

Titel:

Voraussetzungen einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung für letale Entnahme eines Wolfes

Normenketten:

BNatSchG § 44 Abs. 1 Nr. 1, § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1, § 47 Abs. 7

UmwRG § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5

VwGO § 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Die Entscheidung über die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme fällt unter unionsrechtskonformer Auslegung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG unter den Begriff des umweltbezogenen Vorhabens. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der „Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmegenehmigungen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierissen“, und der „Bayerische Aktionsplan Wolf“ des Landesamtes für Umwelt sind als antizipierte Sachverständigengutachten zu sehen. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verbandsklage, Artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung zur Entnahme eines Wolfes, Gefährdung von Menschen durch Wolf in Siedlungsnähe, artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung, Siedlungsnähe, Allgemeinverfügung, Entnahme, Wolf, Gefahr, Nutztieriss

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 11.03.2022 – 14 CS 22.219

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 20. Januar 2022 gegen die Allgemeinverfügung der Regierung von O. vom 17. Januar 2022 wird wiederhergestellt.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 7.500,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin, eine bundesweit anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigung, begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen eine vom Antragsgegner erlassene und für sofort vollziehbar erklärte artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung für die letale Entnahme eines Wolfes im Wege einer Allgemeinverfügung.

2

In den Landkreisen B. ..., R. und T. kam es zwischen 30. Oktober und 19. Dezember 2021 zu neun oder zehn Riss- und Verletzungsereignissen von Wild- und Nutztieren durch Wölfe, dreimal wurde in diesem Zeitraum ein Wolf gesichtet, zweimal davon dokumentiert per Video. Dabei konnten nach Ergebnissen einer Gen-Analyse dem Wolf mit dem genetischen Code GW2392m zwei Rissereignisse am 30. Oktober und 1. November 2021 in den Gemeinden B. und A. zugeordnet werden. Dem Wolf mit dem genetischen Code GW2425m konnten fünf Riss- und Verletzungsereignisse zugeordnet werden, die sich in den Nachtstunden abgespielt hatten, und zwar im Einzelnen:

- (Nr. 5) am 13. Dezember 2021 der Riss eines Rotwilds (Wildtier) in A. zwischen Wald- und Siedlungsrand (nächste Entfernung zum Siedlungsgebiet 150 m)

- (Nr. 6) am 14. Dezember 2021 der Riss eines Rotwilds (Wildtier) in A. zwischen Wald- und Siedlungsrand (nächste Entfernung zur Siedlung 5 m)
- (Nr. 9) am 15. Dezember 2021 die Verletzung eines Nutztieres in B., bei der der Wolf eine Ziege am Unterstand angriff und nach Anleuchtung mit einer Taschenlampe aus einer Entfernung von ca. 40 m flüchtete (Entfernung zum Wohnhaus 20 m)
- (Nr. 10) am 17. Dezember 2021 der Riss eines Rotwilds (Gehegetier) in I. (nächste Entfernung zur Siedlung 250 m)
- (Nr. 13) am 19. Dezember 2021 der Angriff auf mehrere Nutztiere (2 Schafe tot, 2 Tiere verletzt, 2 vermisst) in Markt ... (nächste Entfernung zur Bebauung ca. 200 m).

Zudem erfolgte am 15. Dezember 2021 eine Wolfssichtung im Ortszentrum von B. (Nr. 8) aus einem Auto heraus, die aufgrund der unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Nähe zum Rissereignis vom 15. Dezember 2021 wohl ebenfalls dem Wolf GW2425m zugeordnet werden kann. Auf eine Tabelle des Landesamts für Umwelt (LfU) vom 5. Januar 2022 zur Darstellung der einzelnen Ereignisse wird Bezug genommen.

3

Eine im Vorfeld der Allgemeinverfügung beteiligte Expertenkommission des LfU kam am 23. Dezember 2021 zu folgender fachlichen Einschätzung:

