

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 30.11.2006 – C-342/05

Generalanwältin Juliane Kokott

ECLI:EU:C:2006:752

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden: 1. Die Republik Finnland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verstoßen, dass sie die Wolfsjagd erlaubt hat, ohne nachweisen zu können, dass die Voraussetzungen einer Ausnahme gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie vorlagen. 2. Die Republik Finnland trägt die Kosten des Verfahrens.

Schlussanträge der Generalanwältin

Juliane Kokott

vom 30. November 2006

I — Einleitung

1 Im vorliegenden Verfahren ist der Gerichtshof aufgerufen, zu den Bedingungen der Koexistenz von modernen europäischen Gesellschaften und Raubtieren Stellung zu nehmen, die bereits fast überall in Europa ausgestorben sind.

2 Die Kommission beanstandet die finnische Verwaltungspraxis bei der Genehmigung der Jagd auf Wölfe (*Canis lupus*). Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (im Folgenden: Habitatrichtlinie) untersagt u.

a. die absichtliche Tötung und das absichtliche Fangen von Wölfen außerhalb des finnischen Rentierhaltungsareals. Allerdings erlaubt Artikel 16 der Habitatrichtlinie unter bestimmten Bedingungen Abweichungen von diesem Verbot. Die praktische Anwendung von Artikel 16 war noch nicht Gegenstand der Rechtsprechung.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Die Regelungen der Habitatrichtlinie

3 Die Ziele der Habitatrichtlinie werden in Artikel 2 festgelegt:

(1) Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen.

(2) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

(3) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung.

4 Die hier einschlägigen artenschutzrechtlichen Verbote sind in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a niedergelegt:

Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen;

dieses verbietet:

a) alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten;

...

5 Der Wolf wird in Anhang IVa wie folgt genannt:

Canis lupus (ausgenommen die ... finnischen Populationen innerhalb des Rentierhaltungsareals im Sinne von Paragraph 2 des finnischen Gesetzes Nr. 848/90 vom 14. September 1990 über die Rentierhaltung)

6 Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie regelt, unter welchen Bedingungen Ausnahmen möglich sind:

Sofern es keine anderweitige zufrieden stellende 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, können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 14 sowie des Artikels 15 Buchstaben a) und b) im folgenden Sinne abweichen:

- a) zum Schutz der wild lebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;
- b) 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, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;
- d) zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht, einschließlich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen;
- e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.

7 Der Erhaltungszustand von Arten wird in Artikel 1 Buchstabe i der Habitatrichtlinie definiert:

i), Erhaltungszustand einer Art': 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.

B — Die finnischen Regelungen

8 Nach Darstellung der finnischen Regierung, der die Kommission nicht widerspricht, wurden die Artikel 12 und 16 der Habitatrichtlinie weitgehend wortlautgetreu ins finnische Jagdrecht umgesetzt.

9 Für die Genehmigung der Tötung von Wölfen bestehen jedoch weitere Regelungen. Die Jagd auf Wölfe muss vom zuständigen Jagdbezirk im Einzelfall genehmigt werden. Die regionalen Jagdobergrenzen, d. h. die maximale Zahl der Wölfe, die in den einzelnen Bezirken während der Jagdperiode vom 1.

November bis zu 31. März gejagt werden dürfen, setzt dagegen das Landwirtschaftsministerium fest. Die Obergrenze wird so festgesetzt, dass ihre Ausschöpfung die Population im jeweiligen Bezirk nicht gefährden würde. Berücksichtigt werden alle Kenntnisse über die Mortalität von Wölfen, insbesondere aufgrund von Unfällen im Straßenverkehr und aufgrund menschlicher Aktivitäten.

10 Bei der konkreten Genehmigung der Jagd müssen die Jagdbezirke die umgesetzten Bestimmungen des Artikels 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie beachten. Außerdem müssen sie bei der Ausschöpfung der Jagdobergrenze die ihnen konkret vorliegenden Informationen über den Tod von Wölfen in dem jeweiligen Bezirk berücksichtigen. Eine Überschreitung der Obergrenze ist nur unter den Voraussetzungen des Artikels 16 Absatz 1 möglich und bedarf einer besonderen ministeriellen Genehmigung.

11 Außerdem darf die Polizei unter außergewöhnlichen Umständen Tiere töten. Auch in diesem Fall findet Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie Anwendung.

