

# Artenschutz und Management von Wolf, Biber und Fischotter - Rechtsprechungsüberblick

Jan Sereda-Weidner, Ref. iur., LL.M.  
Lehrbeauftragter für Naturschutzrecht  
Universität Kassel  
[sereda-weidner@uni-kassel.de](mailto:sereda-weidner@uni-kassel.de)

# Agenda

1. Rechtsgrundlagen: Unionsrecht, Nationales Recht, Zugriffsverbote
2. Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Zulassung einer Ausnahme
3. Ausnahmegrund - Rechtsprechungsüberblick
4. Alternativenprüfung - Rechtsprechungsüberblick
5. Erhaltungszustand - Rechtsprechungsüberblick
6. Zusammenfassung und Ausblick

# Rechtsgrundlagen - Unionsrecht

- ▶ Naturschutzrichtlinien
  - ▶ RL 92/43/EWG - Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)
  - ▶ RL 2009/147/EG - Vogelschutzrichtlinie (VRL)
- ▶ Ziel I: Sicherung der Artenvielfalt durch Erhaltung natürlicher Lebensräume und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL)
- ▶ Ziel II: Bewahrung oder Wiederherstellung des „Günstiger Erhaltungszustands“ (Art. 2 Abs. 2 FFH-RL)
- ▶ Instrumente: Ge- und Verbote des Habitat- und Artenschutzes
  - ▶ Verschlechterungs- und Beeinträchtigungsverbot (Art. 6 Abs. 2, 3 FFH-RL)
  - ▶ Tötungs- und Störungsverbot sowie Zerstörungsverbote von Fortpflanzungs- und Ruhestätten (Art. 12 FFH-RL, Art. 5 VRL)

# Rechtsgrundlagen - Nationales Recht

- ▶ §§ 44 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)
- ▶ Daneben Landesrecht?
- ▶ Recht des Naturschutzes und Landschaftspflege Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz  
(Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG)
- ▶ Grds. Abweichungskompetenz der Bundesländer  
(Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG)
- ▶ Aber: Rechts des Artenschutzes ausdrücklich ausgenommen  
(Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG)
- ▶ Gleichwohl landesspezifische Regelungen wie WolfV, BiberV, KormoranV?
- ▶ Ermächtigung des Landesregierungen zum Erlass von AusnahmeV  
(§ 45 Abs. 7 S. 3 BNatSchG)

# Rechtsgrundlagen - Zugriffsverbote und Ausnahmeverfahren

- ▶ Tötungs- und Verletzungsverbot
  - ▶ § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG
  - ▶ Konflikt: letale Entnahme von Wolf, Biber, Otter zur Abwendung von Schäden in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft
  - ▶ Privilegierung? § 44 Abs. 4 BNatSchG
- ▶ Störungsverbot sowie Zerstörungsverbot von Fortpflanzungs- und Ruhestätten
  - ▶ § 44 Abs. 1 Nr. 2, 3 BNatSchG
  - ▶ Konflikt: Beseitigung von Biberdämmen zur Abwendung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft
  - ▶ Privilegierung? § 44 Abs. 4, 5 BNatSchG
- ▶ Zulassungsentscheidungen nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG

# Rechtmäßigkeit - Zulassung einer Ausnahme im Einzelfall

- ▶ Ermächtigungsgrundlage (EGL)
- ▶ Formelle Rechtmäßigkeit
  - ▶ Kompetenz
  - ▶ Verfahren
  - ▶ Form
- ▶ Materielle Rechtmäßigkeit
  - ▶ Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der EGL
    - ▶ Ausnahmegrund
    - ▶ Alternativenprüfung
    - ▶ Keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes
  - ▶ Keine Ermessensfehler

# Formelle Rechtmäßigkeit

- ▶ Kompetenz
  - ▶ Zuständigen Behörden
- ▶ Verfahren
  - ▶ Vollzug nach Landesrecht?
  - ▶ Beteiligung von Verbänden?
  - ▶ Antrag?
- ▶ Form
  - ▶ Begründungspflichten