„Aus der Bewertung der Einzelereignisse auf Grundlage der bekannten Fakten lässt sich nach den Vorgaben des Bayerischen Aktionsplans Wolf, des BfN-Skripts Nr. 502 'Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten' sowie des 'Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf' für die einzelnen Vorfälle keine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit des Menschen ablesen. In der Gesamtbetrachtung der Ereignisse ist jedoch auffallend, dass ein Wolf sich wiederholt in unmittelbarer Nähe von bewohnten Häusern aufgehalten hat und offenbar die Nähe zu Siedlungsstrukturen sucht. Auslöser könnte eine Phase der Konditionierung auf das leichter zugängliche Nahrungsangebot sein. Übertragen auf Tab. 1, S. 40 Aktionsplan Wolf liegt der Fall zwischen Fallgruppe drei und vier. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Begegnungen der Wölfe mit Menschen und/oder Hunden kommen kann. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass es in Zukunft zu einer Gefährdung von Menschen kommt. Die Kommission merkt an, dass im Aktionsplan die hier vorliegende Fallkonstellation der spezifischen Auseinandersetzung mit der Anwesenheit von Wölfen in der Nähe von Siedlungen fehlt. ...“

4

Zudem holte die Regierung von O. (ROB) am 10. Januar 2022 mit Fristsetzung bis Dienstschluss des Folgetags Stellungnahmen landesweit tätiger Naturschutzvereinigungen, u.a. des Antragstellers, zu der geplanten Ausnahmegenehmigung ein.

5

Am 17. Januar 2022 erließ sie eine Allgemeinverfügung, mit der auf Grundlage von § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) zur Vermeidung der Gefährdung von Menschen die zielgerichtete letale Entnahme des männlichen Wolfes GW2425m zugelassen wurde (Nr. 1). Die Genehmigung gilt für das Gebiet der Landkreise R., ... und B. von der Landesgrenze im Süden und Osten bis zur Bundesautobahn A8 im Norden und zur Bundesautobahn A 93 im Westen; ausgenommen ist der Nationalpark B. (Nr. 2). Die Genehmigung ist bis einschließlich 31. März 2022 befristet (Nr. 3). Im Fall einer Entnahme oder eines Totfundes eines Wolfes in den genannten Landkreisen ist sofort das zuständige Landratsamt zu informieren, das umgehend dafür zu sorgen hat, dass alle zur Ausführung berechtigten Personen die Information - beispielsweise über SMS - erhalten. Weitere Maßnahmen sind dann unzulässig (Nr. 4). Der berechnete Personenkreis ist im Einzelnen festgelegt; dieser hat seine Kontaktdaten an eine Funktionsadresse zu übermitteln (Nr. 5). Ausnahmsweise wird die Verwendung von Visiervorrichtungen für das Schießen bei Nacht und die Tötung aus Kraftfahrzeugen erlaubt (Nr. 6). Weiter enthält die Ausnahmegenehmigung insbesondere Regelungen zur Durchführung der Entnahme (Nr. 7) und zur Sicherstellung der Erreichbarkeit des berechtigten Personenkreises (Nr. 8), eine unverzügliche Meldepflicht nach Erlegung des Wolfes (Nr. 9) sowie den Hinweis, dass erforderliche Gestattungen für Maßnahmen in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten durch diese Genehmigung ersetzt werden; die unteren Naturschutzbehörden haben das insoweit erforderliche Einvernehmen erteilt (Nr. 10). Die sofortige

Vollziehung der Allgemeinverfügung wurde angeordnet (Nr. 15) und das Inkrafttreten für den Tag nach der Bekanntmachung - erfolgt am 17. Januar 2022 im Oberbayerischen Amtsblatt - bestimmt (Nr. 17).

