auch an verschiedenen Krankheiten sterben, Verkehrsopfer werden und der europarechtlich verankerte Vorsorgegrundsatz zu beachten ist, muss die Obergrenze für eine potentielle Entnahme in Anbetracht der aktuellen Bestandszahlenentwicklung sogar kleiner als 31 Reproduktionseinheiten sein.

Auf Seite 16 des Gesetzentwurfs wird die jährliche Entnahme von Problemwölfen nach § 22c Abs. 2 BJagdG-Entwurf, gestützt auf eine Expertenbefragung, auf 20 bis 50 Wölfe geschätzt. Damit wird deutlich, dass für eine darüber hinaus gehende im Rahmen der derzeit vorgesehenen sechsmonatigen Jagdzeit vom 01.09. bis 28.02. kein Raum ist.

Unabhängig davon, ob man die Meldung des günstigen Erhaltungszustands durch Deutschland für die atlantische und die kontinentale Region für vereinbar mit der Rechtsprechung des EuGH hält oder dies bestreitet, muss die Bundesregierung die Rechtsfolgen ihrer Meldung nun beachten. Letzteres können wir im BJagdG-Entwurf aber nicht erkennen. Nach der jetzigen Konzeption des BJagdG-Entwurf, in dem eine Vielzahl von Entnahmemöglichkeiten eröffnet werden, ist vielmehr der Verstoß gegen die Pflicht zur Wahrung und Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands (Art. 14 i.V.m. Art. 2 FFH-Richtlinie) vorprogrammiert und die Bestandsgefährdung durch Unterschreiten der für das Überleben jeder Art nötigen Minimalpopulation zu befürchten. Wie das Schreiben der EU-Kommission an Schweden vom 07.11.2025 zeigt, ist die nachvollziehbar wissenschaftliche Herleitung der „favourable reference population" (FRP) und der Minimalpopulation zur

Erhaltung des Wolfs von zentraler Bedeutung bei der Konkretisierung von Art. 14 FFH-Richtlinie durch die Mitgliedsstaaten der EU.

Soll an der Jagdzeit vom 01.09. bis 28.02. dennoch festgehalten werden, dann wird die Möglichkeit zur Entnahme von Problemwölfen eingeschränkt. Eine solche Einschränkung lehnen wir ab.

Zwingend notwendig wäre außerdem, dass die Bundesregierung jährlich die Obergrenze für potentielle Entnahmen in den einzelnen biogeographischen Regionen bestimmt und ein Monitoring etabliert, mit dem die unzulässige Absenkung der Wolfsbestände verhindert wird. Wenn die Jagdzeit am 01.09. eines Jahres beginnen soll, dann muss zu Beginn der Jagdzeit unbedingt bekannt sein und kommuniziert werden, wie viele Wölfe in welcher biogeographischen Region zum Abschuss freigegeben werden. Die aktuelle Aufbereitung der Monitoringdaten zum Wolfsbestand bis Oktober oder November eines Jahres erfolgt eindeutig zu spät, um als Grundlage für eine Jagdzeit ab dem 01.09. zu dienen.

Die vom Deutschen Jagdverband aus wildbiologischer Sicht geforderte Jagdzeit für Jungwölfe von Juni bis Oktober[6] würde sich substanziell anders auswirken als die bisher vorgesehene Regelung, weil sie keine territorialen Altwölfe und damit auch keine Individuen beträfe, die zum reproduzierenden Teil der Population gehören. Da die Unterscheidbarkeit der Jung- und Altwölfe als Grund für die Änderung angegeben wird, sind mit „Jungwölfen“ offenbar juvenile Wölfe im Jahr ihrer Geburt und nicht die ebenfalls noch in den Rudeln leben Jungwölfe des Vorjahrs gemeint. Die entsprechende Klarstellung müsste im Gesetz erfolgen. Da die Populationsstudie von Kramer-Schadt et al. (2024)[7] ergeben hat, dass die Entnahme beliebig vieler Jungtiere die Population des Wolfes ebenfalls gefährden kann, ist jedoch auch hier die alljährliche Festsetzung einer Obergrenze erforderlich.

Wie bereits dargelegt, erläutern Nebelsieck und Ratschow (Kanzlei PNT) in der beigefügten Stellungnahme, dass noch erheblicher Änderungsbedarf besteht, um eine unionsrechtskonforme und konfliktfreie Umsetzung zu gewährleisten. Art. 14 FFH-RL richtet sich bereits in ihrem Wortlaut an die Mitgliedsstaaten der EU. Die im Referentenentwurf vorgesehene Verlagerung auf die zuständigen Behörden der Bundesländer scheidet damit schon aus formalen Gründen aus.

Der Aufforderung in § 22c BJagdG-Entwurf

---

[6] https://www.jagdverband.de/aenderung-des-bundesjagdgesetzes-regulierung-des-wolfes-ist-ueberfaellig

[7] Bei den für das Gutachten maßgeblichen Eingangsdaten ergab sich: „Die Grenze für eine stabile Population liegt bei einer jährlichen Mortalität von ca. 40 % Juvenilen und Subadulten ...“

> „Soweit sich die Tierart Wolf in einem günstigen Erhaltungszustand befindet, hat die zuständige Behörde einen revierübergreifenden Managementplan aufzustellen, der darauf auszurichten ist, die Vereinbarkeit der Jagd mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands zu gewährleisten."

können die Bundesländer de facto nicht nachkommen. Der Erhaltungszustand nach Art. 2 FFH-Richtlinie muss in den die biogeographischen Regionen gesichert oder wiederhergestellt werden. Deutschland hat Anteile an drei biogeographischen Regionen (atlantisch, kontinental und alpin). Die Grenzen der biogeographischen Regionen weichen aber von den Grenzen der Bundesländer ab. Einige Bundesländer haben Anteile an mehreren biogeographischen Regionen. Die in § 22c BJagdG-Entwurf vorgegebene Erstellung von Managementplänen durch die zuständigen Behörden der Bundesländer würden sich immer nur auf Teile der biogeographischen Region beziehen können. Die Gewährleistung des günstigen Erhaltungszustands kann deshalb nicht innerhalb eines Bundeslandes erfolgen. Insbesondere die geringe Flächengröße der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie des Saarlandes, verdeutlichen, dass die Bundesländer in ihrem Hoheitsbereich den Erhaltungszustand der jeweiligen biogeographischen Region gar nicht bewerten können. Das aufgezeigte Problem lässt sich auch nicht durch die angekündigte Rechtsverordnung lösen.

Erforderlich ist vielmehr eine durch verbindlich ausgestaltetes Bundesrecht abgesicherte Zuständigkeit des Bundes – abweichend von § 22c BJagdG-Entwurf –, wie sie etwa in den Kapiteln 5 und 6 des BNatSchG vorgesehen ist.

Die bisher vorgesehene Verlagerung der unionsrechtlich nötigen Umsetzung auf die Bundesländer ist nicht nur rechtlich, sondern auch politisch problematisch. Sie würde den politischen Konflikt jedoch nicht lösen, sondern vielmehr fortschreiben. Nach der Novelle des Bundesrechts müssten sich die 16 Bundesländer mit der rechtlichen, organisatorischen und fachlichen Umsetzung auseinandersetzen, wodurch der Konflikt weiter perpetuiert würde.

Mit der Novelle des BJagdG soll die Monitoringpflicht für den Wolf offenbar dem Jagdrecht zugeordnet werden (vgl. § 22c Abs. 1 BJagdG-Entwurf i.V.m. der Begründung auf S. 35). An einer ausdrücklichen Klarstellung der fortbestehenden Zuständigkeiten der Naturschutzverwaltung und der neuen Zuständigkeiten der Jagdverwaltung fehlt es leider.

Zutreffend heißt es auf Seite 24 in der Gesetzesbegründung

> „Insbesondere in den ersten Jahren dieser neuen Regelung erscheint auch bundesseitig eine enge fachliche Begleitung des Wolfmonitorings sowie der genetischen Untersuchungen zur Wolfspopulation erforderlich, um die Entwicklung der

Wolfspopulation in Deutschland unter dem Einfluss der Jagd entsprechend den Vorgaben der Richtlinie 92/43/EWG dokumentieren und steuern zu können."

Allerdings lässt der Entwurf jegliche Regelungen zum Monitoring vermissen, obwohl gerade bei den angestrebten vermehrten jagdlichen Entnahmen besonders hohe Anforderungen an dessen Qualität zu stellen sind. Ob die bisher von den Naturschutzverwaltungen der Länder eingerichteten Monitoringstrukturen und -standards noch nutzbar sind, ist nach einer Verlagerung ins Jagdrecht zumindest fraglich.

Mit § 22c Abs. 3 BJagdG-Entwurf wird die Jagd auf den Wolf bei ungünstigem Erhaltungszustand unabhängig von einer Schonzeit bei Beachtung verschiedener Voraussetzungen, u.a. der Überwindung des Herdenschutzes, für zulässig erklärt.

Die Zielsetzung eines möglichen schnellen Abschusses von „Problemwölfen", die den erforderlichen Herdenschutz überwinden, macht eine schnelle Umsetzung erforderlich. § 22c Abs. 4 Nr. 1 BJagd-Entwurf sollte noch einmal überdacht und durch die Möglichkeit der Jagdausübung durch Personen, die von der zuständigen Stelle benannt werden, ergänzt werden. Zur letalen Entnahme beauftragte Personen sollten unbedingt eine zusätzliche Qualifikation zur Wolfsbiologie und -management vorweisen. Nur so kann sichergestellt werden, dass der angeordnete Abschuss auch tatsächlich schnell vollzogen wird.

Der § 22c Abs. 3 BJagdG-Entwurf gewählte gesetzliche Radius von 20 Kilometern wird vom BUND abgelehnt. Er ist deutlich zu groß und lässt keinen Bezug zum Schadereignis erkennen. In der Diskussion um den „Schnellabschuss" wurde ein Radius von einem Kilometer fachlich begründet hergeleitet. Die Größe des nun gewählten Raumumfangs von 20 Kilometern, der durch die zuständige Behörde auch noch erweitert werden kann, hat mit dem auch von uns seit Jahren akzeptierten Abschuss von „Problemwölfen", die den Herdenschutz überwinden, nichts mehr zu tun. Dem Gesetzgeber geht es hier ganz offensichtlich darum, de facto zusätzliche zeitlich und räumlich begrenzte Jagdzeiten zu schaffen, um den Abschuss möglichst vieler Wölfe zu ermöglichen.

