



Deutscher Bundestag

Frau
Dr. Kirsten Tackmann, MdB
Dorotheenstr. 100/101 (JKH)
Zi. 3 809

im Hause

Berlin, 25. Oktober 2018
Geschäftszeichen: WD 7-3000-225/18
Bezug: Ihr Auftrag vom
8. Oktober 2018
Anlagen: - 1 -

Leiter
Fachbereich WD 7
Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht,
Umweltschutzrecht,
Bau und Stadtentwicklung

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-38638 (Vz)
Fax: +49 30 227-36468
vorzimmer.wd7@bundestag.de

Dienstgebäude:
Luisenstraße 17

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

zu dem von Ihrer Mitarbeiterin Frau Linda Rehmer übermittelten Auftrag übersende ich Ihnen die von Herrn Dr. Hans Anton Hilgers unter Mitwirkung von Herrn Pieter Uphoff gefertigte Ausarbeitung

Vereinbarkeit der Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ mit dem Naturschutzrecht.

Eine Rückmeldung, ob die Ausarbeitung in der vorliegenden Form für Sie von Nutzen war, wäre für den Fachbereich eine wertvolle Hilfe.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus Aschinger



Ausarbeitung

Vereinbarkeit der Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ mit dem Naturschutzrecht

Vereinbarkeit der Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ mit dem Naturschutzrecht

Aktenzeichen:	WD 7 - 3000 - 225/18
Abschluss der Arbeit:	25.10.2018
Fachbereich:	WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Naturschutzrechtliche Regelungen zum Schutz der Wolfspopulation	4
2.1.	Europäische Regelungen	5
2.2.	Nationale Regelungen	6
2.2.1.	Gesetzgebungskompetenzen im Naturschutzrecht und im Jagdrecht	6
2.2.2.	Bundesrecht	6
2.2.3.	Landesrecht	7
3.	Rechtliche Grenzen von Gemeindebeschlüssen	9
4.	Vereinbarkeit von „wolfsfreien Zonen“ mit Europa-, Bundes- und Landesrecht	10
5.	Fazit	10

1. Einleitung

Vermehrt wird angesichts der zunehmenden Wolfspopulation und der Ausbreitung des Wolfs im Bundesgebiet die Ausweisung sogenannter „wolfsfreier Zonen“ gefordert. Danach sollen bestimmte Gebiete, in denen eine Koexistenz von Menschen und Wölfen besonders problematisch erscheint, vor Wölfen und deren Ausbreitung bewahrt werden.

Es haben sich bereits vereinzelt Gemeinden in Brandenburg zu „wolfsfreien Zonen“ erklärt.¹ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Ausweisung einer solchen „wolfsfreien Zone“ auf Gemeindeebene mit dem Europarecht und dem nationalen Bundes- und Landesrecht vereinbar ist. Hierzu werden zunächst die naturschutzrechtlichen Regelungen zum Schutz der Wolfspopulationen auf nationaler und europäischer Ebene vorgestellt (Ziffer 2). Im Abschluss daran werden dann die rechtlichen Grenzen von Gemeindebeschlüssen und deren Vereinbarkeit mit dem Europa-, Bundes- und Landesrecht im Hinblick auf die Ausweisung von „wolfsfreien Zonen“ behandelt (Ziffer 3).

Der Wissenschaftliche Dienst prüft nach seinen Verfahrensgrundsätzen keine Einzelfälle. Die nachfolgenden Ausführungen geben insoweit in gedrängter Form die allgemeine Rechtslage wieder.

2. Naturschutzrechtliche Regelungen zum Schutz der Wolfspopulation

Der Wolf ist im Naturschutzrecht durch eine Vielzahl gesetzlicher Regelungen geschützt. International stehen Wölfe durch das „Washingtoner Artenschutzübereinkommen“ sowie die „Berner Konvention“, die jeweils von Deutschland ratifiziert wurden, unter Schutz.²

1 Vgl. bspw. Berliner Zeitung vom 06.08.2018, Brandenburg hat jetzt neun „wolfsfreie Zonen“; zuletzt aufgerufen am 25.10.2018: <https://www.bz-berlin.de/berlin/umland/bauernbund-fordert-wolfsfreie-zonen-in-brandenburg>.