6

Zur Begründung wird ausgeführt, nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG sei es verboten, den Wolf (*canis lupus*) als besonders und zugleich streng geschützte Art (§ 7 Abs. 2 Nr. 13a und 14a BNatSchG i.V.m. Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97) zu fangen, zu verletzen oder zu töten. Deshalb sei für seine Entnahme eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erforderlich. Zwar scheitere eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG daran, dass die ROB derzeit nicht den erforderlichen Nachweis erbringen könne, dass verbesserte Schutzmaßnahmen keine Alternative darstellten. Eine Ausnahme könne hier jedoch nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG im Interesse der menschlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit erteilt werden. Auch in Zukunft seien Annäherungen des Wolfes GW2425m an bewohnte Siedlungen wahrscheinlich und könnten sich daraus Gefährdungen für den Menschen ergeben. Aufgrund der Beutezüge vom 13. bis 19. Dezember 2021 schließe die ROB darauf, dass hierdurch eine Habituation des Wolfes dahingehend eingeleitet worden sei, dass in Siedlungsnähe leichte Beute zu machen sei. Zudem habe er sich am 15. Dezember 2021 ohne ersichtlichen Grund durch das Ortszentrum in B. bewegt. Zum Verbleib des Wolfes nach dem 19. Dezember 2021 gebe es keine Erkenntnisse; es könne aber nicht unterstellt werden, dass er sich nicht mehr in der Gegend aufhalte und die Siedlungsnähe suchen werde. Die vorgesehenen Maßnahmen seien geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Zumutbare Alternativen i.S.v. § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG lägen nicht vor, insbesondere seien Vergrämung eventuell mithilfe von Monitoring, Fang und anschließende Gehegeunterbringung bzw. Umsiedlung, Herdenschutzmaßnahmen oder Individualisierung vor der Entnahme nicht praktikabel umsetzbar. Auch eine Beschränkung des Abschusses auf die unmittelbare Umgebung der bisherigen Risse erscheine nicht als geeignetes Mittel, um die Wahrscheinlichkeit, das richtige Individuum zu entnehmen, deutlich zu erhöhen. Die bisherigen Aufenthaltsnachweise des Wolfes GW2425m erstreckten sich über ein großes Gebiet. Demgegenüber werde das Risiko, einen anderen Wolf zu erlegen, als nicht sehr hoch eingeschätzt, zumal zum Wolf GW2392m seit 2,5 Monaten keine Nachweise mehr vorlägen. Der Erhaltungszustand der Populationen werde durch die Entnahme nicht verschlechtert, weil die Einzelentnahme des Wolfes GW2425m wegen des wiederkehrenden Auftretens von einzelnen, nicht standorttreuen Wölfen im Alpenraum während der letzten Jahre neutral sei, zumal kurz vorher der andere männliche Wolf GW2392m in dem Gebiet nachgewiesen worden sei. Die Verwendung von Visiervorrichtungen für das Schießen bei Nacht und der Abschuss aus einem geschlossenen Kraftfahrzeug erleichterten bei schlechten Lichtverhältnissen die Ansprache des Zielobjekts. Soweit die Durchführung von Maßnahmen nach dieser Genehmigung nach einer Schutzgebietsverordnung genehmigungspflichtig sei oder gegen Verbote verstoße, werde die erforderliche Gestattung durch diese Genehmigung ersetzt (Art. 18 Abs. 1 bzw. Art. 56 Satz 3 Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG). Eine erhebliche Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets sei ausgeschlossen, weil der Wolf weder Erhaltungsziel eines solchen Gebiets noch charakteristische Art eines Lebensraumtyps sei, der als Erhaltungsziel für eines der Gebiete festgesetzt sei.

Befristung und Auflagen zur Genehmigung seien nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 1 und 4 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) zulässig.

Die Ausnahme werde in pflichtgemäßer Ermessensausübung erteilt. Trotz des strengen Schutzes des Wolfes habe die Gesundheit des Menschen unbedingten Vorrang gegenüber den artenschutzrechtlichen Belangen. Das Risiko, dass ein anderer Wolf getötet werde, lasse sich zwar nicht völlig ausschließen. Die Beeinträchtigung der Belange des Artenschutzes sei jedoch weniger gravierend und in Bezug auf die Population nur vorübergehend, weil in Zukunft mit weiteren Zuwanderungen zu rechnen sei. Infolge der Habituation des Wolfes sei zu erwarten, dass es zu Begegnungen zwischen dem Tier und Menschen bzw. Menschen mit Hunden komme. Eine solche Situation könne schnell eskalieren.

Die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung werde im öffentlichen Interesse angeordnet. Im vorliegenden Fall sei eine besondere Gefahrensituation gegeben. Die Entnahme des Wolfes solle verhindern, dass es bei weiteren Begegnungen im siedlungsnahen Bereich zu einer Gefährdung von Menschen komme. Auch wenn seit 19. Dezember 2021 keine Nachweise für die Anwesenheit des Wolfes mehr vorlägen, gebe es keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass dieser sich nicht mehr in dem Gebiet aufhalte.

7

Gegen diese Allgemeinverfügung erhob die Antragstellerin am 20. Januar 2022 beim Verwaltungsgericht München Klage (M 19 K 22.305) und beantragte gleichzeitig,

die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen die Ausnahmegenehmigung des Antragsgegners vom 17. Januar 2022 zur Entnahme eines Wolfes wiederherzustellen,

hilfsweise eine Zwischenverfügung zu erlassen.