III — Vorverfahren und Anträge

12 Die Kommission hat das Vertragsverletzungsverfahren mit einer Aufforderung zur Stellungnahme (Mahnschreiben) vom 10. April 2001 eingeleitet. Nachdem Finnland mit Schreiben vom 6. Juli 2001 antwortete, übermittelte die Kommission am 4. Juli 2002 eine begründete Stellungnahme. Finnland antwortete mit Schreiben vom 28. August 2002.

13 Die Kommission geht gleichwohl weiterhin von einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts aus und erhob am 12. September 2005 die vorliegende Klage.

14 Sie beantragt,

festzustellen, dass die Republik Finnland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verstoßen hat, dass sie entgegen den in Artikel 16 Absatz 1 der genannten Richtlinie vorgesehenen Ausnahmeregelungen die Wolfsjagd in der Regel erlaubt hat;

der Republik Finnland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

15 Die Republik Finnland beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

IV — Rechtliche Würdigung

16 Die Kommission beanstandet in der vorliegenden Klage weder die finnischen Regelungen noch konkrete Einzelfälle der Tötung von Wölfen, sondern die Verwaltungspraxis der finnischen Behörden. Dies ist möglich. Eine Vertragsverletzung kann sich aus dem Bestehen einer Verwaltungspraxis ergeben, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, auch wenn die anwendbare nationale Regelung als solche mit diesem Recht vereinbar ist.

17 Eine solche Vertragsverletzung muss die Kommission durch einen hinreichend dokumentierten und detaillierten Nachweis der der nationalen Verwaltung vorgeworfenen und dem betreffenden Mitgliedstaat zuzurechnenden Praxis dartun. Es muss sich hierbei um eine in bestimmtem Grad verfestigte und allgemeine Praxis handeln.

18 Finnland betont zu Recht, dass das Vorliegen einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts zum Ablauf der Frist zu beurteilen ist, die in der begründeten Stellungnahme gesetzt wurde, d. h. vorliegend zum 4. September 2002. Entgegen der finnischen Auffassung können allerdings für den Nachweis einer fortdauernden Verwaltungspraxis auch Vorgänge nach Ablauf der Frist herangezogen werden.

19 Die Parteien stimmen darin überein, dass finnische Behörden jedes Jahr die Jagd auf Wölfe außerhalb des Rentierhaltungsareals genehmigen. Insoweit ist eine ständige Verwaltungspraxis gegeben. Sie ist nur mit der Habitatrichtlinie vereinbar, wenn die Anforderungen des Artikels 16 Absatz 1

respektiert werden.

20 Da es sich um eine Ausnahmeregelung zu den allgemeinen Bestimmungen des Artenschutzes handelt, trifft bei Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie — ähnlich wie bei Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie und Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie — die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle, die über sie entscheidet. Für das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren folgt daraus, dass grundsätzlich Finnland die Rechtfertigung der Tötung von Wölfen nachweisen muss.

21 Diese Beweislast kann jedoch beim Streit um eine Verwaltungspraxis nicht so weit gehen, dass der Mitgliedstaat für jeden einzelnen Fall oder auch nur für eine große Zahl von Beispielsfällen lückenlos nachweist, dass alle Voraussetzungen einer Ausnahme vorliegen. Es reicht vielmehr, wie Finnland es tut, das System der Anwendung der Ausnahmen insgesamt darzustellen.

22 Entspricht diese Darstellung den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, so liegt es an der Kommission, darzulegen, warum die Praxis des betroffenen Mitgliedstaates das Gemeinschaftsrecht trotzdem verletzt. Dazu kann sie sich entweder abstrakt gegen Teile des dargestellten Systems wenden oder konkrete Beanstandungen einer ausreichend großen Zahl von Einzelfällen vortragen. Die notwendigen Informationen über diese Einzelfälle muss sie entweder durch Informationersuchen an den betreffenden Mitgliedstaat ermitteln oder aus anderen Quellen ziehen.

23 Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie ähnelt Artikel 6 Absatz 4 der gleichen Richtlinie und Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie nicht nur hinsichtlich der Beweislast, sondern auch in seinem Inhalt. Alle Bestimmungen legen die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von Verpflichtungen der Richtlinie abweichen dürfen, genau fest und sind daher restriktiv auszulegen.

24 Auch konkretisieren diese Ausnahmeregelungen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Nach diesem Prinzip, das zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, dürfen die erlassenen Maßnahmen nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und ferner die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen.