2 Ausführliche Informationen zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen vermitteln die Internetseiten des Bundesamts für Naturschutz und das Wissenschaftliche Informationssystem zum Internationalen Artenschutz (Artenschutzdatenbank), zuletzt abgerufen am 25.10.2018: <https://www.bfn.de/themen/cites.html>.

2.1. Europäische Regelungen

Auf europäischer Ebene wird der Wolf durch die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)³ und - in Umsetzung des Washingtoner Artenschutzabkommens und der FFH-Richtlinie - von der europäischen Artenschutzverordnung⁴ geschützt.

Nach dem Anhang IV, lit. a der FFH-Richtlinie gehört der Wolf zu den streng geschützten Arten. Art. 4 des EU-Vertrages (EUV)⁵ verpflichtet die Mitgliedsstaaten durch das Effektivitätsgebot, das Gemeinschaftsrecht, zu dem auch europäische Richtlinien als sekundäres Unionsrecht zählen, im nationalen Recht effektiv umzusetzen. Daraus ergibt sich die gemeinschaftsrechtliche Pflicht des Mitgliedsstaates Deutschland, die FFH-Richtlinie effektiv umzusetzen.

Art. 12 Abs. 1, lit. a der FFH-Richtlinie verbietet den Fang und die Tötung des Wolfs. Auch eine Störung des Wolfs ist nach Art. 12 Abs. 1, lit. b FFH-Richtlinie nicht gestattet. Ausnahmen von diesen Verboten können nach Art. 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie nur dann zugelassen werden, wenn es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt und die betroffene Art trotz des Eingriffs in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt. Diese Ausnahmen sind restriktiv auszulegen. Wildbiologen gehen erst von einem günstigen Erhaltungszustand aus, wenn eine längerfristige Population von 500 Exemplaren einer Art gewährleistet ist. Liegen die Voraussetzungen vor, so können Ausnahmen unter anderem „im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit“ (Art. 16 Abs. 1, lit. c) zugelassen werden. Dies setzt eine Bedrohung menschlichen Lebens voraus.

Weiter kann eine Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1, lit. b der FFH-Richtlinie zur Verhinderung von ernsthaften Schäden zugelassen werden. Ernsthaft sind Schäden dann, wenn sie gesamtwirtschaftliche Ausmaße annehmen oder zu einer Existenzbedrohung führen. Eine Bejagung oder ein Fang des Wolfs aus diesen Gründen setzt voraus, dass keine erfolgversprechenderen Mittel, beispielsweise Umzäunungen von Weidetieren oder Schutz durch Hütehunde, zur Verfügung stehen.⁶

3 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7); zuletzt aufgerufen am 25.10.2018: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF>. Vgl. hierzu auch die Übersicht der Online-Enzyklopädie, zuletzt abgerufen am 25.10.2018: [https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_92/43/EWG_\(Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_92/43/EWG_(Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)).

4 Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 09.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1); zuletzt abgerufen am 25.10.2018: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R0338:20100815:DE:PDF>.

5 Vgl. konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13.12.2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat (ABl. C 326 vom 26.10.2012 S. 1); zuletzt abgerufen am 25.10.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

6 Vgl. Wolf, Der Wolf als streng geschützte Art und möglicher Gegenstand des Jagdrechts, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2012, 331 (334/335).

2.2. Nationale Regelungen

2.2.1. Gesetzgebungskompetenzen im Naturschutzrecht und im Jagdrecht

Nationale Regelungen zum Schutz des Wolfs finden sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene im Naturschutzrecht und im Jagdrecht. Für beide Bereiche sieht das Grundgesetz (GG)⁷ in Art. 74 Abs. 1, Nr. 28 bzw. 29 eine konkurrierende Gesetzgebung vor. Im Bereich einer konkurrierenden Gesetzgebung haben die Landesgesetzgeber nur dann die Kompetenz zur Gesetzgebung, wenn und soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Der Bundesgesetzgeber hat durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁸ und das Bundesjagdgesetz (BJagdG)⁹ von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Den Ländern steht aber nach Art. 72 Abs. 3, Nr. 1, 2 GG in beiden Fällen eine Abweichungskompetenz zu, durch die sie in den Bereichen von dem Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen dürfen; wenn die Länder von dieser Befugnis Gebrauch machen, so gilt im Wege eines Anwendungsvorrangs das später erlassene Gesetz des Landes.¹⁰