8

Zur Begründung trug sie, ergänzt durch Schriftsatz vom 21. Januar 2022, im Wesentlichen vor, ihre Antragsbefugnis ergebe sich aus §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Die Ausnahmegenehmigung sei bereits aus formellen Gründen rechtswidrig. Indem sie nur die Tötung des Wolfes GW2425m zulasse, ohne diesen näher zu identifizieren, sei sie bereits widersprüchlich und unbestimmt, da den abschießberechtigten Personen unmöglich sei zu erkennen, welchen Wolf sie abschießen und somit die Tötung jedweden Wolf zugelassen werde. Dieses Problem sehe auch der Bayerische Jagdverband, der einem Bericht des Jagdverbands vom 20. Januar 2022 zufolge seinen Mitgliedern davon abrate, auf einen Wolf zu schießen, insbesondere sei für die Jäger unklar, was passiere, wenn sie ein anderes Tier als den gesuchten Wolf erschießen würden. Die Ausnahmegenehmigung sei auch materiell rechtswidrig, weil der Wolf GW2425m seit dem 19. Dezember 2021 keinen Schaden mehr verursacht habe. Aus einem vorangegangenen Verhalten könne nur dann auf ein zukünftiges Verhalten geschlossen werden, wenn die Prognose zeitlich unmittelbar an die Vergangenheit anschließe. Ebenso sei die Prognose falsch, dass vom Wolf die in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG geforderte Voraussetzung einer Gefährdung von Menschen ausgehe. Unter Berücksichtigung der von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (NdsOVG, B.v. 26.6.2020 - 4 ME 116/20 - juris Rn. 16) aufgestellten Maßstäbe weise er kein erlerntes und eingeübtes auffälliges oder normabweichendes Verhalten auf. Die Auswertung der Rissereignisse zeige ein durchweg unauffälliges Jagdverhalten des Wolfes, bei dem er lediglich eine leichte Gelegenheit zum Beute machen ausgenutzt habe. Das dokumentierte Verhalten könne unter Heranziehung u.a. der Erkenntnisse aus dem „Praxisleitfaden Wolf“ und dem „Aktionsplan Wolf“ keiner Kategorie zugeordnet werden, in der eine Tötung des Wolfes empfohlen werde. Der Wolf habe sich nur zum Zweck der Beuteerlangung in Hof- und Siedlungsnähe begeben und sei bei dem Einzelereignis, in dem er vom Menschen überrascht worden sei, dem Normalverhalten von Wölfen entsprechend geflüchtet. Zudem sei die Alternativenprüfung des § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG unzureichend erfolgt. Es sei unrichtig, Herdenschutzmaßnahmen nicht als zumutbare Alternativen dazustellen. Die Vorgehensweise des BfN-Leitfadens Nr. 502 empfehle für die hier einschlägige Fallgruppe zunächst die Anreize für den Wolf, nahe an die Siedlungsstruktur zu kommen, zu ermitteln und zu entfernen. Des Weiteren sei gegen das zu prüfende Verschlechterungsverbot des Erhaltungszustands der Populationen einer Art verstoßen worden. Insbesondere sei nicht ermittelt worden, aus welcher Population der Wolf stamme. Erst im Anschluss hätte eine Aussage über den Erhaltungszustand dieser Population getroffen werden können. Diesbezüglich wird verwiesen auf die Vorgaben der Rechtsprechung zur Populationsbewertung, insbesondere die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum finnischen Wolf (EuGH, U.v. 10.10.2019 - C-674/17 - juris Rn. 54 ff.), und auf den von der Umweltministerkonferenz im Oktober 2021 verabschiedeten „Praxisleitfaden Wolf“.

9

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

10

Er führt aus, eine Gefahrenlage sei zu bejahen gewesen, weil infolge der ungewöhnlichen Häufung der Rissgeschehen in Siedlungsnähe innerhalb eines weiträumigen Gebiets die Gefahr bestehe, dass es aufgrund von Begegnungen des Menschen mit dem Wolf zu gefährlichen Situationen komme, gerade wenn Hunde involviert seien. Es sei nicht der Wille des Gesetzgebers, Entnahmen generell auszuschließen, wenn eine Individualisierung des Wolfes nicht möglich sei. Aus den fehlenden Nachweisen des Wolfes in den letzten Wochen könne nicht geschlossen werden, dass dieser sich nicht mehr im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung aufhalte. Zumutbare Alternativen zu der Entnahme lägen nicht vor. Im Übrigen wurde der Vortrag zu den Auswirkungen auf den Erhaltungszustand ergänzt.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die vorgelegte Behördenakte und die Gerichtsakten von Haupt- und Eilverfahren Bezug genommen.