Wir halten es für erforderlich, den unbestimmten Rechtsbegriff „zumutbarer Herdenschutzmaßnahmen" in § 22c Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BJagdG-Entwurf bundesweit zu definieren. Bisher wird der „zumutbare Herdenschutz" von den Bundesländern unterschiedlich definiert, was aber bei der Anwendung eines Bundesgesetzes zu unterschiedlicher Gesetzesauslegung führt. Die Entnahmevoraussetzung sollte aber in ganz Deutschland identisch sein, zumal Wölfe in der Wanderphase stets verschiedenen Bundesländern erreichen. Auch die in § 43 BJagdG-Entwurf beabsichtigte Berichterstattung an den Bundestag setzt eine Evaluierung des Zusammenwirkens des präventiven Herdenschutzes mit der

jagdlichen Entnahme voraus. Eine solche Evaluierung ist aber nur möglich, wenn der präventive Herdenschutz in ganz Deutschland normiert wird.

Mit § 22c Abs. 4 BJagdG-Entwurf wird die zuständige Behörde zur Entnahme ganzer Rudel und zur Festlegung von „Weidegebieten" ermächtigt. Der BJagdG-Entwurf berücksichtigt nicht, dass eine Entnahme von Wölfen bei ungünstigem Erhaltungszustand den Anforderungen des Art. 16 FFH-Richtlinie entsprechen muss und in der jetzigen Form daher unionsrechtswidrig wäre. Einzelheiten zur Rechtslage sind dem beiliegenden PNT-Gutachten zu entnehmen.

Fachlich sieht der BUND die Entnahme ganzer Rudel sehr kritisch, da die damit verbundenen Auswirkungen bisher kaum abschätzbar sind. Die Schweiz hat die Entnahme von Wolfsrudeln an bestimmte Vorgaben geknüpft, wie etwa die Zustimmung der Bundesbehörde BAFU, und in der Jagdverordnung zusätzliche Bestimmungen erlassen.[8] Der BJagdG-Entwurf verzichtet auf solche Detailregelungen und suggeriert damit, dass die Folgen einer Entnahme unproblematisch seien. Theoretisch könnte sie von einer unteren Jagdbehörde angeordnet werden. Dabei wird die Entnahme eines Rudels immer nur kurzfristig zu einer „wolfsfreien Zone" führen, weil geeignete Lebensräume immer wieder neu besiedelt werden. Auch die Entnahme selbst ist keineswegs einfach. Wird zunächst nur ein reproduzierendes Alttier erlegt, das für die Ernährung des Rudels eine Schlüsselstellung einnimmt, könnten sich die verbleibenden Tiere auf leichter zu jagende Beute konzentrieren, so dass es zu vermehrten Rissereignissen vor allem an Nutztieren kommen kann. Wegen der praktischen Probleme bei der Entnahme von Wölfen wird in der Schweiz die professionelle Wildhut mit dieser Aufgabe betraut. Der BJagdG-Entwurf verkennt die oben genannte Problematik und geht fälschlicherweise davon aus, dass private Jagdausübungsberechtigte – von denen die meisten weder in der Jägerprüfung noch in der jagdlichen Praxis Erfahrung mit dem Wolf haben – die geeigneten Ausführenden seien. Dabei kommt es selbst bei der Identifizierung toter Wölfe leicht zu Verwechslungen mit Hunden. So handelte es sich beispielsweise bei einem vom Jagdpächter als Wolf bezeichneten Verkehrsopfer tatsächlich um einen Hund.[9] In der Begründung des BJagdG-Entwurfs (S. 30) wird die Fallzahl als gering eingeschätzt und als „freie Schätzung" mit 10 % aus der Gruppe der sogenannten „Problemwölfe" abgeleitet. Dabei wurde jedoch übersehen, dass die Jagd auf „Problemwölfe" der Entnahme eines einzelnen Tieres entspricht, während die Rudelentnahme eine Gruppe von sechs bis acht Wölfen umfasst.

---

[8] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/517_517_517/de

[9] siehe: https://www.msn.com/de-de/nachrichten/other/der-auf-einer-autobahn-%C3%BCberfahrene-wolf-war-gar-keiner/ar-AA1OXY4F

Zudem können „Weidegebiete“, so die Begründung des Gesetzentwurfs (S. 37), von der zuständigen Behörde dort festgelegt werden, wo

> „eine Ausbreitung des Wolfs aus übergeordneten Gründen nicht erwünscht ist (z. B. Almen oder Deichgebiete)“.

Als übergeordnete Gründe nennt § 22c Abs. 4 Nr. 3a BJagdG-Entwurf die

> „Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden“.

Wie Wölfe ernste forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher Schäden anrichten sollen, erschließt sich dem BUND nicht. Selbst für die Nordseedeiche wird lediglich ein mittelbarer Schaden diskutiert.

Auf den Seiten 2 und 11 des BJagdG-Entwurfs wird deutlich, dass „Weidegebiete“ dort angedacht werden, wo die Zumutbarkeitsschwelle des Herdenschutzes überschritten wird.

Es heißt dort:

> „Auch ist in manchen Regionen ein präventiver Herdenschutz aufgrund der geografischen Gegebenheiten, wie z. B. Hangneigung, Bodenbeschaffenheit, Einsprungmöglichkeiten oder Lage an Gewässern, nicht möglich oder nicht zumutbar.“

Der Begriff „Regionen“ suggeriert, dass die Weidegebiete größere Landschaftsbereiche umfassen sollen. Die anschließend genannten Kriterien

> „Hangneigung, Bodenbeschaffenheit, Einsprungmöglichkeiten oder Lage an Gewässern“

passen jedoch nicht dazu, da sie letztlich auf kleinstrukturierte Einzelflächen abzielen. Aus Sicht des BUND sind daher eine gesetzliche Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs „Weidegebiete“ sowie bundesweit einheitliche Vorgaben zur Ermittlung der Zumutbarkeit des präventiven Herdenschutzes im Hinblick auf die Weidegebiete unerlässlich.

Klärungsbedürftig ist auch, wann aus Gründen des Tierschutzes aus einem Weidegebiet nicht auch ein Verbot der Beweidung abgeleitet werden muss. Dass eine solche Konstellation nicht ausgeschlossen werden kann, zeigt Wessely (2025)[10] für Österreich. Er kam zu dem Ergebnis:

[10] Priv.-Doz. Dr. Wolfgang WESSELY, LL.M.: Rechtsgutachten zu Fragen der Schutzpflicht von Tierhaltern und Behorden bei Bedrohungen von Tierhaltungen durch Raubtiere
https://core2023.ots.at/api/v1/file/2025/09/24/OTS/OTS_20250924_OTS0076_1758703064.pdf

„Die landesrechtliche Feststellung, wonach auf bestimmten Almfläche Herdenschutzmaßnahmen nicht möglich oder zumutbar sind,

- ist für sich keine tierschutzrechtlichen Handlungspflichten aus. Diese entstehen für den Tierhalter erst bei Vorliegen einer konkreten Gefahr (Rz 30). Die Behörde hat wiederum erst dann einzuschreiten, wenn der Tierhalter diesfalls keine erforderlichen, möglichen (Rz 13) und zumutbaren (Rz 14) Maßnahmen setzt. Sie hat dabei diesfalls die zur Herstellung des der Rechtsordnung entsprechenden Zustand erforderlichen Maßnahmen möglichen (Rz 13) und zumutbaren (Rz 14) Maßnahmen bis hin zum Teil- oder Vollabtrieb anzuordnen. Bei mehreren gleich geeigneten Möglichkeiten hat sie jene zu wählen, die am wenigsten in die Rechte des Tierhalters eingreift (Rz 20). Unterbleibt ein behördliches Einschreiten trotz entsprechender Verpflichtung, begründet dies – erforderlicher Vorsatz vorausgesetzt – das Verbrechen des Missbrauchs der Amtsgewalt (Rz 28).
- steht für sich dem Auftrieb von Tieren unter tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten nicht entgegen; Handlungspflichten werden erst durch konkrete Gefahren ausgelöst (Rz 30). Besteht im jeweiligen Bereich jedoch im Zeitpunkt des Auftriebs eine konkrete Gefahr, ist der Auftrieb nur dann zulässig, wenn der Tierhalter für einen – wenn auch an sich und zumutbaren – Schutz sorgt (Rz 17), und kann er die Unzumutbarkeit bspw. eines vorzeitigen Abtriebs nicht erfolgreich einwenden (Rz 16).“

Im Gutachten von PNT wird zudem darauf hingewiesen, dass in Gebieten ohne günstigen Erhaltungszustand, wie der alpinen Region, die Entnahme nach den Vorgaben von Art. 16 FFH-Richtlinie erfolgen muss. Die Abgrenzung von „Weidegebiete“ i. S. wolfsfreier Zonen ist hier nicht zulässig.

Die amtliche Festlegung von „Weidegebiete (= wolfsfreie Zonen) lehnen wir insbesondere aus folgenden fachlichen Gründen ab:

- Angesichts der räumlichen Dynamik, die junge Wölfe nach dem Verlassen ihres Rudels bis zur Etablierung in einem neuen Territorium zeigen, werden die so festgelegten Gebiete immer wieder von Wölfen besiedelt. Die Vorstellung wolfsfreier Gebiete führt daher faktisch zu einem dauerhaften Abschuss, mit unvorhersehbaren Risiken für die Populationen und einer Gefährdung des günstigen Erhaltungszustands.
- Die Festlegung von Weidegebieten gefährdet die Förderung des Herdenschutzes. Die Festlegung wird durch die amtliche Fiktion begründet, dass der Herdenschutz „aufgrund geographischer Gegebenheiten“ nicht möglich sei. Damit befürchtet der BUND, dass auch die öffentliche Förderung der Herdenschutzmaßnahmen entfällt. Die Festlegung von

Weidegebieten gefährdet die Förderung des Herdenschutzes. Sie beruht auf der amtlichen Annahme, dass Herdenschutz „aufgrund geografischer Gegebenheiten“ nicht möglich sei. Der BUND befürchtet daher, dass auch die öffentliche Förderung entsprechender Maßnahmen entfallen könnte. "Weidegebiete“ ohne Herdenschutzmaßnahmen werden zwangsläufig zu Gebieten, an denen Wölfe die Erfahrung machen, wie leicht sie insbesondere ungeschützte Schafe erbeuten können. Weidegebiete werden damit mittelbar zu Gebieten, die den "Wolf-Weidetier-Konflikt“ befördern.