25 Die Notwendigkeit einer solchen Auslegung zeigt sich insbesondere im Zusammenhang zwischen den in Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a bis e der Habitatrichtlinie genannten Ausnahmegründen und der Alternativenprüfung, d. h. der Prüfung anderweitiger zufrieden stellender Lösungen. Ob Alternativen bestehen, hängt nämlich von den Zielen der jeweiligen Maßnahme ab.

26 Folglich ist zunächst das Ziel der Maßnahme zu bestimmen. Es kann die Maßnahme nur rechtfertigen, wenn es mindestens einem der Ausnahmegründe zugeordnet werden kann, d. h. wenn die Maßnahme geeignet ist, einen der dort genannten Zwecke zu erreichen. Selbst wenn eine solche Zuordnung möglich ist, darf die Maßnahme nicht durchgeführt werden, wenn ihr Ziel mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden kann, also durch eine anderweitige zufrieden stellende Lösung im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie.

27 Zufrieden stellend ist eine andere Lösung allerdings nicht nur, wenn sie die Ziele der Ausnahme genauso gut erreichen würde, sondern auch, wenn die verursachten Nachteile der Ausnahme außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen würden und die andere Lösung ein angemessenes Verhältnis gewährleisten würde. Dies ist der abschließende Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die so genannte Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

28 Was die Gründe für eine Ausnahmeregelung angeht, so wendet sich die Kommission dagegen, dass in Finnland die Tötung von Wölfen gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b aus Gründen der Prävention, d. h. zur Vermeidung von Schäden, genehmigt werde. Die Anwendung dieser Ausnahme setze vielmehr voraus, dass zunächst erhebliche Schäden eingetreten sind. Die Kommission beruft sich insofern auf ein

Urteil, wonach die Abweichung von der allgemeinen Schutzregelung nach dem vergleichbaren Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a, dritter Spiegelstrich der Vogelschutzrichtlinie das Vorliegen von Schäden eines gewissen Umfangs verlangt.

29 Finnland hält der Kritik an der präventiven Tötung von Wölfen jedoch zu Recht entgegen, dass Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b der Habitatrichtlinie — wie auch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a dritter Spiegelstrich der Vogelschutzrichtlinie — bereits nach seinem Wortlaut auf die Verhütung von Schäden abzielt. Zu verlangen, dass ein Schaden abgewartet werden muss, bevor Maßnahmen ergriffen werden, wäre offensichtlich unverhältnismäßig.

30 Diese Auslegung widerspricht nicht dem von der Kommission genannten Urteil. In der zitierten Passage dieses Vertragsverletzungsverfahrens ging es nämlich nicht um die Prävention, sondern darum, ob Maßnahmen nur zur Abwehr erheblicher Schäden ergriffen werden dürfen oder auch bei Schäden von geringerer Bedeutung.

31 Unabhängig von der grundsätzlichen Anwendbarkeit der Ausnahme nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b der Habitatrichtlinie auf präventive Maßnahmen, ist die Frage, unter welchen Umständen die Tötung von Wölfen zur Prävention geeignet ist, wann weniger einschneidende Alternativen existieren und ob das Ziel der Prävention in einem angemessenen Verhältnis zu dem Interesse an der Erhaltung der einzelnen Wölfe steht.

32 Diese drei Punkte kann der Gerichtshof nur prüfen, soweit die Kommission ihre Einwände gegen die finnische Praxis hinreichend konkretisiert. Dies geschieht ausschließlich im Hinblick darauf, dass die finnischen Behörden die Jagdgenehmigungen nicht für bestimmte, schadensursächliche Wölfe aussprechen würden, sondern jeweils abstrakt die Tötung einer bestimmten Zahl von Wölfen genehmigen. Mit diesem Vorbringen stellt die Kommission sowohl die Geeignetheit der Tötungsmaßnahmen zur Schadensprävention als auch die Abwesenheit eines milderen Mittels in Frage. Einerseits erscheint es zweifelhaft, dass man Schäden verhindern kann, indem man wahllos Wölfe tötet, statt sich auf die schadensursächlichen Tiere zu konzentrieren. Andererseits könnte man möglicherweise die gleiche präventive Wirkung erzielen, indem man die Jagd auf die wenigen schadensursächlichen Individuen beschränkt.

33 Insofern ist zunächst klarzustellen, dass der Vorwurf der Kommission ins Leere geht, soweit er sich auf die Jagdobergrenzen bezieht, die vom zuständigen Ministerium für die einzelnen Jagdbezirke festgelegt werden. Diese Obergrenzen bestimmen nämlich nach dem unbestrittenen Vorbringen der finnischen Regierung nur den Rahmen, innerhalb dessen die Jagdbezirke Genehmigungen aussprechen können, wenn zusätzlich die Voraussetzungen nach Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie vorliegen. Sie sind somit ein Mittel, um zu verhindern, dass die Bejagung den Erhaltungszustand der Art übermäßig beeinträchtigt.