II.

12

Der Antrag gemäß § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist zulässig und begründet und damit erfolgreich.

13

Die Antragstellerin begehrt dabei die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage, die aufgrund des vom Antragsgegner angeordneten Sofortvollzugs keine aufschiebende Wirkung entfaltet.

14

A. Dieser Antrag ist zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin antragsbefugt.

15

Entgegen der sonst analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Verletzung in subjektiven Rechten durch die angegriffene Maßnahme ist die Antragstellerin auch als bundesrechtlich anerkannte Naturschutzvereinigung antragsbefugt. Die Antragsbefugnis folgt insoweit aus § 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. Die Entscheidung über die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme fällt unter unionsrechtskonformer Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ebenfalls unter den Begriff des umweltbezogenen Vorhabens (vgl. BayVGh, U.v. 1.10.2019 - 14 BV 17.1278 - juris Rn. 29 ff.)

16

B. Der Antrag ist auch begründet.

17

1. Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung in Nr. 3 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung genügt zwar den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, da der Antragsgegner dargelegt hat, warum im konkreten Fall aufgrund der vom Wolf ausgehenden Gefahr ein Zuwarten bis zur Entscheidung über die Hauptsache nicht zumutbar ist.

18

2. Aufgrund des überwiegenden Aussetzungsinteresses der Antragstellerin war die aufschiebende Wirkung der Klage aber dennoch wiederherzustellen.

19

2.1. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung einer Klage im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen bzw. anordnen. Das Gericht trifft dabei eine originäre Ermessensentscheidung. Es hat bei der Entscheidung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Bei dieser Abwägung sind auch die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO allein mögliche, aber auch ausreichende summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf offensichtlich erfolglos sein wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich dagegen der angefochtene Bescheid schon bei summarischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, besteht kein öffentliches Interesse an dessen sofortiger Vollziehung. Eine weitergehende Verletzung in subjektiven Rechten nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist bei Rechtsbehelfen von anerkannten Umweltschutzvereinen gemäß § 64 Abs. 1 BNatSchG nicht erforderlich. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens dagegen nicht hinreichend absehbar, verbleibt es bei einer Interessenabwägung.

20

Nach summarischer Prüfung erweist sich die in dieser Allgemeinverfügung getroffene Genehmigung zur ausnahmsweisen Entnahme des Wolfes als materiell rechtswidrig.

21

Die vom Antragsgegner erlassene Allgemeinverfügung stützt sich - angesichts offenkundig fehlender Herdenschutzmaßnahmen auch zurecht - nicht auf § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG, sondern auf § 47 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG.

22

Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Entnahme des Wolfes aufgrund des Interesses der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit sind aller Voraussicht nach aber nicht gegeben.

23

2.1.1. Der Wolf ist eine besonders und streng geschützte Art nach § 7 Abs. 2 Nr. 13a und 14a BNatSchG. Seine Entnahme ist damit nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG grundsätzlich verboten.

24

Die ausnahmsweise Zulassung einer Entnahme ist restriktiv zu handhaben, dies vor dem Hintergrund, dass die hier zugrundeliegenden Regelungen der Umsetzung der Habitatrichtlinie der Europäischen Union dienen (RL 92/43 EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen v. 21.5.1992), die genau und abschließend feststellt, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedsstaaten vom dort festgesetzten Fang- und Tötungsverbot abweichen dürfen. Ob die Voraussetzungen hierfür vorliegen, ist vollständig gerichtlich überprüfbar. Bleiben Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme tatsächlich vorliegen, trägt die Behörde insoweit die (materielle) Beweislast (vgl. m.w.N. EuGH, U.v. 10.10.2019 - Tapiola, C-674/17 - juris Rn. 30; U.v. 8.6.2008 - WWF Italia u. a., C-60/05 - juris Rn. 34).