# Formelle Rechtmäßigkeit - Form - Begründungspflicht

- ▶ Ausnahmegrund „klar, genau und fundiert“  
(EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Tapiola, C-674/17, curia Rn. 41)
- ▶ Alternativenprüfung „genau und angemessen“, d.h. Angabe der fehlenden Alternativen sowie „technische, rechtliche und wissenschaftliche Berichte“  
(EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Tapiola, C-674/17, curia Rn. 49 f.)
- ▶ Nach VGH Bayern: lex specialis zur den Begründungspflichten in Landesverwaltungsverfahrensgesetzen (VGH Bayern, Urt. v. 23.5.2023 - 14 B 22.1698, juris Rn. 33.)
- ▶ Im Übrigen: Begründungspflicht gilt auch für § 45a Abs. 2 S. 1 BNatSchG (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 47.)



# Begründungspflichten - Rechtsprechungsüberblick

- ▶ Geeignetheit der Entnahme - Nachbesetzung - Fischotter:
  - ▶ „auf der Grundlage bester wissenschaftlicher Daten“  
(VGH Bayern, Urt. v. 23.5.2023 - 14 B 22.1698, juris Rn. 40)
  - ▶ Feststellungen über weiteren Entnahmen bei Nachbesetzung erforderlich  
(VGH Bayern, Urt. v. 23.5.2023 - 14 B 22.1698, juris Rn. 61)
- ▶ Ernster Schaden - Wolf:
  - ▶ Pauschaler Verweis auf Rissgeschehen unzureichend  
(OVG NRW, Beschl. v. 9.2.2024 - 21 B 74/21 juris Rn. 22)
- ▶ Erhaltungszustand - Wolf:
  - ▶ Pauschalter Hinweis auf Ausgleich unzureichend, erforderlich ist zeitliche Angabe  
(OVG NRW, Beschl. v. 9.2.2024 - 21 B 74/21 juris Rn. 28)

# Materielle RM - Vorliegenden der TB- Voraussetzungen - Ausnahmegrund: Abwendung ernster Schäden

- ▶ Katalog mit Ausnahmegründen in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL, Art. 9 VRL, § 45 Abs. 7 S.1 BNatSchG
- ▶ Nach EuGH-Rsp. abschließend und eng auszulegen
- ▶ „selektive Entnahme“ keine Auffangtatbestand
- ▶ Zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgütern und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum
- ▶ Zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden

# Materielle RM - Vorliegenden der TB- Voraussetzungen - Ausnahmegrund: Abwendung ernster Schäden

- ▶ Zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigebieten und Gewässern  
(Art. 9 Abs. 1 Buchst. a 3. Spiegelstrich VRL)
- ▶ Zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgütern und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum  
(Art. 16 Abs. 1 Buchst. b FFH-RL)
- ▶ Zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden  
(§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG)

# Materielle RM - Vorliegenden der TB- Voraussetzungen - Ausnahmegrund: Abwendung ernster Schäden

- ▶ BNatSchG 2002: „gemeinwirtschaftlicher Schaden“
- ▶ 1. ÄnderungsG BNatSchG 2002: „erheblicher wirtschaftlicher Schaden“
- ▶ BNatSchG 2009: „erheblicher wirtschaftlicher Schaden“
- ▶ 2. ÄnderungsG BNatSchG 2009: „ernster wirtschaftlicher Schaden“
- ▶ Keine Definition in den Naturschutz-RL oder BNatSchG
- ▶ Fazit des OVG NRW: „keine brauchbEuGH: „ernst“, d.h. „Schäden eines gewissen Umfangs“  
(EuGH, Urt. v. 8.7.1987, C-247/85, juris Rn. 5)
- ▶ are Konkretisierung“  
(OVG NRW, Beschl. v. 9.2.2024 - 21 B 74/24, juris Rn. 16)
- ▶ Soft Law: Konkretisierung in Leitfäden?