34 Finnland trägt hinsichtlich der einzelnen Jagdgenehmigungen vor, dass die Genehmigung zur Tötung jedenfalls dann auf bestimmte Individuen bezogen sei, wenn diese identifiziert werden könnten. Die Jagdbezirke seien über die Situation vor Ort informiert und würden in Zusammenarbeit mit dem Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — Forschungsinstitut für Wild und Fischerei) sicherstellen, dass die richtigen Tiere erlegt werden.

35 Allerdings wird auch nach Darstellung der finnischen Regierung die Jagd in den verbleibenden Fällen grundsätzlich in Form bestimmter Abschusszahlen für den jeweiligen Jagdbezirk genehmigt. Finnland vertritt dazu — erstmals in der Gegenerwiderung — die Auffassung, bei einem Rudeltier wie dem Wolf könne man nicht die Abschussgenehmigung auf bestimmte Individuen beschränken. Teilweise sei es praktisch sogar unmöglich, bei Schäden, die durch ein Rudel verursacht werden, einzelne Tiere als schadensursächlich zu identifizieren.

36 Dieses Vorbringen Finnlands präzisiert allerdings nicht, in welcher Form die nicht individualisierten Abschussgenehmigungen dazu beitragen, ernsthafte Schäden zu verhindern, d. h. ob diese Praxis überhaupt geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. In Nordamerika musste man die Wolfspopulation über einen längeren Zeitraum erheblich reduzieren, bevor die Verluste an Jagdwild zurückgingen. Es ist nicht auszuschließen, dass dies auch für Schäden bei Nutztieren gilt. Finnland verteidigt sich jedoch u. a. mit dem Argument, die Wolfspopulation habe trotz der Bejagung zugenommen — eine Minderung von Schäden erscheint daher unwahrscheinlich.

37 Denkbar wäre ebenfalls, dass die Genehmigungen nur die direkte Abwehr konkreter Angriffe ermöglichen sollen, etwa auf Hunde oder Schafe. Dafür fehlt aber jeder Anhaltspunkt.

38 Eine weitere Erklärung deutet der von der Kommission ins Verfahren eingeführten Pflegeplan an. Die Bejagung der Wölfe soll danach nämlich ihre Scheu vor dem Menschen aufrechterhalten. Aufgrund dieser Scheu würden die Wölfe den Menschen und seine Siedlungen meiden und hätten weniger Gelegenheit, Nutztiere zu töten oder Menschen zu gefährden. Mit dieser Zielsetzung lässt sich die Bejagung der Verhütung von Schäden im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b der Habitatrichtlinie zuordnen.

39 Wölfe gelten zwar als sehr scheu, doch zeigen die von Wölfen verursachten Schäden, dass sie den Menschen nicht vollständig meiden. Aus der Anwendung der finnischen Entschädigungsregelung für die von Wölfen verursachten Schäden ergibt sich, dass Wölfe in den Jahren 2000 bis 2003 jährlich zwischen 23 und 135 Schafen töteten, zwischen einem und neun Stück Vieh, 270 bis 561 Rentiere sowie 20 bis 31 Hunde. Zumindest bei Schafen und Rentieren ist ein zunehmender Trend zu erkennen. Wenn tatsächlich die Rudel bejagt werden, welche dem Menschen am nächsten kommen und die meisten Schäden verursachen, so erscheint es möglich, dass diese daraufhin ihre Gewohnheiten ändern und künftig größeren Abstand halten.

40 Auch diese These kann jedoch auf Grundlage der vorliegenden Informationen die undifferenzierte Genehmigung des Abschusses einer bestimmten Zahl von Wölfen nicht rechtfertigen. Sie bedürfte vielmehr wissenschaftlicher Untermauerung, bevor sie akzeptiert werden könnte. Diese müsste nicht nur darüber Aufschluss geben, inwieweit die Bejagung überhaupt geeignet ist, die Scheu der Wölfe aufrecht zu erhalten, sondern auch darüber, in welcher Form sie Wirkung entfalten und die Wolfspopulation möglichst wenig beeinträchtigen würde, z. B. ob und ggf. unter welchen Umständen Alphiere des Rudels getötet werden sollten oder nur Jungtiere oder sogar das gesamte Rudel. Auch wäre zu prüfen, ob statt der Tötung von Wölfen andere Maßnahmen, etwa die von der Kommission vorgeschlagenen ausreichen, nämlich Nutzvieh nachts in Ställen oder hinter wirksamen Zäunen einzustellen, Geruchsstoffe oder andere Mittel zur Abschreckung von Wölfen sowie die Entschädigung der verursachten Schäden.