25

Für den Fall einer Ausnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen oder der öffentlichen Sicherheit sind dabei keine Sachzwänge, denen niemand ausweichen kann, erforderlich. Erst recht muss sich eine Gefährdung nicht zu einer konkreten Gefahr verdichtet haben (dieser wäre ohnehin nicht mit den Mitteln des Artenschutzrechts, sondern mit denen des Sicherheitsrechts zu begegnen). Entscheidend ist, ob die Ausnahme unter Berücksichtigung eines durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleiteten staatlichen Handelns erforderlich ist (vgl. BVerwG, U.v. 27.1.2000 - 4 C 2/99 - juris Rn. 39).

26

Zur Bewertung der von einem Wolf auf den Menschen ausgehenden Gefahren und der zur Gefahrabwendung in Betracht kommenden Maßnahmen wurden vom Antragsgegner, auch in Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Bundesländern, Handhabungen ermittelt, insbesondere der „Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmegenehmigungen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutztierissen“, Fassung der Umweltministerkonferenz - UMK, Stand Oktober 2021 (im Folgenden: Praxisleitfaden) und der „Bayerische Aktionsplan Wolf“ des LfU, Stand März 2019 (im Folgenden: Aktionsplan). Die detaillierten Darlegungen aus diesen Handreichungen sind als antizipierte Sachverständigengutachten zu sehen und dürfen vom Antragsgegner seinen Erwägungen zu Grunde gelegt werden; allerdings muss er sich auch an deren Bewertungen messen lassen.

27

Nach diesen Veröffentlichungen ist der Wolf in der heutigen Zeit als in der Kulturlandschaft wohnhaft anzusehen. Dass er dabei auch tagsüber von Gebäuden aus gesehen werden kann und nachts gelegentlich Dörfer durchquert, gehört zum normalen, arttypischen Verhalten, ebenso die Tatsache, dass ein Wolf zwar Menschen meidet, gegenüber Maschinen oder Autos aber kaum Furcht zeigt (vgl. Praxisleitfaden, S. 42; Aktionsplan, S. 37). Verhaltensauffälligkeiten, die eine Gefahr für den Menschen begründen, liegen danach erst dann vor, wenn ein Wolf wiederholt in unmittelbarer Nähe von Häusern gesehen wird. In diesen Fällen ist eine genaue Analyse der Situation in Verbindung mit der Information der Öffentlichkeit erforderlich sowie ggf. eine Besenderung und das Einleiten von Gefährdungsmaßnahmen (Aktionsplan, „3. Stufe“, S. 40). Erst wenn sich ein Wolf wiederholt Menschen annähert (und dabei insbesondere räumliche Distanzen von unter 30 m toleriert) und sich für Menschen zu interessieren scheint, ist eine kritische Phase erreicht, die eine frühzeitige Besenderung und Vergrämung indiziert und bei ausbleibendem Erfolg eine Entnahme rechtfertigt (Praxisleitfaden, S. 43; Aktionsplan, „4. Stufe“, S. 40). Eine sofortige Entnahme ist erst dann angezeigt, wenn ein Wolf ohne Provokation aggressiv auf Menschen bzw. deren begleitende Hunde reagiert (Aktionsplan, „5. Stufe“, S. 40).

28

Die fachliche Beurteilung des konkreten Einzelfalls, die dann als Grundlage für die behördliche Entscheidung dienen soll, trifft eine Expertenkommission des LfU anhand der Vorgaben des Aktionsplans (Aktionsplan, S. 16).

29

2.1.2. Unter Berücksichtigung dieser Handlungsweise war eine Gefährdungssituation, die die sofortige Entnahme des Wolfes gebietet, noch nicht vorhanden.

30

Die Bedrohung durch Nutztierrisse ist dabei vor allem für eine Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG relevant, für die Ermittlung einer Gefährdungslage für den Menschen, bei der es wie dargestellt vor allem auf das Agieren in Siedlungsnähe und gegenüber dem Menschen ankommt, aber nachrangig.

31

Aus den dem gegenständlichen Fall zugrundeliegenden Vorfällen sind damit vor allem die Wildtierisse, die am 13. und 14. Dezember 2021 zwischen Wald- und Siedlungsrand bei A. im Landkreis R. in einer Entfernung von 150 m bzw. 5 m zur nächsten Bebauung stattfanden, der Angriff auf die Ziege im Gehöft R. bei B. am 15. Dezember 2021 und die aus dem Auto erfolgte Sichtung des Wolfes auf dem Gehweg im Ort B. am Abend desselben Tages, der Riss eines Rotwilds in einem Wildgehege bei I. am 17. Dezember 2021 sowie der Schafsriß am 19. Dezember 2021 in Markt ... in einer Entfernung von 200 m zur nächsten Bebauung relevant. Diese können sämtlich und ohne begründete Zweifel dem Wolf GW2425m zugeordnet werden.

32

Der Schluss, dass sich diese Vorfälle als wiederholte Sichtung des Wolfes in unmittelbarer Nähe von bewohnten Gebäuden bewerten lassen, mithin also jedenfalls auf eine Gefährdung nach der „3. Stufe“ des Aktionsplans schließen lassen, ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden. Insbesondere darf jedenfalls bei einer Entfernung von nur 5 m bzw. 20 m zur Bebauung und einem Angriff auf der Hofstelle auch aus Sicht des Gerichts selbst nach enger Auslegung von einer unmittelbaren Siedlungsnähe der Vorfälle ausgegangen werden.

33

Diese Gefährdungslage gebietet aber nach dem Aktionsplan (dort S. 40) in erste Linie weitere Aufklärungsmaßnahmen und ggf. Besonderungs- und Vergrämungsmaßnahmen, rechtfertigt aber keinesfalls die Entnahme des Wolfes.

34

Die Voraussetzungen zur Annahme einer höheren Gefährdungsstufe lagen nach Auffassung des Gerichts nicht vor. Insbesondere ist aus keinem der dokumentierten Vorfälle ersichtlich, dass sich der Wolf Menschen in einer nicht arttypischen Weise genähert hätte, insbesondere nicht in einer Art und Weise, die die Annahme einer Gefährdungslage nach der „4. Stufe“ des Aktionsplans rechtfertigen würde. Vielmehr agierte der Wolf laut der Vorfalldokumentation insbesondere im Rahmen der Sichtung im Ort B. am 15. Dezember 2021 vorsichtig, wobei keine Interaktion mit Menschen stattfand. Beim Angriff auf die Ziege am selben Abend flüchtete er bei einer Entfernung von ca. 40 m sofort vor dem Menschen durch die Zaunlützen hindurch. Dies entspricht auch der Einschätzung der Expertenkommission vom 23. Dezember 2021, die ebenfalls ausdrücklich feststellt, dass sich aus den Vorfällen keine unmittelbaren Gefahren für Leben und Gesundheit des Menschen ablesen lassen. Hinzu kommt, dass sich sämtliche Vorfälle nachts zutrugen, was die Gefahr einer Begegnung mit Menschen weiter verringert.

35

Soweit der Antragsgegner unter Bezugnahme auf die Einschätzung der Expertenkommission ohne vertiefte Begründung von einer nicht im Aktionsplan geregelten höheren Gefährdungslage ausgeht und die Ereignisse unter Einbeziehung der Nutztierisse als neue Fallgruppe „zwischen Fallgruppe 3 und 4“ einstuft, mithin die unterschiedlichen Ausnahmekategorien „Gefahr für Nutztiere“ (wirtschaftliche Gefahr, die Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG rechtfertigen kann) und „Gefahr für Menschen“ (die eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG rechtfertigen kann) nicht strikt voneinander trennt, begegnet dies rechtlichen Bedenken. Die ROB darf vor dem Hintergrund, dass die Expertenkommission ihre Expertise anhand des bestehenden Aktionsplans zu treffen hat und eine Einstufung außerhalb der durch den Aktionsplan vorgegebenen Kategorien damit eine Überschreitung ihrer konkreten Aufgabe darstellt, deren Empfehlungen nicht ohne weitere Erwägungen übernehmen. Insoweit fehlen aber substantiierte Ausführungen dazu, warum der Aktionsplan den gegenständlichen Fall nicht ausreichend abdecken sollte.

36

Aus Sicht des Gerichts liegt im Übrigen, selbst unter Annahme einer berechtigten Einstufung „zwischen Fallgruppe 3 und 4“, noch keine Gefahrenlage vor, die eine sofortige Entnahme rechtfertigt, sondern vielmehr Aufklärungs- sowie (ergänzend auf Stufe 3, zwingend auf Stufe 4) Besondere- und Vergrämnungsmaßnahmen gebietet. Dieser Schluss lässt sich unter Zugrundelegung des Aktionsplans auch aus den Empfehlungen der Expertenkommission ziehen, die mehrheitlich eine Gefahrenlage sieht, bei der eine Gefährdung von Menschen lediglich „nicht auszuschließen“ ist, die also nach Aufklärungsmaßnahmen im Sinne der Gefahrforschung verlangt. Diese sind auch deshalb erforderlich, weil es seit 19. Dezember 2021 keine Erkenntnisse mehr über den Verbleib des Wolfes gibt. Gerade vor dem Hintergrund, dass es in den letzten Monaten noch einen weiteren Wolf im Regelungsbereich der Allgemeinverfügung gab und es damit nach dem bisher dem Gericht vorliegenden Sachstand weder bekannt ist, ob sich der Wolf GW2425m weiterhin in diesem Gebiet befindet, noch, ob es andere Wölfe gibt, die sich in diesem Gebiet aufhalten oder zeitnah einwandern könnten, obliegt es dem Antragsgegner, sich diese Kenntnis durch entsprechendes Monitoring zu verschaffen.

37

Eine sofortige Entnahme ist damit derzeit nicht indiziert. Dass eine Gefahrenlage vorliegt, die die (sofortige) Entnahme des Wolfes gebietet, wird auch laut der vom Antragsgegner der Allgemeinverfügung zugrunde gelegten Empfehlung der Expertenkommission nur von einem Mitglied der Kommission vertreten, wobei diese Einschätzung nicht näher begründet wird und damit vom Gericht nicht nachvollzogen werden kann.

38

Dass der Antragsgegner unter Zugrundelegung der anschließenden Feststellung der Expertenkommission, den „Aussagen des Praxisleitfadens nach Kapitel C.3, S. 24 zu folgen“, eine Vergrämnung vor diesem Hintergrund von vornherein als undurchführbar ablehnt und gleich auf die in Gefährdungsstufe 4 als ultima ratio vorgesehene Entnahme abstellt, erschließt sich für das Gericht ebenfalls nicht. Das von der Expertenkommission herangezogene Kapitel des Praxisleitfadens regelt Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für Nutztiere. Diese unterscheiden sich offenkundig von Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für Menschen und können daher hier nicht ohne weitere Erwägungen herangezogen werden. Vielmehr trifft der Praxisleitfaden hinsichtlich der zum Schutz von Menschen zu treffenden Maßnahmen spezifische Aussagen (vgl. Praxisleitfaden, S. 43), die hier vorrangig zu erörtern gewesen wären.

39

Zusammenfassend widerspricht der Schluss des Antragsgegners, aufgrund der Angriffe auf Wild- und Nutztiere in Siedlungsnähe eine Gefahr für Menschen anzunehmen, damit den von ihm selbst erarbeiteten fachlichen Handhabungen und Vollzugsvorgaben, unter die sich auch der gegenständliche Einzelfall subsumieren lässt. Dass eine Entnahme damit unter Berücksichtigung eines durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleiteten staatlichen Handelns erforderlich ist, kann der Antragsgegner vor diesem Hintergrund voraussichtlich nicht darlegen.

40

2.2. Da damit voraussichtlich schon die Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG nicht vorliegen, kommt es auf die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung im Übrigen nicht entscheidungserheblich an. Der auch seitens des Gerichts durchaus kritisch bewertete Umstand, dass schon am 23. Dezember 2021 die Expertenkommissionsempfehlung ergangen ist, über die Allgemeinverfügung erst am 17. Januar 2022 entschieden wurde und den Naturschutzverbänden dennoch nur eine Frist von einem Tag zur Stellungnahme in dieser sachlich und rechtlich komplexen Thematik gewährt wurde und die Folgen hieraus für die Rechtmäßigkeit des Bescheids müssen damit ebenso wenig näher erörtert werden wie die Frage, ob nicht angesichts der Tatsache, dass ein Lebendfang gegenständlich nicht generell ausgeschlossen werden kann, mildere Mittel zur Verfügung gestanden hätten, die die (letale) Entnahme eines anderen Wolfes sicher ausgeschlossen hätten.

41

C. Die Streitwertfestsetzung folgt aus den Nrn. 1.2 und 1.5 des Streitwertkatalogs. Da die gegenständliche Thematik zwar grundsätzlich hohe Bedeutung im Aufgabenbereich des Antragstellers aufweist, der zu entscheidende Einzelfall aber nur die Entnahme eines einzelnen Tieres betrifft und damit in seinen Auswirkungen begrenzt ist, hält das Gericht eine Orientierung an der unteren Grenze des regelmäßig anzunehmenden Streitwerts bei Verbandsklagen für in der Sache angemessen.