- Es gibt zahlreiche Beispiele aus dem In- und Ausland, dass auch in den Alpen, in Steillagen und an Deichen Herdenschutz machbar, zumutbar und effektiv ist. Wir verweisen hier beispielhaft auf
    - Röhl et al. (2024): Herdenschutz am Steilhang in der Praxis[11]
    - Röhl et al. (2024): Herdenschutz am Deich in der Praxis. Betriebe im Portrait: Erfahrungen und Empfehlungen für den Herdenschutz auf Sonderstandorten.

Mit dem BJagdG-Entwurf werden Jagdtechniken auf den Wolf zugelassen, die für andere Tierarten nicht erlaubt sind. Zu nennen sind der Fallenfang, die Verwendung von Nachtsichtvorsätzen und -aufsätzen und der Abschuss der zur Aufzucht der Jungtiere erforderlichen Elterntiere oder das Verbot verletzte und kranke Wölfe aufzunehmen oder gesund zu pflegen (§ 22b BJagdG-Entwurf). Überraschend ist hierzu, dass der BJagdG-Gesetzentwurf keine ausdrückliche Begründung für diese Ausnahmen liefert.

Dass die Fallenjagd auf den Wolf als mögliche Jagdtechnik in den Fokus des Gesetzgebers gerückt ist, wird nur erkennbar, weil in § 19 Abs. 1 BJagdG wie folgt geändert werden soll

> „mit Schrot, Posten, gehacktem Blei, Bolzen oder Pfeilen, auch als Fangschuss, auf Schalenwild, Wölfe und Seehunde zu schießen; das Verbot umfasst nicht das Töten von in Fallen gefangenen Wölfen mit Schrot und den Fangschuss auf Wölfe mit Schrot“; und weil §22b BJagdG-Entwurf „nicht selektive Fallen“ verbietet.

Unter welchen Umständen sie zur Anwendung kommen und ob in der Praxis Fanggruben, die nach § 19 Abs. 1 Nr. 7 BJagdG generell durch behördliche Anordnung möglich sind, oder spezielle Fangvorrichtungen zum Einsatz kommen sollen, bleibt unklar.

[11] https://www.bfn.de/publikationen/bfn-schriften/bfn-schriften-692-herdenschutz-am-steilhang-der-praxis

Der BUND lehnt die Fallenjagd auf den Wolf grundlegend ab.

In das BJagdG sollte klarstellend aufgenommen werden, dass Staupe und Räude bei Wölfen kein Grund für einen Hegeabschuss sind. Ein solcher Hegeabschuss sollte einer speziellen Erlaubnis der zuständigen Behörde vorbehalten werden und nur bei anormalen Fallkonstellationen zulässig sein. Beide Erkrankungen treten in Wolfspopulationen unter natürlichen Bedingungen auf und sind Bestandteil der natürlichen Regulation. Sie erhöhen vor allem die Mortalität der Jungtiere. Die Räude verläuft bei alten Wölfen auch nicht immer tödlich. Radinger bewertet sie wie folgt:

> „Räude ist ein wichtiger Regulierungsfaktor für Wolfspopulationen. Es gibt mehr Fälle von Räude, wenn die Populationszahlen steigen. Die Zahl der überlebenden Welpen sinkt mit sinkender (erkrankter) Population. Viele Tiere erfrieren durch den Fellverlust. [12]“

Das pauschale Verbot verletzte und kranke Wölfe aufzunehmen oder gesund zu pflegen, lehnt der BUND ebenfalls ab. Ein solches Verbot sollte nur für Privatpersonen gelten. Zoologischen Gärten und vergleichbaren wissenschaftlich geführten Einrichtungen sollten hingegen die Aufnahme und Pflege kranker Wölfe gestattet werden, sofern eine dauerhafte Unterbringung in Gehegen oder eine spätere Wiederauswilderung gewährleistet ist.

§43 BJagdG-Entwurf wird grundsätzlich begrüßt. Der Bericht sollte aber auch die Auswirkungen des Wolfs auf den Wald-Wild-Konflikt enthalten. Die Einrichtung eines Runden Tischs "Wald/Wild": BMLEH, BMUKN, Länder sowie Wald-, Umwelt- und Jagdverbände, wie er in der gemeinsamen Pressemitteilung des BMLEH und des BMUKN angekündigt wurde, liefert in diesem Zusammenhang eine gute Grundlage[13]. Wir bezweifeln aber, dass die Thematik mit dem vorgesehenen Ergebnisbericht bis Ende 2026 abschließend behandelt werden kann. Die für den Bericht notwendige wissenschaftliche Evaluierung setzt außerdem voraus, dass die Forderungen aus unserm Herdenschutzappell (s.o.) umgesetzt werden.

---

[12] https://www.elli-radinger.de/wissen-wolf-raeude-beim-wolf/

[13] https://www.bundesumweltministerium.de/pressemitteilung/wolf-im-bundesjagdgesetz-umfassendes-paket-zum-schutz-vonweidetieren

PNT Partner | Lucy-Borchardt-Straße 2 | 20457 Hamburg

NABU Deutschland e.V.

BUND Deutschland e.V.

WWF Deutschland

Gesellschaft zum Schutz der Wölfe e.V.

Deutscher Tierschutzbund e.V.

Assistenz: Frau Schröder
Durchwahl: 040 / 237 24 36-11
E-Mail: nicole.schroeder@pnt-partner.de

Hamburg, den 03.12.2025
Az: **00067/25** / RN / AR
(Az. bitte stets angeben)

Rechtliche Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des BJagdG und des BNatSchG

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie baten uns um eine rechtliche Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 24.11.2025 zur Änderung des Bundesjagdgesetzes (BJagdG-E) und Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG-E), die wir nachfolgend ohne Anspruch auf Vollständigkeit gerne abgeben.

A. Zum allgemeinen Teil (Einleitung und Begründung)

Der zweite Satz unter „A. Problem und Ziel“ (und auf S. 9 des Gesetzesentwurfs), mit zunehmender Ausbreitung des Wolfes steige das Konfliktpotential in Bezug auf die Bevölkerung, sollte gestrichen werden. Das gilt ebenso für alle daran anknüpfenden weiteren Aussagen im Gesetzesentwurf, wie z.B., dass das Gesetz zu einer tragfähigen Koexistenz zwischen der Rückkehr des Wolfes und der öffentlichen Sicherheit Rechnung beitrage (vgl. Gesetzesentwurf, S. 1 und 9) oder dass das Gesetz alternativlos sei, da vom Wolf u. a. Gefahren für die Allgemeinheit ausgingen (vgl. Gesetzesentwurf, S. 2 und 9).

Denn u. a. nach Aussage des BMUKN, die auf wissenschaftlichen Daten und Studien basiert, geht vom Wolf, auch wenn er in Kulturlandschaften lebt, in der Regel gerade keine Gefahr für den Menschen aus. Ausnahmen bilden nur wenige Fallgruppen wie

Ursula Philipp-Gerlach [1) 2)]
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Rüdiger Nebelsieck LL.M. [1) 3) 4)]
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dirk Teßmer [1) 2)]
Rechtsanwalt

Tobias Kroll [2)]
Rechtsanwalt

Christian Romer [3)]
Rechtsanwalt

Annika Ratschow [3)]
Rechtsanwältin

Dr. Layla Mihatsch [2)]
Rechtsanwältin

Amelie Wendorf [3)]
Rechtsanwältin

1) Partner i.S.d. PartGG
2) Standort Frankfurt am Main
3) Standort Hamburg
4) Master in Environmental Law

PNT Partner Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB

www.pnt-partner.de

Sitz Frankfurt am Main
AG Frankfurt am Main (PR 3115)

USt.-IdNr.: DE 206 460 440

Standort Frankfurt am Main
Niddastraße 74
60329 Frankfurt am Main

Tel.: +49 (0)69 / 4003 400-13
Fax: +49 (0)69 / 4003 400-23
frankfurt@pnt-partner.de

Standort Hamburg
Lucy-Borchardt-Straße 2
20457 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 / 237 24 36-0
Fax: +49 (0)40 / 237 24 36-99
hamburg@pnt-partner.de

Hamburger Sparkasse
IBAN DE87 2005 0550 1505 3161 49

Tollwut, Provokation und Futterkonditionierung.[1] Die pauschale Behauptung, die Bevölkerung müsse durch eine anlasslose Bejagung des Wolfes vor ihm geschützt werden, ist deshalb falsch. Die genannten Ausnahme-Fallgruppen lassen sich hinreichend durch Ausnahmegenehmigungen im Einzelfall auf Grundlage von Art. 16 FFH-RL (national umgesetzt in § 45 Abs. 7 BNatSchG) lösen. Dazu wäre keine nationale Gesetzesänderung erforderlich.

Auch die Formulierung, in manchen Regionen sei Herdenschutz aufgrund geografischer Gegebenheiten nicht möglich oder zumutbar (vgl. Gesetzesentwurf, S. 2 und 10), ist in dieser Allgemeinheit unzutreffend. Denn an Deichen, im Bergland oder in Steillagen kommen ebenfalls verhältnismäßige Schutzmaßnahmen in Betracht, etwa der Einsatz von Herdenschutzhunden. Das blendet der Gesetzesentwurf in diesem Zusammenhang gänzlich aus (dazu später mehr).[2]

Insgesamt weisen wir darauf hin, dass die Änderungen in der Berner Konvention und der FFH-Richtlinie keinen nationalen Anpassungsbedarf erfordern. Stattdessen darf die nationale Rechtslage ausdrücklich strenger bleiben, als es das Unionsrecht erfordert, vgl. Art. 193 AEUV. Weder das BNatSchG noch das BJagdG bedürfen daher der Änderung.

Die im Gesetzesentwurf unter „A. Problem und Ziel“ genannten Herausforderungen lassen sich nach dem wissenschaftlichen Kenntnisstand durch verbesserte Herdenschutzmaßnahmen in Verbindung mit einer anlassbezogenen Jagd im Einzelfall lösen.

Die Gesetzesbegründung stellt die Normen zwar zunächst in den Kontext konkreter Rissereignisse, die mit dem Entwurf vorgesehene Einführung der anlasslosen Jagd geht dann aber deutlich darüber hinaus. Die anlasslose Jagd ist zur Vermeidung von Rissereignissen weder erforderlich noch zielführend.

Die anlasslose Bejagung – also der willkürliche Abschuss von Wölfen während der Jagdzeiten – erweist sich sogar als kontraproduktiv, um Rissereignissen zu begegnen. Denn sie würde Rudelstrukturen destabilisieren, wodurch vermehrt Einzeltiere auftreten können, die ein größeres Konfliktpotential bergen. Zudem würden durch willkürliche Abschüsse wertvolle Kontingente verbraucht: Jeder Wolf, der keine Nutztierschäden verursacht und ohne Anlass getötet wird, schmälert den Spielraum, tatsächlich schadensstiftende Wölfe zu entnehmen mit dem Risiko, dass man im Ernstfall aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben nicht mehr eingreifen darf.

---

[1] Vgl. unter https://www.bundesumweltministerium.de/faq/ist-der-wolf-gefaehrlich-fuer-den-menschen, Beitrag vom 22.05.2025.

[2] Vgl. Praxisleitfaden Wolf, überarbeitete Fassung UMK Umlaufbeschluss Nr. 41/2024 August 2024, S. 25 ff. (abrufbar unter: https://www.bundesumweltministerium.de/download/praxisleitfaden-wolf).

B. Zu den geplanten Änderungen des BJagdG (Artikel 1)

Entgegen der Behauptung auf S. 11 des Gesetzesentwurfs steht dieser nicht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union, namentlich Art. 14 und 16 der FFH-Richtlinie, wie wir nachfolgend anhand der vorgesehenen Vorschriften im Einzelnen darlegen.

I. Treffen von Maßnahmen nach Art. 14 FFH-Richtlinie (§ 20a BJagdG-E)

Gem. § 20a Abs. 1 BJagdG-E trifft die „zuständige Behörde“, soweit erforderlich, notwendige Maßnahmen nach Art. 14 FFH-Richtlinie in Bezug auf den Wolf.

Art. 14 Abs. 1 FFH-Richtlinie schreibt vor:

> *„Die Mitgliedsstaaten treffen, sofern sie es aufgrund der Überwachung gemäß Artikel 11 für erforderlich halten, die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind.“*

Eine nicht abschließende Aufzählung denkbarer Maßnahmen findet sich in Art. 14 Abs. 2 FFH-Richtlinie. Darunter fallen zum Beispiel: das zeitlich oder örtlich begrenzte Verbot der Entnahme von Exemplaren aus der Natur und der Nutzung bestimmter Populationen, die Regelung der Entnahmeperioden und/oder -formen oder die Einführung eines Systems von Genehmigungen für die Entnahme oder von Quoten.

Mit der „zuständigen Behörde“ in § 20a Abs. 1 BJagdG-E sind ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. S. 24) die nach Landesrecht zuständigen Landes- oder kommunalen Jagdbehörden gemeint. Das ist deshalb zu bemängeln, weil es sich in Art. 14 FFH-Richtlinie um Maßnahmen des Artenschutzes zur Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands handelt, also die Naturschutzbehörden zuständig sein müssten.

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) wird in § 20a Abs. 2 BJagdG-E ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Näheres zur Durchführung des Absatzes 1 zu bestimmen.

Diese unbestimmt formulierte Verordnungsermächtigung bleibt hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) zurück, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Da einige Maßnahmen i.S.v. Art. 14 Abs. 2 FFH-Richtlinie schon über die nachfolgenden Bestimmungen geregelt werden, bleibt außerdem unklar, welche zusätzlichen Maßnahmen der Gesetzgeber mit § 22a BJagdG-E konkret meint.

Überdies müsste die Verordnung nach Absatz 2 vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) erlassen werden, mindestens aber mit dessen Einvernehmen. Denn wie gesagt geht es bei Art. 14 FFH-Richtlinie um zudem gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG abweichungsfeste artenschutzrechtliche Maßnahmen, die in die originäre Zuständigkeit des BMUKN und nicht in die des BMLEH fallen.

II. Sonderregelung für den Wolf (§ 22c BJagdG-E)

1. Anzeigepflicht (Absatz 1)

Gegen die Anzeigepflicht nach § 22c Abs. 1 BJagdG-E bestehen zwar grundsätzlich keine Bedenken.

Mit § 22c Abs. 1 BJagdG-E will der Gesetzgeber aber ausweislich der Begründung auf S. 35 des Gesetzesentwurfs die Umsetzung der Monitoringpflichten nach Art. 11 FFH-Richtlinie vervollständigen. Bislang findet sich dazu eine Umsetzung in § 6 BNatSchG (vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Heugel, 107. EL Mai 2025, BNatSchG § 6 Rn. 21). Es erscheint schon fraglich, ob durch § 22c Abs. 1 BJagdG-E i.V.m. der unbestimmten Formulierung von § 6 Abs. 3 BNatSchG (*„Die Beobachtung umfasst insbesondere […]*“) die Anforderungen von Art. 11 FFH-Richtlinie hinreichend erfüllt werden (vgl. Lütkes/Ewer/Vagedes, 3. Aufl. 2025, BNatSchG § 6 Rn. 12).

Jedenfalls aber wird durch die neue Vorschrift in § 22c Abs. 1 BJagdG-E ein unübersichtlicher normativer Flickenteppich geschaffen. Wenn die Vorschrift der Vervollständigung von § 6 BNatSchG dienen soll, dann ist nicht klar, weshalb sie nicht ebenda, sondern ins BJagdG eingefügt werden soll. Wir empfehlen daher eine einheitliche und konkrete Regelung im BNatSchG.

Schließlich sollte in § 22c Abs. 1 BJagdG-E klarstellend ergänzt werden, dass kein Aneignungsrecht der Jagdausübungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 BJagdG für Wölfe oder Wolfshybride besteht, um die weiterhin geltende EG-Artenschutzverordnung (Wolf in Anhang A) wirksam umzusetzen.

2. Managementpläne und Jagdzeit (Absatz 2)

§ 22c Abs. 2 BJagdG-E lautet:

> *„Soweit sich die Tierart Wolf in einem günstigen Erhaltungszustand befindet, hat die zuständige Behörde einen revierübergreifenden Managementplan aufzustellen, der darauf auszurichten ist, die Vereinbarkeit der Jagd mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands zu gewährleisten. Der Managementplan ist bei Bedarf zu überprüfen und zu aktualisieren. Ist ein Managementplan nach Satz 1 erstellt worden darf die Jagd auf den Wolf jeweils vom 1. September eines Jahres an bis zum Ablauf des 28 Februar des Folgejahres ausgeübt werden; die Jagd ist nach Maßgabe des Managementplans auszuüben. In der Schonzeit gilt Absatz 3 entsprechend.“*

Nach § 22c Abs. 2 BJagdG-E sollen also Managementpläne von den Jagdbehörden aufgestellt werden, nach denen die Jagd in der genannten Jagdzeit generell und anlasslos, also ohne Genehmigungserfordernis, ausgeübt werden darf.

Das verstößt gegen die Anforderungen der FFH-Richtlinie, wie nachfolgend näher dargelegt wird. Dazu werden unter 2.1 zunächst abstrakt die neuen Anforderungen nach der FFH-

Richtlinie erläutert und anschließend unter 2.2 die einzelnen Verstöße dagegen in § 22c Abs. 2 BJagdG-E dargelegt.

2.1 Neue Anforderungen für Wölfe nach der FFH-Richtlinie

2.1.1 Umsetzungspflichten des deutschen Gesetzgebers

Seit der Wolf unter Anhang V der FFH-Richtlinie aufgeführt wird, gelten für ihn die Art. 11, 14, 15, 16 und 17 FFH-RL. Art. 14 FFH-Richtlinie regelt den erforderlichen Mindestschutz für Wölfe, von dem nur ausnahmsweise unter den Voraussetzungen des Art. 16 FFH-Richtlinie abgewichen werden darf.

Um seiner Umsetzungspflicht gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV nachzukommen, hat der deutsche Gesetzgeber die genannten Artikel, insbesondere den Mindestschutz nach Art. 14 FFH-Richtlinie, gesetzlich umzusetzen. Dabei ist er neben dem Wortlaut der Richtlinie auch an die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gebunden. Zur Umsetzungspflicht zählt neben einer unionsrechtskonformen normativen Umsetzung auch die Sicherstellung eines wirksamen Vollzugs des Unionsrechts.

Die derzeitige deutsche Rechtslage (insbesondere über §§ 44 ff. BNatSchG) setzt die alte – strengere – Fassung der FFH-Richtlinie um, wonach der Wolf noch unter den Schutz gem. Art. 12 FFH-Richtlinie fiel. Damit werden zugleich die neuen Anforderungen nach Art. 14 FFH-Richtlinie erfüllt, weshalb es wie gesagt keiner Anpassung des nationalen Rechts bedürfte, vgl. Art. 193 AEUV.

Die geänderte FFH-Richtlinie eröffnet dem Gesetzgeber indes Anpassungsmöglichkeiten, wobei insbesondere die Art. 14 und 16 FFH-Richtlinie, konkretisiert durch die Rechtsprechung des EuGH, die unionsrechtliche Grenze für die Einführung eines Jagdrechts (Entnahme) oder der sonstigen Nutzung von Wölfen in Deutschland darstellen.

Zusätzlich zu beachten ist, dass der Wolf weiterhin (unverändert) in Anhang II der FFH-Richtlinie als prioritäre Art aufgeführt wird, also unter das Schutzregime der Art. 3 ff. FFH-Richtlinie (Habitatschutzrecht) fällt. Somit gelten nach wie vor die diesbezüglichen Umsetzungs- und Schutzpflichten zur Ausweisung von Natura-2000-Gebieten für den Wolf und zu seinem Schutz im Netz Natura 2000, national geregelt in den §§ 31 ff. BNatSchG.

2.1.2 Anforderungen gem. Art. 14 FFH-Richtlinie

Gem. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL ist die Entnahme von Wölfen nur erlaubt, solange sie mit der „Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar“ ist. Im Umkehrschluss ist die Jagd bei einem ungünstigen Erhaltungszustand gem. Art. 14 FFH-Richtlinie unzulässig, wie der EuGH mit Urteil vom 29.07.2024 – C-436/22 (ASCEL) entschied, vgl. Tenor:

> *„Art. 14 RL 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in der durch die VO (EU) Nr. 17/2013 des Rates vom 13.5.2013 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach denen der Wolf*

> *als Art bezeichnet wird, deren Exemplare in einem Teil des Staatsgebiets dieses Mitgliedstaats gejagt werden dürfen, in dem er nicht unter den strengen Schutz gem. Art. 12 I dieser Richtlinie fällt, obwohl der Erhaltungszustand dieser Art in diesem Mitgliedstaat als „ungünstig – unzureichend" eingestuft wird. […]"*

D. h. nationale Vorschriften, die die Jagd auf den Wolf zulassen, müssen bei ungünstigem Erhaltungszustand unangewendet bleiben (Anwendungsvorrang des Art. 14 FFH-Richtlinie), und es müssen vom Mitgliedstaat aktiv Schutzmaßnahmen gem. Art. 14 FFH-Richtlinie getroffen werden. Dabei kann sein Auswahlermessen dahingehend reduziert sein, dass er ein Jagdverbot zu regeln hat, und zwar selbst dann, wenn der ungünstige Erhaltungszustand auf hauptsächlich andere Gründe als die Jagd zurückgeht, da die Jagd zusätzliche Verluste von Exemplaren der geschützten Art verursachen würde (vgl. EuGH, ebd. Rn. 71). Ist keine wirksame und ständige Überwachung nach Art. 11 FFH-Richtlinie sichergestellt, dann folgt aus Art. 14 FFH-Richtlinie stets ein Jagdverbot (vgl. EuGH, ebd. Rn. 59).

Die zentrale Voraussetzung für die Zulässigkeit einer anlasslosen Jagd auf Wölfe ist gem. Art. 14 Abs. 1 FFH-Richtlinie also das Bestehen und die Aufrechterhaltung eines „günstigen Erhaltungszustands". D. h. es muss im Ausgangspunkt ein günstiger Erhaltungszustand vorliegen (status quo), und dieser darf durch die Auswirkungen der Jagd nicht gefährdet werden (Prognose). Danach ist also stets eine doppelte Bewertung vorzunehmen.

Der „Erhaltungszustand einer Art" wird in Art. 1 lit. i FFH-RL definiert als:

> *„die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.*
>
> *Der Erhaltungszustand wird als „günstig" betrachtet, wenn*
>
> *- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, daß diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und*
>
> *- das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und*
>
> *- ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern."*

Damit ist festzuhalten, dass der Erhaltungszustand einer Art nur bei kumulativem Vorliegen der unter den Spiegelstrichen genannten drei Voraussetzungen als günstig zu bewerten ist (so auch EuGH, Urteil vom 12.06.2025 – C-629/23 (Estländischer Wolf), Rn. 45-46).

2.1.2.1 Räumliche Bezugsgrenzen für die Bewertung des Erhaltungszustands

Art. 1 lit. i FFH-RL definiert das für die Beurteilung des Erhaltungszustands maßgebliche Gebiet als das „in dem in Artikel 2 bezeichnete[n] Gebiet". Art. 2 Abs. 1 FFH-RL spricht von „im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat". Folglich müsste also das gesamte Gebiet der Europäischen Union betrachtet werden. Da dies

unpraktikabel wäre und der territorial unterschiedlichen Verbreitung der Art zuwiderliefe, hat der EuGH maßgebliche räumliche Bezugsgrenzen für die Bewertung des Erhaltungszustands in mehreren Urteilen wie folgt konkretisiert.

Im Urteil vom 11.7.2024 C-601/22 (WWF Österreich) führt der EuGH in Rn. 57 f. zur Bewertung des Erhaltungszustands im Rahmen von Art. 16 FFH-Richtlinie aus:

> *„[…] der günstige Erhaltungszustand der betreffenden Tierart [muss] erstens und zwangsläufig auf lokaler und nationaler Ebene bestehen und bewertet werden […], so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird, aus der sich ergäbe, dass sich diese Art in einem günstigen Erhaltungszustand befinde.*
>
> *Daher kann die Bewertung nur, wenn sich der Erhaltungszustand der betreffenden Tierart auf lokaler und nationaler Ebene als günstig erweist, zweitens, vorausgesetzt, die verfügbaren Daten lassen dies zu, grenzüberschreitend geprüft werden. […]“*

Im Urteil vom 12.06.2025 – C-629/23 (MTÜ Eesti Suurkiskjad) überträgt der EuGH seine obige Rechtsprechung zu Art. 16 ausdrücklich auf Art. 14 FFH-RL:

> *„Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 16 der Habitatrichtlinie […] ergibt sich, dass dieser [Erhaltungs-]Zustand in erster Linie und zwangsläufig auf örtlicher und nationaler Ebene bestehen und bewertet werden muss, so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine nur auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird, aus der sich ergäbe, dass sich diese Art in einem günstigen Erhaltungszustand befinde (Urteil vom 11. Juli 2024, WWF Österreich u. a., C 601/22, EU:C:2024:595, Rn. 57).*
>
> *Gleiches gilt notwendigerweise im Rahmen der Durchführung von Art. 14 der Habitatrichtlinie. […]“*

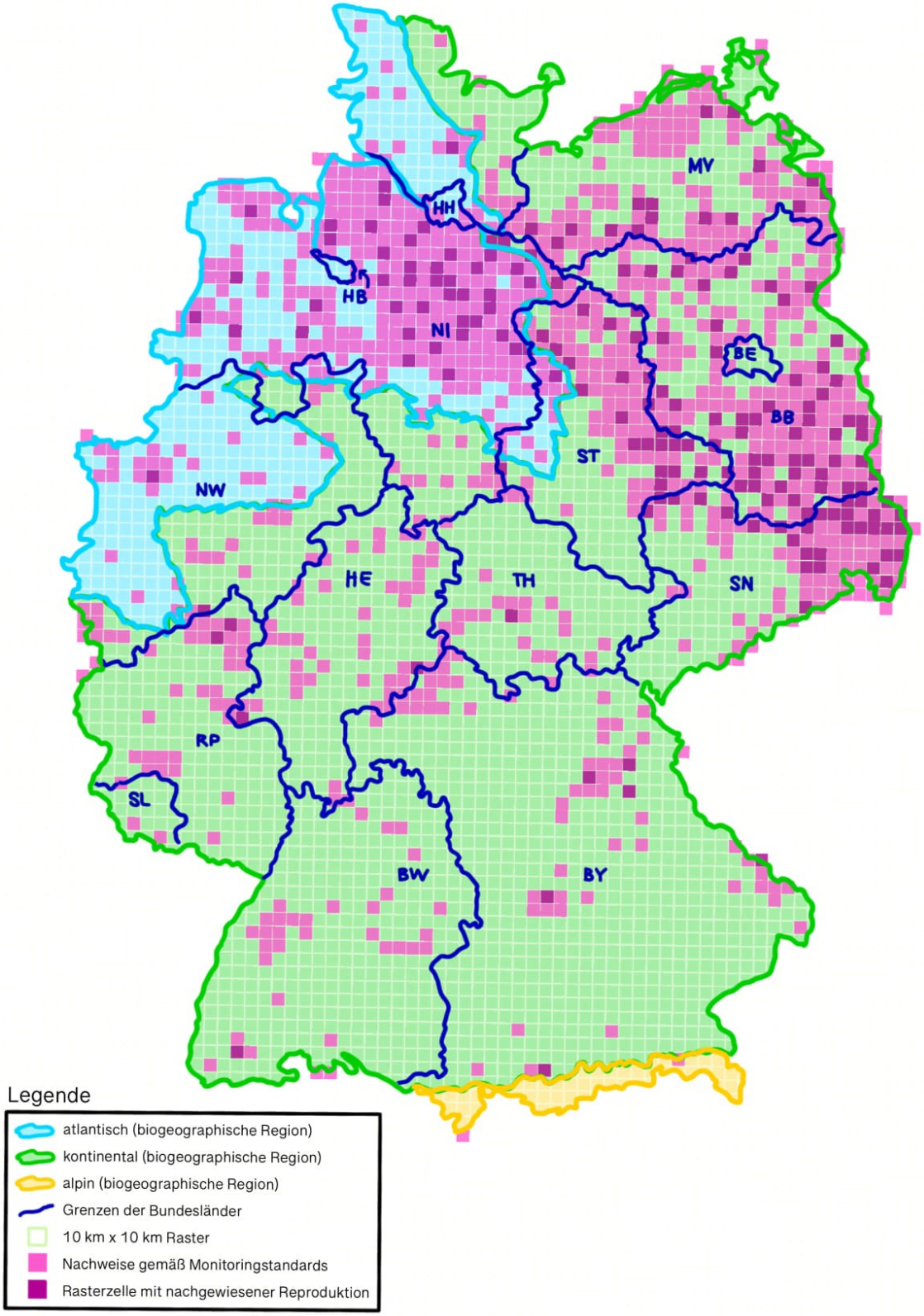
Auch im Urteil vom 29.07.2024 – C-436/22 (ASCEL) formuliert der EuGH zur Bewertung des Erhaltungszustands i. R. v. Art. 14 FFH-Richtlinie unter Rn. 65:

> *„[…] Diese Bewertungen müssen nicht nur auf lokaler Ebene, sondern auch auf Ebene der biogeografischen Region oder sogar grenzüberschreitend durchgeführt werden.“*

Damit ist festzuhalten:

In räumlicher Hinsicht ist der Erhaltungszustand kumulativ über drei Ebenen zu bewerten, nämlich zunächst zwangsläufig auf kleinräumiger lokaler Ebene. Dann auf nationaler Ebene, dabei ist aber zwischen unterschiedlichen biogeografischen Regionen zu differenzieren. Und schließlich, wenn Anhaltspunkte und Daten Anlass dazu geben, auch grenzüberschreitend in Bezug auf die Populationen in benachbarten Mitgliedstaaten. Die großräumige Betrachtung darf dabei aber nie zur Verschleierung eines ungünstigen Erhaltungszustands auf kleinräumiger Ebene führen (vgl. EuGH, Urteil vom 11.7.2024 – C-601/22 (WWF Österreich), Rn. 57).