41 Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie unterwirft darüber hinaus jede Ausnahme zu den strengen Schutzbestimmungen des Artikels 12 der zusätzlichen Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen müssen.

42 Artikel 1 Buchstabe i der Habitatrichtlinie stützt die Definition des Erhaltungszustandes einer Art als günstig auf drei Merkmale. Das zweite und das dritte dieser Merkmale beziehen sich auf das natürliche Verbreitungsgebiet und die Habitate der Art. Im vorliegenden Verfahren sind keine Zweifel daran ersichtlich, dass diese Merkmale eines günstigen Erhaltungszustandes erfüllt sind.

43 Umstritten ist dagegen das erste Merkmal eines günstigen Erhaltungszustandes, nämlich ob aufgrund der Daten über die Populationsdynamik des Wolfes anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird.

44 Unstrittig ist die finnische Wolfspopulation in den letzten Jahren zahlenmäßig erheblich gewachsen und hat sich auch räumlich stark ausgedehnt. Trotz der Abschussgenehmigungen hat sich der Erhaltungszustand der Art folglich insgesamt nicht verschlechtert, sondern verbessert. Daraus könnte man mit der finnischen Regierung schließen, dass die Wolfspopulation in Finnland die Anforderungen an einen günstigen Erhaltungszustand erfüllt.

45 Die Kommission vertritt allerdings trotzdem die Auffassung, dass der Wolf sich in Finnland während des Vorverfahrens und beim Ablauf der Frist, die sie in der begründeten Stellungnahme gesetzt hatte, d. h. am 4. September 2002, nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befunden habe. Die Kommission stützt sich dabei auf eine Studie, die auf Basis der Daten für das Jahr 1998 den Wolf in Finnland als gefährdet einstufte, und auf den finnischen Pflegeplan für den Wolf. Wie Finnland betont, hat die Studie im vorliegenden Verfahren nur noch nachrangige Bedeutung, da der maßgebliche Zeitpunkt der 4. September 2002 ist. Der Erhaltungszustand der Wolfspopulation zu diesem Zeitpunkt wird in dem Pflegeplan dokumentiert.

46 Der Pflegeplan geht davon aus, dass die finnische Wolfspopulation selbst unter Berücksichtigung der Einwanderung von Wölfen aus der russisch-karelischen Population erst dann ein langfristig lebensfähiges Element ihres natürlichen Lebensraums in Finnland bildet, wenn sie mindestens 20 sich fortpflanzende Paare umfasst. Im maßgeblichen Jahr 2002 gab es jedoch nach dem Plan nur 12 solcher Paare, in den Jahren zuvor sogar noch weniger. Bis zum Jahr 2005 wuchs die Zahl auf 16 an, hat also die Schwelle für eine langfristig lebensfähige Population noch nicht erreicht.

47 Finnland hält der Kommission entgegen, für die Beurteilung des günstigen Erhaltungszustandes komme es nicht auf das Konzept der kleinsten lebensfähigen Population, sondern auf die Populationsdynamik an, die offensichtlich günstig sei.

48 Dieses Argument der finnischen Regierung ist wenig überzeugend, da es den Feststellungen widerspricht, die ihr eigener Pflegeplan offenbar auf Basis der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse trifft. Folglich kann der Erhaltungszustand des Wolfs in Finnland zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht als günstig anerkannt werden.

49 Weiterhin ist entgegen der Auffassung Finnlands davon auszugehen, dass der Abschuss einzelner Wölfe für den Erhaltungszustand der Population nachteilig war. Der Umstand, dass die Populationen trotz der Tötungen zugenommen haben, schließt es per se nicht aus, dass die Tötungen jeweils für sich genommen den Erhaltungszustand zunächst verschlechtert haben. Wenn sich fortpflanzende Individuen erschossen werden, so reduziert dies unmittelbar die für den Erhaltungszustand entscheidende Zahl der sich fortpflanzenden Paare. Aber auch die Erschießung von Individuen, die sich noch nicht fortpflanzen, hat mittelbare Auswirkungen auf die Zahl der sich fortpflanzenden Paare. Wenn diese Exemplare weiter leben würden, so würden sie irgendwann ihr Rudel verlassen und möglicherweise einen Partner finden. Angesichts der überschaubaren Zahl von Wölfen in Finnland hätte sich der Erhaltungszustand der Population ohne die Tötung einzelner Exemplare daher vermutlich stärker verbessert als tatsächlich geschehen.

50 Somit kann weder festgestellt werden, dass die finnische Population des Wolfes trotz der Abschüsse ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilte noch dass sie nicht beeinträchtigt wurde. Eine Rechtfertigung der Wolfsjagd war daher auch aus diesem Grund zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht mit dem Wortlaut von Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie zu vereinbaren.

51 Die finnische Regierung wirft allerdings die berechtigte Frage auf, ob in Abwesenheit eines günstigen Erhaltungszustandes jede Rechtfertigung einer für die streng geschützte Art nachteiligen Maßnahme im Sinne von Artikel 12 der Habitatrichtlinie gemäß Artikel 16 ausgeschlossen ist. Das würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten vor Erreichen eines günstigen Erhaltungszustandes für Arten des Anhangs IV unabhängig von den Zielen einer Maßnahme keine der zu untersagenden Beeinträchtigungen erlauben dürften. Für viele Arten würde dies auf einen absoluten Schutz hinauslaufen, da sie streng geschützt

sind, weil sie sich nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befinden.

52 Gerade bei der unmittelbaren Gefährdung höchster Güter, z. B. menschlichen Lebens und menschliche Gesundheit, muss es jedoch möglich sein, unabhängig vom Erhaltungszustand der Art von den artenschutzrechtlichen Verboten abzuweichen, wenn dies der einzige Weg ist, die Gefahr abzuwenden. Daher drängt sich trotz der Notwendigkeit einer engen Auslegung von Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie eine Lockerung der Anforderungen an eine Rechtfertigung der Beeinträchtigung von streng geschützten Arten auf. Wie Finnland zu Recht vorträgt, erkennt dies die Kommission in ihrem Leitfaden zur Anwendung der Artikel 12 und 16 zumindest implizit an, da sie dort die Rechtfertigung von Ausnahmen auch bei ungünstigem Erhaltungszustand nicht ausschließt.

53 Eine solche Lockerung findet Grundlage in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, der im Naturschutzrecht bereits anerkannt hat, dass außerordentliche Gründe die Beeinträchtigung von natürlichen Schutzgütern rechtfertigen können, selbst wenn dies nach dem Wortlaut der jeweiligen Bestimmungen nicht möglich wäre. Hierbei muss es sich um Gründe des Gemeinwohls handeln, die Vorrang vor den mit der Richtlinie verfolgten Umweltbelangen haben, im damaligen Fall der Küstenschutz und die Überschwemmungsgefahr. Berücksichtigung fand auch, dass das damalige Vorhaben konkrete positive Auswirkungen für die beeinträchtigten Arten hatte.

54 Praktisch handelt es sich wie bei Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie um eine Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit, die allerdings hinsichtlich der möglichen Ziele von Ausnahmen nicht auf die Liste der Ausnahmegründe nach den Buchstaben a bis e beschränkt ist und vor allem die Bedingung des Verweilens der Art in einem günstigen Erhaltungszustand nicht kennt.

55 Im vorliegenden Fall kann allerdings auch eine solche Lockerung der Anforderungen von Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie die finnische Praxis nicht rechtfertigen. Da die Genehmigung der Jagd auf Wölfe nicht auf diejenigen Exemplare beschränkt ist, deren Tötung für die Prävention von Schäden notwendig ist, und darüber hinaus keine hinreichende wissenschaftliche Grundlage für ihre Wirksamkeit vorgetragen wurde, können außergewöhnliche Gründe für die Bejagung nicht angenommen werden.

56 Der Klage der Kommission ist daher stattzugeben.

V — Kosten

57 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen obsiegt, sind der Republik Finnland antragsgemäß die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

VI — Ergebnis

58 Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Republik Finnland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verstoßen, dass sie die Wolfsjagd erlaubt hat, ohne nachweisen zu können, dass die Voraussetzungen einer Ausnahme gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie vorlagen.
2. Die Republik Finnland trägt die Kosten des Verfahrens.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 30.11.2006 – C-342/05, ECLI:EU:C:2006:752

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2006-11-30/c-342-05>