Jedoch besteht die Abweichungskompetenz der Länder nicht umfassend. So wird durch Art. 72 Abs. 3, Nr. 1 GG die Abweichungskompetenz der Länder auf das Jagdrecht ohne das Recht der Jagdscheine begrenzt. Ebenso wird in Art. 72 Abs. 3, Nr. 2 GG das Recht des Artenschutzes von der Abweichungskompetenz ausgenommen. Diese sogenannten „abweichungsfesten Kerne“ sind mithin einer divergierenden Regelung durch den Landesgesetzgeber nicht zugänglich. Für das Recht des Artenschutzes gilt, dass der Bundesgesetzgeber in dem BNatSchG eine abschließende Regelung getroffen hat, sodass die Gesetzgebungskompetenz der Länder in diesem Bereich gesperrt ist.¹¹

2.2.2. Bundesrecht

Bundesrechtlich wird der Wolf durch das BNatSchG und das BJagdG geschützt. Im BNatSchG gehört der Wolf zugleich zu den **besonders geschützten** Arten nach § 7 Abs. 2, Nr. 13, lit. a und den **streng geschützten** Arten nach § 7 Abs. 2, Nr. 13, lit. b BNatSchG.

7 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347); abrufbar unter (Stand: 25.10.2018): <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

8 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.09.2017 (BGBl. I S. 3434), abrufbar unter (Stand: 25.10.2018): https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf.

9 Bundesjagdgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.09.1976 (BGBl. I S. 2849), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 08.09.2017 (BGBl. I S. 3370); abrufbar unter (Stand: 25.10.2018): <https://www.gesetze-im-internet.de/bjagdG/BJagdG.pdf>.

10 Degenhart, in: Sachs Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 72 Rn. 40.

11 Köck, Der Wolf als jagdbare Art? Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen für die Sachmaterien Naturschutz/Landschaftspflege und Jagdwesen, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2015, 589 (596).

Gemäß § 44 Abs. 1, Nr. 1 BNatSchG ist es verboten, wild lebenden Tiere, die zu den **besonders geschützten** Arten gehören, nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Wölfe gehören nach § 7 Abs. 2, Nr. 13 BNatSchG in Verbindung mit dem Anhang A der Artenschutzverordnung und dem Anhang IV der FFH-Richtlinie zu den besonders geschützten Arten wilder Tiere. Sie unterstehen damit dem besonderen Artenschutz des BNatSchG und dürfen nicht bejagt oder vertrieben werden.

Eine Ausnahme zu dieser Regelung ergibt sich aus § 45 Abs. 7, Satz 1 BNatSchG. Danach kann die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde **im Einzelfall** Ausnahmen zulassen, etwa zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden (Nr. 1) oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Interessen (Nr. 5). Solche Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und der Erhaltungszustand der Art nicht verschlechtert wird, weiter sind die Vorgaben des Art. 16 Abs. 1, 3 FFH-Richtlinie zu beachten. Bislang wurden in Deutschland erst drei Ausnahmegenehmigungen für die Entnahme von insgesamt drei verhaltensauffälligen Wölfen auf Grundlage des § 47 Abs. 7, Satz 1 BNatSchG erteilt.¹²

Darüber hinaus gewährt § 45 Abs. 7, Satz 4 BNatSchG den Landesregierungen die Möglichkeit, Ausnahmen **allgemein** durch Rechtsverordnungen zulassen zu können. Diese Ermächtigung kann durch eine Rechtsverordnung auch auf andere Landesbehörden übertragen werden.

Nach § 44 Abs. 1, Nr. 2 BNatSchG ist es verboten, wilde Tiere, die zu den **streng geschützten** Arten gehören, während ihrer Fortpflanzung-, Aufzucht- und Wanderungszeit erheblich zu stören. Eine erhebliche Störung liegt vor, wenn durch die Störung der Erhaltungszustand der Population verschlechtert wird. Die Vorschrift bezieht sich damit auf den Erhalt einer lokalen Population und nicht auf das einzelne Individuum.¹³

Nach dem Bundesjagdgesetz (BJagdG) gehört der Wolf nicht zu den Tierarten, die gemäß § 2 Abs. 1 BJagdG dem Jagdrecht unterliegen. Es verbleibt allerdings für den Landesgesetzgeber die Möglichkeit, den Wolf zu den weiteren Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, zu bestimmen (vgl. § 2 Abs. 2 BJagdG).

2.2.3. Landesrecht

Bundesrechtlich ist der Wolf dem Jagdrecht nicht unterstellt. In Anwendung der dargestellten Abweichungskompetenz der Bundesländer nach Art. 72 Abs. 3, Nr. 1 GG können die Landesgesetzgeber jedoch mit Ausnahme des Rechts der Jagdscheine vom BJagdG abweichende Regelungen treffen. Dies gilt auch für die Tierarten, die nach dem BJagdG dem Jagdrecht unterliegen. Dies

12 Köck/Kuchta, Wolfsmanagement in Deutschland, Natur und Recht (NuR) 2017, 509 (511).

13 Wüstenberg, Maßnahmen gegen Wölfe nach der brandenburgischen Wolfsordnung, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2018, 106 (106).

wird durch § 2 Abs. 2 BJagdG verdeutlicht. Bisher hat nur der Freistaat Sachsen den Wolf landesrechtlich dem Jagdrecht unterstellt, § 35 Nr. 2 Sächsisches Jagdgesetz in Verbindung mit § 3 Sächsische Jagdverordnung.¹⁴

Indessen wurde für den Wolf in § 4 Abs. 1 Sächsische Jagdverordnung keine Jagdzeit ausgewiesen, sodass eine Bejagung des Wolfs auch nach dem sächsischen Landesrecht ganzjährig untersagt ist. Damit stimmt das sächsische Jagdrecht mit den dargestellten Voraussetzungen der Art. 12 und Art. 16 FFH-Richtlinien überein.

Weiter werden in allen Bundesländern mit Ausnahme der Stadtstaaten sogenannte „Wolfsmanagementpläne“ erarbeitet. Ziel der Wolfsmanagementpläne ist es, den internationalen und nationalen Verpflichtungen zum Schutz des Wolfs nachzukommen. Die Wolfsmanagementpläne enthalten neben Schutzkonzepten auch Ausführungen zur Information der Öffentlichkeit, zur Organisation des Managements und zur Koordinierung von Aktivitäten. In erster Linie sollen sie aber zur Konfliktbewältigung beitragen.¹⁵

Die Erarbeitung von Wolfsmanagementplänen ist rechtlich nicht verpflichtend, es gibt auch keine spezifische Rechtsgrundlage, auf denen die Pläne basieren. Vielmehr beruhen sie auf einem Aktionsplan, der im Rahmen der „Berner Konvention“ erarbeitet wurde. Sie werden von den zuständigen Landesumweltministerien erarbeitet, nicht in einer bestimmten Rechtsform verabschiedet und sind rechtlich unverbindlich. Sie sollen daher lediglich Entscheidungsträger anleiten und eine Orientierung bieten.

Brandenburg hat überdies als erstes Bundesland am 26.01.2018 eine „Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf“ (BbgWolfV) erlassen.¹⁶ Die „Wolfsverordnung“ beruht auf der naturschutzrechtlichen Erlaubnis des § 45 Abs. 7, Satz 4 BNatSchG und soll Einzelfallentscheidungen zu auffälligen Wölfen rechtlich und organisatorisch absichern. So sollen Wölfe nach der Verordnung in Ausnahme zu den Verboten des § 44 BNatSchG verscheucht, vergrämt und getötet werden dürfen. Verscheucht werden dürfen Wölfe, wenn sie sich Menschen oder Weidetieren nähern, in geschlossene Orte eindringen oder sich in unmittelbarer Nähe aufhalten, § 1 Satz 1 BbgWolfV.

Verscheuchen bezeichnet dabei das vorübergehende Vertreiben oder Fernhalten eines Tieres. Wölfe dürfen nach § 2 Abs. 1, Satz 1 BbgWolfV, vergrämt, also dauerhaft vertrieben werden, wenn sie gegenüber Menschen ein „auffälliges“ Verhalten zeigen. Ein „auffälliges“ Verhalten

14 Sächsisches Jagdgesetz vom 08.06.2012 (SächsGVBl. S. 308), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31.01.2018 (SächsGVBl. S. 21), abrufbar unter (Stand: 25.10.2018): <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/12495-Saechsisches-Jagdgesetz#p19>. Sächsische Jagdverordnung vom 27.08.2012 (SächsGVBl. S. 518), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 20.04.2018 (SächsGVBl. S. 186), abrufbar unter (Stand: 25.10.2018): https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/12563-Saechsische-Jagdverordnung?follow_successor=no#p3.

15 Köck/Kuchta, Wolfsmanagement in Deutschland, NuR 2017, 509 (512).

16 Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf, abrufbar unter (Stand: 25.10.2018): <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgwolfv>.

wird nicht legaldefiniert, in § 2 Abs. 2 Satz 2 BbgWolfV werden Beispiele aufgelistet, die gemeinsam haben, dass das Verscheuchen als mildeste Maßnahme erfolglos geblieben ist und eine räumliche Nähe zwischen Wolf und Mensch erreicht wird, die eine Gefährdung mit sich bringt.

Die Tötung eines Wolfs ist erlaubt, soweit dieser ein problematisches oder aggressives Verhalten zeigt, § 3 BbgWolfV. Ein problematisches Verhalten liegt dann vor, wenn eine Vergrämung des Wolfs erfolglos geblieben ist. Zeigt ein Wolf ein aggressives Verhalten gegenüber Menschen, so muss ein Verscheuchen oder ein Vergrämen nicht probiert werden. Der Wolf darf dann getötet werden. Zum Schutz vor wirtschaftlichen Schäden durch auf Weidetiere oder Ähnliches übergreifende Wölfe darf Wölfen gemäß § 4 Abs. 1 BbgWolfV nachgestellt werden, sie dürfen auch getötet werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch stets, dass der Wolf mehrfach in Weidetierbestände eingedrungen ist, die durch zumutbare Maßnahmen vor solchem Eindringen geschützt wurden, § 4 Abs. 2 BbgWolfV.¹⁷

Allen Maßnahmen der brandenburgischen Wolfsverordnung ist gemein, dass es sich um Einzelfallentscheidungen handelt und keine präventiven Maßnahmen gegen Wölfe mit natürlichem Verhalten ermöglicht werden.

3. Rechtliche Grenzen von Gemeindebeschlüssen

Zunächst ist fraglich, in welchem rechtlichen Rahmen Beschlüsse auf Gemeindeebene im Hinblick auf „wolfsfreie Zonen“ gefasst werden dürfen. Durch Art. 28 Abs. 2 GG wird das kommunale Selbstverantwortungsrecht der Gemeinden garantiert. Die Gemeinden können danach Angelegenheiten, die einen spezifischen Ortsbezug haben, eigenverantwortlich regeln.¹⁸

Die landesrechtlichen Regelungen zu Gemeindebeschlüssen sind in den Bundesländern unterschiedlich. Die Gemeinden sind staatsorganisationsrechtlich Teil der Landesverwaltung. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die Kommunen der Exekutive zugeordnet und können nur durch ihre Organe handeln. Gemein ist allen Landesrechten, dass für die Fassung von Gemeindebeschlüssen der Gemeinderat zuständig ist, dessen genaue Bezeichnung in den Bundesländern jedoch nicht einheitlich ist. Die Kommunalparlamente sind keine Parlamente im staatsorganisationsrechtlichen Sinne, sondern Organe der Gemeinden.¹⁹

Für den Gemeinderat gilt als Exekutivorgan die Gesetzesbindung der Verwaltung, die aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folgt. Der Gemeinderat ist verpflichtet, sich an die geltenden Gesetze zu halten. Erfasst werden dabei alle geschriebenen Rechtsnormen des Bundes- und Landesrechts, also auch das oben beschriebene Naturschutz- und Jagdrecht zum Schutz der Wölfe. Diese Gesetzesbindung wird auch in Art. 28 Abs. 2 GG, nach dem die Gemeinden „im

17 Wüstenberg: Maßnahmen gegen Wölfe nach der brandenburgischen Wolfsverordnung, LKV 2018, 106 (107-111).

18 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ durch Kommunalvertretungen, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 347/18 vom 05.10.2018.

19 Vgl. bspw. Mann, in: Bonner Kommentar Grundgesetz, 189. Aktualisierung 2018, Art. 28 Rn. 137.

Rahmen der Gesetze“ handeln müssen, bekräftigt. Damit finden Gemeindebeschlüsse ihre rechtlichen Grenzen in den geltenden Gesetzen und dürfen nicht gegen diese verstoßen.²⁰

4. Vereinbarkeit von „wolfsfreien Zonen“ mit Europa-, Bundes- und Landesrecht

Vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtslage in Europa und in Deutschland stellt sich die Frage, ob eine Ausweisung von „wolfsfreien Zonen“ auf Gemeindeebene zulässig ist.

Der Wolf untersteht sowohl europarechtlich als auch auf Bundes- und Landesebene einem besonderen Schutz. „Wolfsfreie Zonen“ sollen Gebiete von Wölfen freihalten und damit ihrer natürlichen Ausbreitung entgegenstehen. Solche Zonen könnten gerade in den östlichen Bundesländern, in denen eine konstante Wolfspopulation besteht, nur durch gegen die Wölfe gerichtete Maßnahmen wie die Vergrämung oder die Bejagung erreicht werden. Europarechtlich können Ausnahmen von dem Verbot solcher Maßnahmen nach Art. 16 FFH-Richtlinie nur in **Einzelfällen** erteilt werden und nur unter der Voraussetzung, dass andere Maßnahmen keinen Erfolg versprechen und der günstig Erhaltungszustand der Population gesichert wird. „Wolfsfreie Zonen“ würden abhängig von ihrer Größe und ihrem Vorkommen in einer bestimmten Region einem günstigen Erhaltungszustand der Population in dem Gebiet entgegenstehen. Überdies wären zumutbare Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der Weidetiere ebenso erfolgsversprechend, um wirtschaftliche Schäden zu vermeiden. „Wolfsfreie Zonen“ widersprechen damit bereits den Vorgaben der FFH-Richtlinie.

Darüber hinaus sieht das Bundesnaturschutzgesetz Ausnahmen vom Schutz der Wölfe nur in Einzelfällen vor (vgl. § 45 Abs. 7 BNatSchG). Weiter knüpft auch das BNatSchG an die dargestellten Voraussetzungen der FFH-Richtlinie für Maßnahmen gegen Wölfe an.

Die landesrechtlichen Schutzvorschriften sind differenziert ausgestaltet. Während die in allen Flächenbundesländern erlassenen „Wolfsmanagementpläne“ nur der Orientierung im Umgang mit dem Wolf dienen sollen und als solche keine Rechtsgrundlage für Eingriffe gegen Wölfe darstellen, können auch nach der brandenburgischen Wolfsverordnung nur in Einzelfällen Maßnahmen gegen sog. **auffällige Wölfe** vorgenommen werden. Dies setzt jedoch ein vorangehendes Verhalten des Wolfs voraus, das eine Maßnahme rechtfertigen kann. **Präventive „wolfsfreie Zonen“** sind danach nicht zu rechtfertigen.

5. Fazit

Grundsätzlich fehlt es an einer rechtlichen Grundlage für den Gemeinderat, um das Gemeindegebiet zur „wolfsfreien Zone“ zu erklären. Diese Einschätzung teilen auch etwa das thüringische und das brandenburgische Landesumweltministerium, die in ihren Wolfsmanagementplänen

20 Vgl. bspw. Löwer, in: von Münch/Kunig Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 28 Rn. 67. Sachs, in: Sachs Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 20 Rn. 107-111 jeweils mit weiteren Nachweisen.

ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Ausweisung von wolfsfreien Gebieten rechtlich nicht zulässig ist.²¹ Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgericht dürfte die Zulässigkeit eines derartigen Beschlusses nur schwerlich über Art. 28 Abs. 2 GG zu rechtfertigen sein.²² Für rechtswidrige Gemeinderatsbeschlüsse besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass diese durch die Kommunalaufsicht beanstandet werden.²³

21 Wolfsmanagementplan Brandenburg 2013-2017, S. 7; abrufbar unter: https://lfu.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/wmp_2013_2017.pdf; Wolfsmanagementplan Thüringen, S. 14, abrufbar unter: <https://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1609.pdf>

22 Vgl. BVerfGE 79, 127 (151 f.); BVerwGE 87, 228 (231) jeweils mit weiteren Nachweisen.

23 Vgl. hierzu im Einzelnen auch Ehlers, Kommunalaufsicht und europäisches Gemeinschaftsrecht, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, S. 412 (417); Franz, Die Staatsaufsicht über die Kommunen, Juristische Schulung (JuS) 2004, S. 937 (939).