# Rechtsprechungsüberblick

- ▶ Zur Abwendung ernster landwirtschaftlicher Schäden - Wolf
  - ▶ Schadensprognose
  - ▶ Mehrmaliges (mindestens zweimal) Überwinden des Herdenschutzes
  - ▶ Anforderungen an den Herdenschutz?
  - ▶ Grundsatz im Sinne der Ausgleichsregelungen, Empfehlungen BfN, sonstige Anforderungen?
  - ▶ OVG Nds: Elektrozäune mit Höhe von 90 bis 108 cm sowie 90 bis 120 cm ausreichend (OVG Nds, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 34)
  - ▶ OVG NRW: Empfehlungen BfN, aber kritisch (OVG NRW, Beschl. v. 9.2.2024 - 21 B 74/24, juris Rn. 14, 5)
  - ▶ Beachte: Rsp. des OVG Nds. bei Rindern und Pferden (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 24.11.2020 - 4 ME 199/20, juris Rn. 19 f.)

# Rechtsprechungsüberblick

- ▶ Zur Abwendung ernster landwirtschaftlicher Schäden - Wolf
  - ▶ Hinreichende Schadenswahrscheinlichkeit bei viermaligen Überwinden des Herdenschutzes innerhalb von 19 Tagen (OVG Nds, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 32)
  - ▶ Zuordnung von Rissereignisse zu einem Elterntieren naheliegend, auch ohne genetischen Nachweis (OVG Nds, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 33)
  - ▶ Ernster Schaden bei Rissereignisse mit 17.200,00 EUR Schaden (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 24.11.2020 - 4 ME 199/20, juris Rn. 26.)
  - ▶ Ausgleichszahlungen schließen Schaden nicht aus (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 22.2.2019 - 4 ME 48/19, juris Rn. 6)
- ▶ Zur Abwendung ernster fischereiwirtschaftlicher Schäden - Kormoran
  - ▶ Korrelation zwischen Rückgang der Erträge und Zunahme Kormoranpopulation ausreichend (OVG ST, Urt. v. 22.11.2017 - 2 K 127/15, juris Rn. 48.)

# Materielle RM - Vorliegenden der TB- Voraussetzungen - Ausnahmegrund: Schutz Pflanzen- und Tierwelt

- ▶ Zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt  
(Art 9 Abs. 1 Buchst. a 4. Spiegelstrich VRL)
- ▶ Zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume  
(Art. 16 Abs. 1 Buchst. b FFH-RL)
- ▶ Zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt  
(§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG)
- ▶ OVG ST: Ausnahmegrund erfüllt, wenn „sich eine geschützte Art so weit ausbreitet, dass sie andere Arten verdrängt oder gar zu vernichten droht.“  
(OVG ST, Urt. v. 22.11.2017 - 2 K 127/15, juris LS 3, Rn. 76)

# Materielle Rechtmäßigkeit - Vorliegenden der TB-Voraussetzungen - Alternativenprüfung

- ▶ Keine andere zufriedenstellende Lösung  
(Art. 9 Abs. 1 VRL)
- ▶ Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung  
(Art. 16 Abs. 1 FFH-RL)
- ▶ Keine zumutbaren Alternativen  
(§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)
- ▶ EuGH: „[Fehlen] einer anderweitigen Maßnahme [...], mit der das [...] Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden kann und die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote beachtet werden“  
(EuGH, Urt. v. 10. Oktober 2019, C-674/17, Tapiola, curia Rn. 47)
- ▶ Tendenz in Rsp. der OVGs: kein „gleich wirksames Mittel“  
(z.B. OVG ST, Urt. v. 22.11.2017 - 2 K 127/15, juris Rn. 177)