Mit der lokalen Ebene muss gemessen an Art. 1 lit. i FFH-Richtlinie eine räumlich differenzierte Bewertung innerhalb eines Bundeslands gemeint sein, da anderenfalls nicht auf die regional sehr unterschiedlichen Wolfsbestände eingegangen werden könnte, wie nachfolgende Karte über die Verbreitung von Wölfen innerhalb Deutschlands zeigt:


MV
HH
HB
NI
BE
BB
ST
NW
HE
TH
SN
RP
SL
BW
BY
Legende
atlantisch (biogeographische Region)
kontinental (biogeographische Region)
alpin (biogeographische Region)
Grenzen der Bundesländer
10 km x 10 km Raster
Nachweise gemäß Monitoringstandards
Rasterzelle mit nachgewiesener Reproduktion

2.1.2.2 Heranzuziehende Daten für die Bewertung des Erhaltungszustands

Außerdem hat der EuGH definiert, wonach die Bewertung zu erfolgen hat, vgl. Urteil vom 29.07.2024, C-436/22 (ASCEL), Tenor:

> *„Hierbei sind der gem. Art. 17 dieser Richtlinie alle sechs Jahre erstellte Bericht, alle neuesten wissenschaftlichen Daten einschließlich derjenigen, die dank der Überwachung gem. Art. 11 dieser Richtlinie erlangt wurden, sowie das in Art. 191 II AEUV verankerte Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen."*

Da sich der Erhaltungszustand ständig ändert, muss das Vorliegen eines günstigen Erhaltungszustands regelmäßig (über die drei oben genannten Ebenen) neu bewertet werden. Maßgeblich dafür sind neben dem FFH-Bericht und dem Vorsorgegrundsatz stets die neuesten wissenschaftlichen Daten, die insbesondere aus dem Monitoring nach Art. 11 FFH-RL gewonnen werden.

Danach verbietet sich also ein alleiniges Abstellen auf die Bewertung des Erhaltungszustands im sog. FFH-Bericht (Bericht nach Art. 17 FFH-Richtlinie). Dies kommt ferner auch deshalb nicht in Betracht, weil der FFH-Bericht nur die biogeografischen Regionen betrachtet, ohne eine lokal differenzierte Bewertung vorzunehmen. Die Bedeutung der Bewertung des Erhaltungszustands im nur alle sechs Jahre erscheinenden FFH-Bericht muss außerdem wegen dem Erfordernis der Bewertung anhand neuester wissenschaftlicher Daten mit zunehmendem Alter des Berichts abnehmen.

Aus dem Vorsorgeprinzip gem. Art. 191 Abs. 2 AEUV folgt, dass bei Ungewissheit über die Auslegung der Daten im Zweifel ein ungünstiger Erhaltungszustand angenommen werden muss (vgl. EuGH, 29.07.2024, C-436/22 (ASCEL), Rn. 72).

2.2 § 22c Abs. 2 BJagdG-E: Verstöße gegen die FFH-Richtlinie bzgl. Managementplänen

§ 22c Abs. 2 BJagdG-E verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen die oben dargelegten Anforderungen nach Art. 14 FFH-Richtlinie.

Der Entwurf enthält in dieser Norm nämlich einerseits die gegenüber dem bisherigen Recht weitestgehende Änderung, ohne aber in den für die Einhaltung des Unionsrechts wesentlichen Punkten auch nur ansatzweise normative Vorgaben für die Erstellung der Managementpläne zu beinhalten.

Damit verstößt der Entwurf gegen die Wesentlichkeitstheorie. Er überlässt die Klärung offensichtlich komplexer und bislang in der Rechtsprechung des EuGH nur in den Grundzügen geklärter Fragen vollständig den zuständigen Behörden. Weder sichert der Entwurf damit die Einhaltung des Unionsrechts selbst hinreichend, noch steuert er einen unionsrechtskonformen Vollzug mit hinreichender Deutlichkeit vor. Das betrifft auch die Erfordernisse von Beteiligungen anerkannter Naturschutzvereinigungen nach dem nationalen Recht sowie die auf Grundlage der Rechtsprechung des EuGH in denjenigen Fällen, in denen die Entnahmen gleichzeitig einen habitatschutzrechtlichen Bezug aufweisen.

2.2.1 Gesetzgeber schweigt zur Bewertung des Erhaltungszustands

Zu monieren ist zunächst, dass in § 22c Abs. 2 BJagdG-E an den günstigen Erhaltungszustand angeknüpft wird, ohne dass in dem Gesetzesentwurf geregelt wird, wie dieser nach welchen Kriterien, in wessen Zuständigkeit und über welches Verfahren für den jeweils relevanten räumlichen Bezugsraum zu bewerten ist.

Dabei wird dies gem. Art. 14 und 16 i.V.m. Art. 1 lit. i FFH-Richtlinie, konkretisiert durch die EuGH-Rechtsprechung, unionsrechtlich verbindlich vorgegeben (siehe oben unter 2.1). Diese Anforderungen müssen vom nationalen Gesetzgeber hinreichend bestimmt normativ umgesetzt werden. Nur so kann eine unionsrechtskonforme Umsetzung des Art. 14 FFH-Richtlinie hinreichend sichergestellt werden.

Dass sich Deutschland an diese Vorgaben hält, ist zwingend erforderlich, um nicht gegen seine Umsetzungspflicht gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV in Bezug auf die FFH-Richtlinie zu verstoßen, also keine Vertragsverletzung i.S.v. Art. 258 AEUV zu begehen.

Indem der Gesetzgeber zu den Anforderungen an die Bewertung des Erhaltungszustands schweigt, überträgt er die Verantwortung dafür vollständig auf die zuständigen Jagdbehörden. Dadurch wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit – schon wegen der Komplexität und Unübersichtlichkeit der Sach- und Rechtslage – in einer Vielzahl von Fällen zu Missverständnissen in Bezug auf die Anforderungen und damit im Ergebnis zu unionsrechtswidrigen Handhabungen kommen.

2.2.2 Zielorientierte Formulierung nicht streng genug

Die Formulierung in § 22c Abs. 2 BJagdG-E, dass die Managementpläne „darauf auszurichten“ sind, die Vereinbarkeit der Jagd mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands zu gewährleisten, ist zu schwach. Die Pläne müssen vielmehr zwingend sicherstellen, dass dieser gewährleistet wird.

2.2.3 Keine hinreichend aktuelle Neubewertung des Erhaltungszustands sichergestellt

Ein weiteres Problem an § 22c Abs. 2 BJagdG-E liegt darin, dass darin nur eine Überprüfung und Aktualisierung der Managementpläne „bei Bedarf“ vorgesehen ist. Dies ist zu unbestimmt und muss zeitlich näher definiert werden, um die laufende Anpassung der Pläne an die jeweils aktuellen Monitoringdaten sicherzustellen (vgl. oben).

Nach hier vertretener Rechtsauffassung ist eine zumindest jährliche Aktualisierung erforderlich. Denn die Managementpläne müssen die Bestandsentwicklung aktuell aufgreifen und dabei die Auswirkungen nicht nur der nun zugelassenen Jagd, sondern auch die Auswirkungen von illegalen Tötungen, Verkehrsunfällen und anderen Entwicklungen

berücksichtigen und jeweils alle maßgeblichen Einflussfaktoren auf die Erhaltung oder Erreichbarkeit eines günstigen Erhaltungszustands ermitteln und in die Festlegung von Quoten einfließen lassen. Dabei sind nach der schon dargelegten Rechtsprechung des EuGH nicht nur die lokale und die nationale Ebene, sondern auch die Auswirkungen der Jagd in Deutschland auf die Entwicklung der Erhaltungszustände in den Nachbarstaaten in den Blick zu nehmen.

2.2.4 Mögliche unionsrechtswidrige Auswirkungen der Jagd

Insgesamt ist an § 22c Abs. 2 BJagdG-E zu bemängeln, dass hier eine anlasslose Jagd zugelassen werden soll. Diese wäre zwar bei einem günstigen Erhaltungszustand nach Art. 14 Abs. 1 FFH-Richtlinie zulässig. Allerdings nur, solange der günstige Erhaltungszustand trotz der Bejagung aufrechterhalten wird. Insoweit bedarf es also, wie oben erläutert, einer wissenschaftlich abgesicherten Prognose über die Auswirkungen der Jagd auf den Erhaltungszustand, die denselben Anforderungen unterliegt wie die Bewertung des Erhaltungszustands (vgl. oben).

Es ist anhand von § 22c Abs. 2 BJagdG-E nicht ersichtlich, wie die Managementpläne die Vereinbarkeit der Auswirkungen der Jagd mit Art. 14 Abs. 1 FFH-Richtlinie zuverlässig sicherstellen sollen. Der Entwurf enthält dazu – wie oben schon kritisiert - keinerlei konkretisierende Maßgaben, derer es aber zur Sicherstellung einer effektiven Umsetzung des Unionsrechts schon auf normativer Ebene bedürfte. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des Umstandes, dass der Gesetzesentwurf Entnahmen auch bei ungünstigem Erhaltungszustand erlaubt und der Managementplan deren Auswirkungen antizipieren bzw. die dazu entstehenden Erkenntnisse hinreichend zeitnah aufgreifen muss.

2.2.5 Verstöße gegen das Habitatschutzrecht

Wie eingangs erwähnt, fällt der Wolf auch unter den Schutz der Art. 3 ff. FFH-Richtlinie, national umgesetzt in den §§ 31 ff. BNatSchG. Der Entwurf lässt die Jagd ohne jede Bezugnahme auf die Anforderungen des Habitatschutzrechts und damit unionsrechtswidrig zu.

Vor einer etwaigen letalen Entnahme eines Wolfs im FFH-Gebiet, das ihn als Erhaltungsziel unter Schutz stellt, müsste eine FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG durchgeführt werden (vgl. OVG Thüringen, Beschluss vom 02.07.2020 – 1 EO 150/20, NuR 2020, 572, amtl. Leitsätze; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 34 Rn. 7, beck-online). Das gilt gleichermaßen für Entnahmen im Umfeld von FFH-Gebieten, soweit diese Entnahmen sich kausal auf die Populationen der geschützten Arten in den Gebieten auswirken (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2018 - 9 A 8.17 - BVerwGE 163, 380 Rn. 88; vgl. auch Urteile vom 14. April 2010 - 9 A 5.08 - BVerwGE 136, 291 Rn. 33 und vom 29. Mai 2018 - 7 C 18.17 - UPR 2019, 18 Rn. 37), ferner für Gebiete, die bezogen auf die Art Wolf als potenzielle FFH-Gebiete anzusehen sind.

Gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG ist die Entnahme eines Wolfs habitatschutzrechtlich unzulässig,

wenn sie zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Überdies kann in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung auch ein generelles Jagdverbot – unabhängig vom Erhaltungszustand – geregelt sein.

Von diesen Entnahmeverboten darf im Einzelfall nur durch Ausnahmegenehmigung nach Maßgabe von § 34 Abs. 3 BNatSchG (Umsetzung von Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie) abgewichen werden.

§ 22c Abs. 2 BJagdG-E lässt die Entnahme nach Maßgabe der Managementpläne generell zu, ohne die Einhaltung des Habitatschutzrechts zu beachten. Damit können die obigen Anforderungen unionsrechtswidrig unterlaufen werden. Die Vorschrift müsste deshalb um eine entsprechende Voraussetzung der Einhaltung des Habitatschutzrechts ergänzt werden, also insbesondere sicherstellen, dass die Regelungen nicht in FFH-Gebieten und im räumlichen Umfeld von FFH-Gebieten gelten.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass in Deutschland ein ganz erhebliches Umsetzungsdefizit in Bezug auf die Ausweisung von FFH-Gebieten mit dem Erhaltungsziel Wolf zu bemängeln ist, das dringend behoben werden muss, um die FFH-Richtlinie hinreichend umzusetzen. Dem hat auch der aktuelle Gesetzesentwurf Rechnung zu tragen, etwa durch ein Verbot der Jagd in und in der Nähe einer vorsorglichen Vielzahl von potenziellen FFH-Gebieten zum Schutz des Wolfes.

2.2.6 Gesamtfazit zu § 22c Abs. 2 BJagdG-E

Die Norm enthält eine Mehrzahl von Unionsrechtsverstößen. Für eine anlasslose Jagd besteht, wie eingangs ausgeführt, ohnehin kein praktisches Bedürfnis. Dies Jagd sollte weiterhin nur ausnahmsweise, unter den engen Voraussetzungen von Art. 16 FFH-RL bzw. § 45 Abs. 7 BNatSchG und in engen räumlichen Grenzen, zugelassen werden, falls konkrete Rissereignisse eine Entnahme erfordern bzw. rechtfertigen können. Auch die Gesetzesbegründung stellt die Normen in den Kontext konkreter Rissereignisse, geht aber im Gesetzestext in seinen Regelungen deutlich darüber hinaus.

3. Zulässigkeit der Jagd trotz ungünstigen Erhaltungszustandes u.a. infolge von Rissereignissen (Absatz 3)

Gem. § 22c Abs. 3 BJagdG-E wird die Jagd auf Wölfe unabhängig von einer Schonzeit und trotz ungünstigen Erhaltungszustands zugelassen, sofern sie erforderlich ist:

- „zur Abwendung land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden“ (Nr.1), wenn ein Schaden durch einen Wolfsriss eingetreten ist (vgl. Satz 2).
- „im Interesse der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit.“ (Nr. 2)
- „aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen interesses“

Wegen der fehlenden Voraussetzung eines günstigen Erhaltungszustandes befinden wir uns mit dieser Vorschrift nicht mehr im Anwendungsbereich von Art. 14 FFH-Richtlinie, sondern in der Ausnahme gem. Art. 16 FFH-Richtlinie. Dessen Voraussetzungen hält der Entwurf aber nicht ein. Im Einzelnen:

3.1 Anforderungen nach Art. 16 FFH-Richtlinie

Art. 16 FFH-Richtlinie legt die Voraussetzungen, unter denen von Art. 14 FFH-Richtlinie abgewichen werden, also eine Entnahme trotz ungünstigen Erhaltungszustandes erfolgen darf, genau und abschließend fest und ist restriktiv auszulegen (vgl. EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17 (Tapiola bzw. „Finnland II“)).

Gem. Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie darf eine Ausnahme nur zugelassen werden (Hervorhebungen durch Unterzeichner),

> *„Sofern es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt **und** unter der Bedingung, daß die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen […]“,*

wenn u. a. einer der folgenden Ausnahmegründe vorliegt:

> a) *„zur Verhütung **ernster** Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;*
>
> c) *„im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit **oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden** öffentlichen Interesses, […]“.*

Im Praxisleitfaden der UMK[3] wird auf S. 8 unter Bezugnahme auf das oben erwähnte EuGH-Urteil (Tapiola) zu Art. 16 FFH-Richtlinie – zutreffend – klargestellt:

> *„Dementsprechend müssen die zuständigen Behörden nachweisen, dass es unter Berücksichtigung aller Umstände des konkreten Einzelfalls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das verfolgte Ziel zu erreichen. [Fn. 9: EuGH, ebd. Rn. 51] Zudem darf sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtern, weshalb die Behörde in einem ersten Schritt den derzeitigen Erhaltungszustand der Population ermitteln muss, um in einem zweiten Schritt die geografischen sowie demografischen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Ausnahmeregelung zu prüfen. [Fn. 10: EuGH, ebd. Rn. 54, 58]“*

---

[3] Vgl. Praxisleitfaden Wolf, überarbeitete Fassung UMK Umlaufbeschluss Nr. 41/2024 August 2024 (abrufbar unter: https://www.bundesumweltministerium.de/download/praxisleitfaden-wolf).

Als anderweitige Lösung i.S.v. Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie ist insbesondere der Einsatz von Herdenschutzmaßnahmen zu prüfen.

Ergänzend sei angemerkt, dass nach Art. 16 FFH-Richtlinie Ausnahmen nur zulässig sind, wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass sie nicht geeignet sind, den günstigen Erhaltungszustand zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zu behindern (vgl. EuGH, ebd. Rn. 68 sowie Urt. v. 14.06.2007, C-342/05 - „Finnland I“, Rn. 29).

3.2 Verstöße gegen Art. 16 FFH-Richtlinie in § 22c Abs. 3 BJagdG-E

Gegen die dargelegten Anforderungen von Art. 16 FFH-Richtlinie verstößt § 22c Abs. 3 BJagdG-E eklatant:

r

3.2.1 Unklare Verfahren zur Entscheidung

Der Entwurf erlaubt die Jagd trotz ungünstigen Erhaltungszustandes unabhängig von einer Schonzeit unter den dort benannten Voraussetzungen, also insbesondere zur Abwendung der benannten wirtschaftlichen Schäden an Nutztieren. Der Entwurf adressiert also hier Nutztierrisse durch „Problemwölfe“.

Als verfahrensrechtliche Anforderung benennt der Entwurf in Satz 2 allein eine Feststellung durch die zuständige Behörde oder eines vom Land bestellten Sachverständigen für Wolfsrisse zur Verursachung durch Wölfe und zu Herdenschutzmaßnahmen. In Satz 4 wird sodann eine Ermächtigung der zuständigen Behörde zur Verlängerung oder Verkürzung der zuvor geregelten Parameter eingeräumt.

Der Entwurf enthält also Regelungen zu anlassbezogenen behördlichen Einzelentscheidungen, macht aber nicht klar, dass es sich um nötige Verwaltungsakte handelt und in welcher Art von Verfahren sie ergehen können. Eine Klärung dazu bedarf es aber schon deshalb, weil der EuGH in umweltrelevanten Entscheidungen wie Abschusserlaubnissen effektive Rechtsschutzmöglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen fordert. Ein effektiver Rechtsschutz setzt seinerseits voraus, dass die Einzelfallentscheidungen in einem klar geregelten Verfahren und in einer rechtzeitig wahrnehmbaren und mit Rechtsbehelfen angreifbarer Form ergehen.

3.2.2 Wortlautabweichung zur Schadensintensität

Der Wortlaut von Nr. 1 und von Nr. 2 und 3 weicht unzulässig vom Wortlaut der Ausnahmegründe in Art. 16 Abs. 1 lit. a und lit. c FFH-Richtlinie ab (siehe fettgedruckte Worte im Richtlinientext). Dies erkennt der Gesetzgeber sogar selbst und schreibt in der Begründung zu § 22c Abs. 3 BJagdG-E auf S. 36 des Gesetzesentwurfs aus nicht nachvollziehbaren Gründen, dass kein „ernster“ Schaden vorliegen müsse, sondern ein

„nicht unerheblicher“ Schaden ausreiche.

3.2.3 Fehlende Anforderungen zum Populationsbezug

Der Entwurf klammert die nach Art. 16 FFH-RL zwingende Prüfung der Nichtverschlechterung bzw. der Nichtbehinderung der Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes aus. Zwar ist in der Begründung auf S. 35 des Gesetzesentwurfs von der „Beachtung der übergeordneten Vorgabe der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands“ die Rede. In § 22c Abs. 3 BJagdG-E wird diese Vorgabe aber nicht als Voraussetzung normiert, mithin unterlaufen.

3.2.4. Defizitärer Bezug auf schadensstiftende Ereignisse

Die Tatbestände des § 22c Abs. 3 BJagdG-E sind jeweils zu weit gefasst:

Im Fall von Nr. 1 wird als Rechtsfolge die Jagd im Umkreis von maximal 20 km und innerhalb von sechs Wochen nach dem festgestellten Schaden zugelassen, ohne sie nach dem Gesetzeswortlaut auf einen bestimmten Wolf oder auch nur auf eine Anzahl an jagdbaren Wölfen zu beschränken. Dass nur in der Begründung auf S. 35 steht, § 22c Abs. 3 BJagdG-E beziehe sich zunächst auf den schadensstiftenden Wolf und ende „automatisch“, sobald der Schadwolf erlegt ist, reicht für eine Sicherstellung der Anforderungen nach Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie nicht aus. Das Gesetz selbst müsste diese Anforderungen regeln.

§ 22c Abs. 3 Nr. 1 BJagdG-E bleibt somit hinter den Anforderungen von Art. 16 Art. 1 FFH-Richtlinie zurück, da es an einer hinreichend engen Kausalität zwischen Schaden und Entnahme fehlt, vor allem an der Prüfung, ob mit der Jagd wirklich der verantwortliche „Problemwolf“ und nicht ein ganz anderer Wolf entnommen wird. Nur für den „Problemwolf“ kann aber ein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie vorliegen. Selbst die derzeitig gültige und ihrerseits bereits kritische Ausweitung des Ausnahmetatbestandes in § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG (also die Ausweitung auf weitere Mitglieder des Wolfsrudels in engem räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier) wird durch § 22c Abs. 3 Nr. 1 BJagdG-E noch weiter aufgeweicht.

In§ 22c Abs. 3 Nr. 2 BJagdG-E wird dazu überhaupt keine Eingrenzung vorgenommen, weder mengenmäßig noch zeitlich oder örtlich. Die Gesetzesbegründung (S. 35) vermag dieses Regelungsdefizit, wie soeben erläutert, nicht nachvollziehbar zu begründen. Das heißt, dieser Tatbestand ist noch weiter gefasst als Nr. 1, und es bleibt völlig unklar, wann er erfüllt ist und in welchem räumlichen und zeitlichen Rahmen er die Jagd gestattet.

Hinzu kommt, dass § 22 c Abs. 2 S. 4 BJagdG-E der zuständigen Behörde ein tatbestandlich unbegrenzt eingeräumtes Ermessen einräumt, die zeitlichen und räumlichen Grenzen zu erweitern oder die zulässigen Zeiträume nach dem Schadereignis verlängern oder verkürzen zu dürfen. Damit werden im Ergebnis alle Anforderungen des Art. 16 FFH-RL deutlich verfehlt.

4. Anordnung der Jagd gem. § 22c Abs. 4 Nr. 2 BJagdG-E

§ 22c Abs. 4 Nr. 2 BJagdG-E ermächtigt die Behörde zur Anordnung der Jagd eines Einzeltiers oder eines gesamten Wolfsrudels auch ohne jede Zuordnung einer Beeinträchtigung und unabhängig von einer Schonzeit (a) zur Abwendung wirtschaftlicher Schäden oder (b) im Interesse der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit.

Diese Vorschrift geht ohne nachvollziehbaren Grund noch über die ihrerseits unionsrechtswidrige Regelung in Absatz 3 des Entwurfes hinaus und verstößt damit offensichtlich gegen Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie.

5. Bestimmung von Weidegebieten (§ 22c Abs. 4 Nr. 3 BJagdG-E)

Gem. § 22c Abs. 4 Nr. 3 BJagdG-E darf die zuständige Behörde Weidegebiete bestimmen, in denen die Jagd auch bei ungünstigem Erhaltungszustand „zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden“ zulässig ist, weil sie aufgrund der „Geländebedingungen“ oder „naturräumlichen Gegebenheiten“ nicht schützbar oder nicht zumutbar zäunbar sind.

Der Entwurf lässt schon die nötige Klarheit vermissen, in welcher rechtlichen Form und über welches Verfahren eine Bestimmung von Weidegebieten erfolgen darf. Eine hinreichende Bestimmtheit der Regelungen ist unionsrechtlich unverzichtbar, nicht zuletzt zur Wahrung effektiven Rechtsschutzes anerkannter Umweltvereinigungen (s.o.).

Hier wird, wie schon im Absatz 3, die Voraussetzung von Art. 16 Abs. 1 FFH-RL unterlaufen, wonach die Ausnahme nur zulässig ist, wenn trotz ihrer Wirkung die Population in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen kann oder die Ausnahme zumindest nicht der Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands im Wege stehen darf (vgl. EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17 (Tapiola), Rn. 68).

6. Ausnahmen von den Verboten nach Art. 15 i.V.m. Anhang VI FFH-RL (§ 22 c Abs. 4 Nr. 4)

Gem. § 22c Abs. 4 Nr. 4 BJagdG-E kann die Behörde im Einzelfall die Jagd über Nachtsichtvorsätze und Nachtsichtaufsätze zulassen. Tatbestandliche Voraussetzungen enthält der Entwurf nicht. Damit verstößt der Gesetzgeber gegen verbotene Methoden und Mittel des Fangs nach Art. 15 i.V.m. Anhang VI FFH-RL, wovon nur unter den strengen Voraussetzungen nach Art. 16 FFH-RL ausnahmsweise abgewichen werden darf.

7. Verordnungsermächtigung (Absatz 6)

Auch in § 22c Abs. 6 BJagdG-E wird zu Unrecht allein dem BMLEH eine Verordnungsermächtigung für nähere Bestimmungen zu den Absätzen 2 bis 4 eingeräumt. Diese müsste aus den oben dargelegten Gründen durch das BMUKN, mindestens im Einvernehmen mit diesem, erfolgen.

8. Gesamtkritik an § 22c BJagdG-E

In § 22c Abs. 2, 3 und 4 BJagdG-E wird die Jagd auf den Wolf auf verschiedene Arten und differenziert nach verschiedenen Ausgangslagen und Anlässen zugelassen. Während Absatz 2 die Entnahme nach Maßgabe von Art. 14 FFH-Richtlinie ermöglichen soll, werden in Absatz 3 und 4 jeweils Ausnahmen zugelassen, die nur unter den Voraussetzungen von Art. 16 FFH-Richtlinie zugelassen werden dürften.

Abgesehen von den oben dargelegten einzelnen Verstößen gegen die FFH-Richtlinie führt diese Regelungstechnik auf folgendes Gesamtproblem:

Mit den Managementplänen nach § 22c Abs. 2 BJagdG-E soll sichergestellt werden, dass die Jagd mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Zur Beurteilung des Erhaltungszustands müssten die Jagdbehörden bei Erstellung und Überprüfung der Pläne jedoch auch die zusätzlichen Entnahmen nach Maßgabe von § 22c Abs. 3 und 4 BJagdG-E berücksichtigen, die sich nach diesen unionsrechtswidrigen Regelungen negativ auf den Erhaltungszustand auswirken können. Eine solche „Verzahnung“ bzw. übergreifende Betrachtung der Gesamtauswirkungen aller Entnahmemöglichkeiten ist in § 22c BJagdG jedoch nicht vorgesehen.

9. Berichtspflichten gem. § 43 BJagdG-E

Zur Überprüfung der Erreichung der Ziele durch die Anwendung der §§ 22a bis 22d regelt § 43 BJagdG-E eine Berichtspflicht durch das BMLEH im Einvernehmen mit dem BMUKN bis zum 31.12.2030 und danach im Abstand von fünf Jahren. Der Bericht soll u. a. Vorschläge für notwendige Anpassungen enthalten.

Diese Überprüfungs- und Berichtspflichten müssten für viel kürzere Zyklen festgesetzt werden, um die Anforderungen der FFH-Richtlinie sicherzustellen. Die hier vorgesehenen Zeiträume sind viel zu lang, um rechtzeitig auf negative Entwicklungen reagieren zu können.

B. Änderung des BNatSchG (Artikel 2)

Gem. Art. 2 des Änderungsgesetzes sollen lediglich § 45a BNatSchG und § 69 Absatz 2 Nummer 5a BNatSchG gestrichen werden, andere Regelungen zur Änderung des BNatSchG sind nicht vorgesehen.

Somit ist erst einmal festzuhalten, dass der Wolf nach dem BNatSchG eine streng geschützte Art gem. § 7 Abs. 2 Nr. 13, 14 BNatSchG ist und bleibt, die den Schutz von § 44, 45 BNatSchG genießt und zugleich als in Anhang V der FFH-RL aufgeführte Art auch unter den allgemeinen Artenschutz für Anhang V-Arten gem. § 39 Abs. 2 BNatSchG fällt.

Allerdings wird im Gesetzesentwurf in der Begründung zu Artikel 2 auf S. 37 des Entwurfs ausgeführt, dass die §§ 20a bis 22d BJagdG-E als speziellere und damit vorrangige Vorschriften i.S.v. § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG zu verstehen seien, mithin dem Artenschutzrecht vorgingen. Somit sieht der Gesetzgeber offenbar in den §§ 20a bis 22d BJagdG-E Sondervorschriften zum Artenschutz für Wölfe, die den §§ 39-44 BNatSchG gem. § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG insgesamt vorgehen sollen.

Dass § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG nach allgemeiner Auffassung regelt, dass im Verhältnis zwischen Jagdrecht und Artenschutzrecht die *lex specialis*-Regel gilt, stimmt zwar. Jedoch hat die Rechtsprechung bereits entschieden, dass das besondere Artenschutzrecht nach § 44 BNatSchG (im Umkehrschluss zu § 45 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG) Vorrang gegenüber dem Jagdrecht genießt (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 06.11.2014 – 8 A 10469/14, Rn. 34, juris; RhPfVerfGH, Urteil vom 20. 11. 2000 - VGH N 2/0, NVwZ 2001, 553). Danach kann das Jagdrecht also keine Spezialvorschrift treffen, die ihrerseits Vorrang vor § 44 BNatSchG genießen würde.

Einer solchen Auslegung, wie der Gesetzgeber sie in der Entwurfsbegründung vornimmt, stehen außerdem auch die Art. 14 und 16 FFH-Richtlinie entgegen, die der Bundesgesetzgeber im BNatSchG in Bezug auf den Wolf umgesetzt hat. Ein nachträgliches Unterlaufen durch Abweichung von den Vorschriften der §§ 39 bis 45 BNatSchG im BJagdG ist unzulässig, wenn dadurch die Anforderungen von Art. 14 und/oder Art. 16 FFH-RL verletzt werden. Dies ist in Bezug auf die §§ 20a bis 22d BJagdG-E in mehrfacher Hinsicht der Fall, wie oben im Einzelnen ausgeführt wurde. Somit müssen diese Vorschriften, soweit eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, unangewendet bleiben (sog. Anwendungsvorrang des Unionsrechts), um den §§ 39 bis 45 BNatSchG zur Anwendung und damit zur wirksamen Umsetzung des Unionsrechts zu verhelfen.

Insgesamt erweist sich der Entwurf nach alledem nicht nur als unionsrechtswidrig, sondern als handwerklich defizitär und damit streitträchtig. Er verfehlt das Ziel, zu schnelleren und rechtssicheren Entscheidungen zu kommen, deutlich.

Mit freundlichen Grüßen

Ratschow	Nebelsieck LL.M.
Rechtsanwältin	Fachanwalt für Verwaltungsrecht