# Rechtsprechungsüberblick

- ▶ Letale Entnahme Wolf - verbesserter Herdenschutz für Rinder und Pferde
  - ▶ Aufgrund von Wartungsarbeiten im konkreten Fall unzumutbar (OVG Nds, Beschl. v. 24.11.2020 - 4 ME 199/20, juris Rn. 30)
  - ▶ Ausreichender Herdenschutz aufgrund von Verteidigungsverhalten (OVG Nds, Beschl. v. 22.2.2019 - 4 ME 48/19, juris Rn. 7)
- ▶ Letale Entnahme Wolf - Vergrämung
  - ▶ Nicht geeignet, allerdings ohne Begründung (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 37)
- ▶ Letale Entnahme Wolf - verbesserter Herdenschutz (120 cm Höhe)
  - ▶ Nicht geeignet, wenn 120 cm hoher Zaun bereits einmal überwunden (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 38)
  - ▶ Nicht geeignet, wenn bereits zweimal Zäune mit 107 bis 108 cm Höhe und 110 cm Höhe überwunden (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 26.6.2020 - 4 ME 97/20, juris Rn. 38)

# Rechtsprechungsüberblick

- ▶ Letale Entnahme Biber - Stahlmatten zum Schutz des Deiches zumutbar (OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26. Februar 2015 - OVG 11 S 3.15, juris Rn. 18)
- ▶ Letale Entnahme Biber - Schutzstreifen zumutbar (VG Augsburg, Beschl. v. 13. Februar 2013 - Au 2 S 13.143, juris Rn. 42)
- ▶ Letale Entnahme Biber - Vernässung - Entfernung/Drainagen (VG Augsburg, Beschl. v. 13. Februar 2013 - Au 2 S 13.143, juris Rn. 42)
- ▶ Überschwemmungsgefahr bei Dammbbruch - Tötung, Fang und Umsiedlung - geeignete und zumutbare Alternativen: Absenkung der Dämme oder Einbau von Drainagen (VG Sigmaringen, Urt. v. 2. April 2019 - 3 K 74/17, juris Rn. 22 ff.)
- ▶ Überschwemmungsgefahr - Beeinträchtigung einer Hochwasserschutzanlage - Tötung - keine geeigneten und zumutbaren Alternativen: Schutz der Hochwasserschutzanlage oder Sicherung der Biberbauten (VG Regensburg, Urt. v. 25. April 2017 - RO 4 K 16.87, juris Rn. 102)

# Materielle Rechtmäßigkeit - Vorliegenden der TB-Voraussetzungen - Erhaltungszustand

- ▶ Keine ausdrückliche Nennung in der VRL, aber Art. 13 VRL
- ▶ Verweilen der Population in einem günstigen Erhaltungszustand trotz der Ausnahmeregelung (Art. 16 Abs. 1 FFH-RL)
- ▶ Keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Populationen einer Art (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)
- ▶ OVG Nds zum Wolf: bei derzeitiger Populationsdynamik sowie genetischer Austausch mit anderen europäischen Populationen keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes auf bei Entnahme einzelner Wölfe sowie gesamte Rudel (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 24.11.2020 - 4 ME 199/20, juris Rn. 37)
- ▶ Beachte: GAin Čapeta, Schlussanträge v. 18.1.2024, C-601/22, WWF-Österreich!

# Zusammenfassung und Ausblick

- ▶ Wolf - noch keine abschließende Klärung der Anforderungen an den Herdenschutz, Vorlagenentscheidung in Rs. C-601/22
- ▶ Biber - Eingriff in Dämme geht letalen Tötung i.d.R. vor
- ▶ Fischotter - Bislang nur wenige Entscheidungen
- ▶ Allgemeine Entwicklungen:
  - ▶ Strenge Anforderungen an die Begründungspflicht, d.h. Nachvollziehbarkeit der naturschutzfachlichen Bewertungen
  - ▶ Aber insgesamt noch offene Fragen, z.B. Nachbesetzung bei Revieren: Geeignetheit der letalen Entnahme und dennoch keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes