



Brussels, 20 November 2025
(OR. en, de)

15686/25

LIMITE

ENV 1252

NOTE

From: General Secretariat of the Council
To: Delegations

Subject: Request submitted by Gesellschaft zur Schutz der Wölfe e.V for internal review under Article 10 of Regulation (EC) 1367/2006 on the Directive (EU) 2025/1237 of the European Parliament and of the Council, of 17 June 2025, amending Council Directive 92/43/EEC as regards the protection status of wolves

Delegations will find attached the request on the above-mentioned subject, as received from Gesellschaft zur Schutz der Wölfe e.V [Society for the Protection of Wolves e.V.].

E-MAIL

KERSTIN KÜHN
RECHTSANWÄLTIN

Kerstin Kühn * Heinrich-Roller-Straße 19 * 10405 Berlin

Rat der Europäischen Union
Rue de la Loi/Wetstraat 175
B-1048 Bruxelles/Brussel
Belgien

IN 8207/2025
13-08-2025

Heinrich-Roller-Straße 19
10405 Berlin

TEL: 030/285 76 783
FAX: 030/285 76 792

IN BÜROGEMEINSCHAFT MIT
KREMER | WERNER RECHTSANWÄLTE UND
RECHTSANWÄLTIN KATRIN BROCKMANN

MITTWOCH, 13. AUGUST 2025

Überprüfung der Richtlinie (EU) 2025/1237 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2025 zur Änderung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates in Bezug auf den Schutzstatus des Wolfs

Antrag auf Überprüfung nach Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich vertrete die Gesellschaft zum Schutz der Wölfe e.V., einen gemeinnützigen und rechtsfähigen Verein nach deutschem Recht, der nach deutschem Recht als Umweltvereinigung zum Einlegen von Rechtsbehelfen im Rahmen seines Satzungszwecks, insbesondere zum Schutz des Wolfes, nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannt ist.

Der Verein setzt sich seit Jahren aktiv durch Bildungsarbeit, politisch und rechtlich für den Schutz des Wolfes und zur Förderung der Koexistenz von Mensch und Wolf ein. Er hat seinen Sitz in Wetzlar und wird beim dortigen Amtsgericht im Vereinsregister geführt. Vertretungsberechtigt ist die Erste Vorsitzende Nicole Kronauer. Die Geschäftsräume sind in der Niederdingstr. 23, 45147 Essen. Die Unterlagen zum Nachweis der Voraussetzungen nach Art. 11 VO (EG) Nr. 1367/2006 und die auf mich lautende Vollmacht sowie der Nachweis meiner Berechtigung als Anwältin sind als Anlagen A.01 bis A.08 beigelegt.

Namens und im Auftrag meines Mandanten beantrage ich,

die Richtlinie (EU) 2025/1237 zu überprüfen. Die Überprüfung sollte als Eilsache durchgeführt werden und zu dem Ergebnis kommen, dass dieser Akt rechtswidrig ist. Ich beantrage daher, ihn aufzuheben bzw. den hierfür notwendigen Vorgang zu initiieren.

E-Mail: rechtsanwaeltin@kerstin-kuehn.de

Bürozeiten: Mo - Fr 10 - 18 Uhr

Gliederung

A. Sachverhalt	3
B. Statthaftigkeit der internen Beschwerden nach Art. 10 VO 1367/2006/EG	24
C. Antragsgründe	31
C. I. Erster Antragsgrund: Verstöße gegen die Geschäftsordnung des Parlaments, die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (im Folgenden: Interinstitutionelle Vereinbarung) und die Geschäftsordnung des Rates	31
C. II. Zweiter Antragsgrund: Verstoß gegen Art. 191 AEUV	32
C. III. Dritter Antragsgrund: Verstoß gegen Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 EUV	37
C. IV. Vierter Antragsgrund: Ermessensnichtgebrauch	38
C. V. Fünfter Antragsgrund: Ermessensüberschreitung und Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	39
Anlagenverzeichnis	47

A. Sachverhalt

Das natürliche Verbreitungsgebiet des Wolfes ist die gesamte nördliche Hemisphäre, vgl. beigefügte Karte (Anlage A.11). In vielen Ländern Europas, so auch in Deutschland, wurde der Wolf vom Menschen ausgerottet. Der Wolf hat aufgrund der Vertreibung durch den Menschen mehr als 50 % seines ursprünglichen Lebensraumes in Europa verloren.

Als Apex-Prädator und Schlüsselspezies, spielt der Wolf eine **zentrale Rolle im Ökosystem**. Der Wolf beeinflusst die Populationsdichte seiner Beutetiere (z. B. Rehe, Wildschweine), das Verhalten der Beutetiere (z. B. Raumvermeidung, Fraßdruck auf Vegetation) und das gesamte Ökosystem, z. B. über trophische Kaskaden. Dadurch strukturiert er Landschaften, fördert Biodiversität und Artenvielfalt. Wird er aus einem Ökosystem entfernt, führt dies zu signifikanten Veränderungen in der Artenzusammensetzung, der Vegetationsstrukturen, trophischen Struktur und Ökosystemprozessen.

Der Wolf ist damit essentiell für das Funktionieren und die Stabilität von Ökosystemen. Studien aus den USA und aus Deutschland belegen den Einfluss des Wolfes. Es besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf (Gerber et al. 2024, Anlage A.12).

Durch die Regulation von Beutetieren, insbesondere Herbivoren, und Veränderungen im Verhalten der Beutetiere aufgrund der Präsenz von Wölfen, wird der Fraßdruck auf die Vegetation deutlich vermindert, was nachweislich zur Wiederherstellung eines geschädigten **Ökosystems** führt. In einem nordamerikanischen Nationalpark (NP) ist wissenschaftlich nachgewiesen worden, dass die Wiedereinführung von Wölfen deutlich positive Effekte z.B. auf Weidenbäume hatte (Ripple et al. 2025, Anlage A.13). Der Wapiti (*Cervus canadensis*) ist die häufigste Beute des Wolfes in diesem NP. Die großen Herbivoren hatten die Landschaft buchstäblich kahlgefressen. Es gab eine Überpopulation von Wapitis, weil der natürliche Regulator, der Wolf, ausgerottet worden war. Die Wiederansiedlung des Wolfes in dem NP führte zu einem Bestandsrückgang der Wapitipopulation und zu Veränderungen in ihren Verhaltensmustern. Dies löste die sogenannte trophische Kaskade aus, von der in der Folge weitere Arten profitieren, z.B. kamen aufgrund der Erholung der Vegetation an Flussufern Biber zurück, erholten sich die Population von Bären aufgrund mehr verfügbarer Beeren, aber auch Singvögel, Amphibien, Fische und Insekten profitierten von struktureicheren Landschaften (siehe auch Blanco & Sundseth 2023, S. 40, Anlage A.14 mit weiteren Nachweisen).

In Deutschland (Sachsen-Anhalt und Bayern) wurde eine Verbesserung des Zustandes der untersuchten Wälder aufgrund der Reduktion der wildtierbedingten Verbisschäden nachgewiesen, was u. a. zu Einsparungen von Kosten für den Schutz von Baumsetzlingen führte (Schumann 2022, Anlage A.15; Van Beek Kalkoen et al. 2022, Anlage A.16). Der potenzielle ökologische Nutzen einer Wiederansiedlung von Wölfen in Schottland, insbesondere in Bezug auf die Ausdehnung von Waldflächen, wurde jüngst wissenschaftlich modelliert und quantifiziert (Spracklen et al. 2025, Anlage A.17; Wójcicki & Borowski 2023, Anlage A.18; Wenting et al. 2024, Anlage A.19).

Wölfe jagen bevorzugt schwächere und kranke Wildtiere und tragen so zur **Gesundheit und Fitness der Wildtierstände** bei. Dies verhindert die Ausbreitung und Übertragung von Krankheiten und Seuchen, z. B. Tuberkulose und Afrikanische Schweinepest, auch auf Nutztiere (Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 42 mit weiteren Nachweisen).

Wird dem Wolf gewährt, seine ökologische Funktion wahrzunehmen, stärkt dies die Resilienz von Ökosystemen. Zum Beispiel wird das Potenzial von Wäldern als natürliche **CO₂-Senken** erhöht. Dies leistet einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz. Der positive Effekt der Wolfsprä-

senz wurde erst in jüngster Zeit wissenschaftlich untersucht; belastbare Quantifizierungen sind bislang rar und stehen noch am Anfang der Forschung (für Schottland Spracklen et al. 2025, Anlage A.17). Es kann davon ausgegangen werden, dass Wölfe im Kampf gegen den Klimawandel eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. In jüngerer Zeit orientiert sich die Wissenschaft zunehmend daran, die Rolle der Wildtiere für die Kapazität von Ökosystemen als CO₂-Senken zu untersuchen und fordert dazu auf, dieses Potenzial aktiv zu nutzen (Schmitz et al. 2023, Anlage A.20).

Die positiven Effekte der ökologischen Funktion des Wolfs bringen auch erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich, etwa im Hinblick auf die Forstwirtschaft, die Eindämmung von Tierseuchen sowie die Reduktion von CO₂-Emissionen. Diese Nutzen sind bislang nur in Teilen quantifiziert worden und finden in der Debatte um die Kosten von Herdenschutzmaßnahmen und Entschädigungszahlungen für Nutztierschäden meist keine Berücksichtigung.

Die Verringerung von Verbisschäden kann, neben weiteren forstwirtschaftlichen Vorteilen (vgl. Blanco & Sundseth 2023, S. 41 unten, Anlage A.14), zu erheblichen Einsparungen bei der Errichtung und Instandhaltung von Kulturzäunen führen (Schumann 2022, Anlage A.15).

Die Selektion schwacher und kranker Wildtiere durch den Wolf ermöglicht neben ökologischen bedeutende **Einsparungen für die Tierseuchenbekämpfung**. Zum Beispiel ist in Gegenden mit vielen Wölfen die Tuberkuloserate von Wildschweinen drastisch niedriger als in Gegenden ohne Wölfe (Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 42, am Beispiel von Spanien). Die jährlichen Kosten der Kompensationszahlungen für Nutztierrißen beträgt z.B. in der spanischen Region Asturien ein Viertel der (ohne Wölfe) für die Tuberkulosebekämpfung bei Rindern benötigten finanziellen Mittel (Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 42 mit weiteren Nachweisen). Ähnliche Effekte sind für die Afrikanische Schweinepest zu beobachten (Blanco & Sundseth 2023, S. 42 mit weiteren Nachweisen).

Durch die Veränderung des Verhaltens von Wildtieren durch die Präsenz von Wölfen **reduzieren** sich auch **Wildunfälle** stark, was zu großen ökonomischen Einsparungen und zu mehr Sicherheit im Straßenverkehr führt (Di Bernardi et al. 2025 mit weiteren Nachweisen Anlage A.21, so auch Blanco & Sundseth 2023, S.42 mit weiteren Nachweisen).

Im Verlauf des 19. und frühen 20. Jahrhunderts verschwand der Wolf in weiten Teilen Europas, vornehmlich infolge direkter menschlicher Einflussfaktoren wie systematischer Bejagung und Lebensraumverlust. In den 1960er und 1970er Jahren war der Wolfsbestand am niedrigsten (vgl. Deinet et al. 2013¹). Seit ca. 1980 breitet sich der Wolf langsam wieder aus. Die Rückkehr des Wolfs wird als großer Erfolg des Artenschutzes angesehen und wird neben Verbesserungen in der Habitatqualität vor allem der strengen Unterschutzstellung der Art durch die Berner Konvention seit 1979 und durch die die Konvention in EU-Recht umsetzende Richtlinie 92/43/EWG (im Folgenden: FFH-RL) zugeschrieben.

Der Konflikt zwischen großen Beutegreifern wie dem Wolf und Menschen reicht bis zum Beginn der Sesshaftigkeit des Menschen und der damit einhergehenden Domestizierung von Tieren zurück (Linnell & Cretois 2018, S. 9, Anlage A.23) und ist seither in den Regionen, in denen der Wolf stets präsent war, seit jeher und in den Regionen, in denen der Wolf ausgerottet war und wieder präsent ist, wieder aktuell. Auslöser des Konflikts ist die Erbeutung von (zumeist ungeschützten) Nutztieren des Menschen, insbesondere von Schafen und Ziegen, seltener auch von Kälbern, Pferden und domestizierten Rentieren, durch Wölfe (und andere große

¹ Abrufbar unter <https://www.rewildingeurope.com/wp-content/uploads/publications/wildlife-comeback-in-europe/html5/index.html?page=1&noflash>

Beutegreifer). Teilweise gibt es auch eine Angst vor Wölfen in der Bevölkerung. Darunter liegend spielen kulturelle und historische Vorurteile, die Einstellung zur Rolle des Menschen in der Um- bzw. Mitwelt, eine vielerorts bestehende politische Spannung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und größere, vom Wolf unabhängige politische Fragen eine Rolle (Petridou & Kati 2025, Anlage A.24, Di Bernardi et al. 2025, S. 6, Anlage A.21). Soziale Konflikte rund um den Wolf treten allerdings nicht zwangsläufig auf, auch in Gebieten, in denen vergleichsweise viele Nutztiere gerissen werden, und können sehr unterschiedlich intensiv sein (Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6, mit weiteren Nachweisen). In einer für die Kommission erarbeiteten Studie schreiben Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 65:

„It is often said that conflicts between wolves and people are in the end conflicts between people and people. (...) These conflicts often disclose unmet social and psychological needs, including status and recognition, dignity and identity, and unveil deeper antagonism between rural and urban areas, between modern and traditional values, or between different political positions. Stakeholder participation processes can be very useful to address these conflicts (Marchini 2014; Madden and McQuinn 2014; Linnell and Cretois 2018; von Hohenberg and Hager 2022).“

Bereits oben wurde auf positive ökologische und auch ökonomische Effekte des Wolfs hingewiesen. Hinzu kommen Potenziale des Ökotourismus in Verbindung mit dem Wolf (Di Bernardi 2025, Anlage A.21, mit weiteren Nachweisen). Diese positiven Effekte sind im öffentlichen und politischen Diskurs bislang kaum vernehmbar. Im Gegensatz dazu werden die Kosten von Herdenschutzmaßnahmen und Verlusten von Nutztieren bzw. die Kosten staatlicher Kompensation dieser Verluste stets genannt und häufig als Grund gegen die Nutzung von Herdenschutzmaßnahmen angeführt.

Erhaltungszustand des Wolfs in Europa und der EU

In Europa gibt es zehn Wolfspopulationen, wobei eine, die Population der Sierra Morena in Spanien, in den letzten Jahren ausgestorben ist (Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, mit weiteren Nachweisen, Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 17).

Die europäische Wolfspopulation kann als Metapopulation mit **neun bzw. zehn Subpopulationen**, die einen sehr unterschiedliche Grad an Vernetzung untereinander aufweisen, verstanden werden (Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 17).

Die FFH-Berichte der EU-Mitgliedsstaaten nach Art. 17 FFH-RL für den Zeitraum von 2013-2018 sind die letzten verfügbaren derartigen Berichte. Die Berichte für die Berichtsperiode 2019-2024 mussten zum 31.7.2025 von den Mitgliedsstaaten eingereicht werden. Die Daten sind noch nicht sichtbar im Article 17 webtool.

Für den Zeitraum **2013-2018** wurden Bewertungen des Erhaltungszustands des Wolfes für 39 nationale Teile der biogeografischen Regionen der EU abgegeben. Der Erhaltungszustand wurde in **18 Teilen von biogeografischen Regionen als günstig (FV)**, in **16 als ungünstig-unzureichend (U1)** und in **drei als ungünstig-schlecht (U2)** und in **zwei als unbekannt (XX)** angegeben.

Auf Ebene der Mitgliedsstaaten bewerteten **fünf Mitgliedsstaaten** den Erhaltungszustand des Wolfs in ihrem Staat als **günstig (FV)**. Für Schweden ist jedoch entgegen der Angaben des

Mitgliedsstaats durch mehrere unabhängige wissenschaftliche Studien eindeutig nachgewiesen, dass sich die Population des **Wolfs (Canis lupus)** **nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befindet und als vom Aussterben bedroht** einzustufen ist (Smeds & Ellegren 2022, Anlage A.26, Hansen et al. 2011, Anlage A.27).

Für **2022** wurde die Anzahl der Wölfe in der **EU** auf **ca. 19.000** und in Europa (ohne Belarus und Russische Föderation) auf 21.500 geschätzt (Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 17). Die Wissenschaftler weisen darauf hin, dass die Anzahl nur eine Schätzung ist und dass die Datensammlung in den der Schätzung u.a. zu Grunde liegenden nationalen Berichten nach Art. 17 FFH-RL nicht standardisiert und große Unterschiede in Methodologie und Qualität aufweisen (Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 2, S. 17). Nationale Erfassungen reflektierten nicht immer die Populationen, die sich oft über mehrere Länder erstreckten und eigentlich Grundlage ökologisch sinnvoller Einschätzungen seien (Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 2).

Der Bericht gibt keine Einschätzung über den Erhaltungszustand des Wolfs im Sinne des Art. 1 lit i) FFH-RL in Europa oder auf einer anderen geografischen Ebene ab. Vielmehr wird in dem Bericht der Gefährdungsgrad des Wolfes anhand der Kriterien der Roten Liste der International Union for Conservation of Nature (im Folgenden: IUCN) bewertet.

2022 war die europäische Metapopulation und auch die Metapopulation auf EU-Ebene laut Boitani et al (2022), Anlage A.25, S. 17, nach den Kriterien der Roten Liste der IUCN als „nicht gefährdet“ (least concern) einzustufen. Die Subpopulationen waren laut Boitani et al (2022), Anlage A.25, S. 17, wie folgt einzustufen:

- iberische Population: potentiell gefährdet (near threatened)
- südspanische Population (Sierra Morena): ausgestorben (extinct)
- westlich-zentrale Alpenpopulation: potentiell gefährdet (near threatened)
- italienische Population: potentiell gefährdet (near threatened)
- dinarisch-balkanische Population: nicht gefährdet (least concern), allerdings mit dem Hinweis, dass mehrere der Länder eine Abnahme der Wolfszahlen gemeldet hätten und z.T. schlechtes Management zu beobachten sei und eine schlechte Datengrundlage vorläge (Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 23)
- karpathische Population: nicht gefährdet (least concern)
- baltische Population: nicht gefährdet (least concern)
- zentraleuropäische Population: potentiell gefährdet (near threatened)
- karelische Population: potentiell gefährdet (near threatened)
- skandinavische Population: gefährdet (vulnerable)

Diese Einschätzung ist auf Basis des damaligen Schutzstatus (nach Anhang IV FFH-RL in den meisten Ländern, in einigen nach Anhang V) gemacht worden.

Eine Bewertung des Gefährdungsgrads nach der Roten Liste des IUCN nach biogeografischen Regionen ist laut Boitani et al. 2022, Anlage A.25, nicht gut möglich und nicht sinnvoll, weil die Regionen nicht mit den Populationen des Wolfs übereinstimmend seien (S. 22 f.). Führte man dennoch eine Bewertung für 2022 durch, würde der Erhaltungszustand in der arktischen und der Schwarzmeer-Region als „vom Aussterben bedroht“ (critically endangered) oder „stark gefährdet“ (endangered) bewertet, in der pannonischen Region und der atlantischen Region

als „gefährdet“ (vulnerable) und in den übrigen biogeografischen Regionen als nicht gefährdet (least concern) Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 23. Boitani et al. weisen darauf hin, dass auch das Monitoring und Management sinnvollerweise im Rahmen verbindlicher internationaler Kooperationen auf Ebene der Wolfspopulationen abgestimmt durchgeführt werden sollte und nicht, wie bislang, auf Ebene der Mitgliedsstaaten ohne formale Kooperation miteinander (Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 23).

Als Bedrohungen für den Wolf nennen Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 24, insbesondere die neuen Grenzzäune im Osten Europas und die Zäune zur Bekämpfung der afrikanischen Schweinepest im östlichen und zentralen Europa, welche wegen ihrer Vernetzung verhängenden Auswirkungen auf mehrere Wolfspopulationen im östlichen und zentralen Europa eine immer stärkere Beeinträchtigung darstellen (siehe hierzu auch Nowak et al. 2024, Anlage A.28, Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21).

Die im Dezember 2023 veröffentlichte von der Kommission in Auftrag gegebene Studie (Blanco & Sundseth, „The Situation of the Wolf (canis lupus) in the European Union. An In-Depth Analysis“, Anlage A.14) kam zu der **Schätzung**, dass **2023** ungefähr **20.300 Wölfe in der EU** lebten. Die Zahlen ergeben sich aus dem Bericht von Boitani et al. 2022, Anlage A.25, aus Antworten auf eine von der Kommission eingeleiteten Informationssammlung in der Öffentlichkeit im September 2023 und aus Daten von regionalen und nationalen staatlichen Stellen, offiziellen Webseiten und wissenschaftlicher Literatur und Gesprächen mit nationalen Experten. Die Daten seien am Ende von den nationalen Behörden überprüft worden (Blanco & Sundseth 2023, S. 26). Die Autoren bezeichnen dieses Ergebnis als etwas höher („slightly higher“) als die von Boitani et al. 2022 geschätzten ca. 19.000 Wölfe (allerdings referieren Blanco & Sundseth ohne Erläuterung nicht die von Boitani et al. 2022 geschätzten 19.000 Wölfe, sondern eine Zahl von 19.400 Wölfen).

Der Trend der Populationen auf Mitgliedsstaatenebene wurde ebenfalls eingeschätzt und in den meisten als steigend („increasing“), in einigen als leicht steigend („slightly increasing“) und in einigen als fluktuierend („fluctuating“) oder stabil („stable“) angegeben (vgl. Tabelle bei Blanco & Sundseth, S. 27 ff.). Blanco & Sundseth (S. 26) weisen darauf hin, dass es keinen konsistenten oder einheitlichen Ansatz für die Bewertung der Trends gebe und es daher schwierig sei, einen Gesamttrend auszumachen. Insbesondere komme es entscheidend darauf an, welche Zeitspanne der vergleichenden Betrachtung zur Bewertung eines Trends zu Grunde gelegt werde. Dies variere von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat zwischen einem und zehn Jahren (S. 26). Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, weisen darauf hin, dass ein Abnehmen lokaler bzw. nationaler Wolfspopulationen nur durch enges und nach den höchsten wissenschaftlichen Standards durchgeführtes Monitoring zeitnah zu erkennen ist (Di Bernardi 2025, Anlage A.21, S. 5, Kramer-Schadt et al. 2024, S. 5, Anlage A.30).

Die Studie von Blanco & Sundseth ist dafür kritisiert worden, dass die erhobenen Daten nicht vergleichbar und nicht objektiv seien und die Studie nicht, wie für wissenschaftliche Arbeiten notwendig und üblich, von anderen Wissenschaftlern vor der Veröffentlichung gegengeprüft („peer-reviewed“) worden ist (Fisher & Randi 2025, Anlage A.31).

Der **Erhaltungszustand des Wolfes für 2023 im Sinne des Art. 1 lit. i) FFH-RL** auf europäischer Ebene oder auf einer anderen geografischen Ebene **wurde in der Studie nicht ermittelt**. Blanco & Sundseth referieren nur die Ergebnisse der Nationalen Berichte nach Art. 17 FFH-RL für den Zeitraum 2013-2018.

2024 veröffentlichte das deutsche Bundesamt für Naturschutz (BfN) eine große Populationsgefährdungsanalyse für den Wolf als Grundlage für die Ableitung des Referenzwertes für die günstige Gesamtpopulation (Kramer-Schadt et al. 2024, Anlage A.30). In der Studie werden verschiedene Szenarien in Bezug auf die zukünftige Populationsentwicklung des Wolfs in Deutschland simuliert. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bereits bei einer Verringerung der Überlebenswahrscheinlichkeit um 21 % bei Hinzutreten weiterer Effekte, wie geringerer Reproduktion oder Seuchen, eine hohe Wahrscheinlichkeit des Aussterbens besteht (S. 49, 51). Bemerkenswert ist weiter, dass festgestellt wurde, dass die tatsächliche Besiedlung der denkbaren Territorien in Deutschland langsamer erfolgt, als mittels der Simulation vorhergesagt wurde. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Überlebenswahrscheinlichkeit bereits verringert ist (S. 60). Die Studie weist weiter darauf hin, dass bei allen Simulationsläufen, in denen die Population auch mit hoher Wahrscheinlichkeit ausstarb, dadurch, dass die Populationen durch die hohe Überlebenswahrscheinlichkeiten der vorangegangenen 15 Jahre einen demografischen Puffer bzw. Überschuss von mehreren Jahren haben, in der die Population scheinbar weiterhin ansteigt (S. 53). Ein Rückgang der Population ist daher rechtzeitig nur bei engmaschigem Monitoring erkennbar.

Auch die Kommission hat eine Studie mit der Frage beauftragt, wie Referenzwerte für die Bewertung des günstigen Erhaltungszustands zu ermitteln sind (Linnell & Boitani 2025, Anlage A.33).

Am 31.7.2025 mussten die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Berichte nach Art. 17 FFH-RL für den Zeitraum 2019-2024 an die EU-Kommission schicken. Diese aktuellen Bewertungen des Erhaltungszustands sind noch nicht von der Europäischen Umweltagentur veröffentlicht. Die Meldungen des Erhaltungszustands für den Berichtszeitraum **2019-2024** waren überschattet von der Herabstufung des Schutzstatus und den dadurch bestärkten Bestrebungen, den Wolf (möglichst schnell) zu bejagen. Exemplarisch wird hier der Hintergrund der Meldung für **Deutschland** beleuchtet. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Deutschland den Erhaltungszustand nicht für die Ebene des gesamten Mitgliedsstaats bewertet hat, sondern auf Ebene der (Teile von) biogeografischen Regionen. Der Erhaltungszustand ist für die (deutsche) atlantische Region als „günstig“ eingestuft worden, für die (deutsche) kontinentale Region als „unbekannt“. Letzteres beruht darauf, dass vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) die Einschätzung „ungünstig-schlecht“ abgegeben worden war, diese Meldung aber im zuständigen Gremium nicht mehrheitsfähig war (Krumenacker 2025, Anlage A.29). Daher wurde entgegen der fachlichen Einschätzung des BfN entschieden, die Bewertung „unbekannt“ abzugeben. Ab sofort soll jährlich eine Bewertung abgegeben werden, so dass ggfs. früher als erst zum nächsten FFH-Bericht ein günstiger Erhaltungszustand festgestellt werden kann. Der aktuelle Status ist aber nicht unbekannt. Es liegen – im Vergleich mit vielen anderen Mitgliedsstaaten – sehr gute Monitoringdaten vor² und wissenschaftliche Grundlagen vor, wie der Erhaltungszustand – und zwar mithilfe eines wissenschaftlich zu bestimmenden Referenzwertes für den günstigen Erhaltungszustand – festzustellen ist (Kramer-Schadt et al. 2024, Anlage A.30, Bijlsma et al.

² Abrufbar unter <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien> sowie <https://www.bfn.de/daten-und-fakten/wolfsvorkommen-deutschland>

2019³ sowie die Guidelines on concepts and definitions der Europäischen Umweltagentur⁴). Die Bewertung als „ungünstig-schlecht“ durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) beruhte – soweit ersichtlich – auf der Anwendung der korrekten Daten und Parameter. Die zukünftige Meldung des Erhaltungszustands wird hingegen aller Wahrscheinlichkeit nach auf aktuell in Bearbeitung befindlichen Grundlagen beruhen, die nicht wissenschaftlich, sondern **politische Kompromisse** sind. Ähnliche politische Einflussnahmen dürften auch in anderen Mitgliedsstaaten geschehen sein.

Koexistenzkonflikte

Koexistenzkonflikte zwischen Menschen und Wölfen betreffen vor allem Nutztierrisse, weniger prominent auch Angst vor Wolfsangriffen auf Menschen. Wie eingangs beschrieben, liegen hinter diesen Koexistenzkonflikte jedoch tiefere soziale Spaltungen, die dazu führen, dass die Bedeutung des realen Konflikts nicht mit den „gefühlten“ und z.T. stark politisierten Konflikten übereinstimmt.

Die Art und Weise, wie Nutztierschäden in den Mitgliedsstaaten ermittelt und beziffert werden, ist äußerst unterschiedlich (so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 44). Jegliche Angaben sind demnach nur sehr ungefähre Zahlen.

Die Kommission gab 2018 eine Studie über die Auswirkungen der Präsenz von Wölfen und anderen großen Beutegreifern auf in ländlichen Regionen in Europa in Auftrag (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23). Die Studie hebt hervor, dass der Konflikt zwischen großen Beutegreifern und Menschen um Nutztierrisse bis zum Beginn der Sesshaftigkeit des Menschen und der damit einhergehenden Domestizierung von Tieren zurückreicht (S. 9). Am häufigsten seien Schafe betroffen, gefolgt von Ziegen. Jährlich würden in der EU ungefähr 20.000 Schafe, was ca. **0,06% der Schafe** entspräche, von Wölfen gerissen; dies sei aber eine Überschätzung, weil die üblicherweise angegebene Anzahl von gehaltenen Schafen Lämmer nicht umfasse und daher insgesamt mehr Schafe gehalten würden als die der Rechnung/Schätzung zu Grunde gelegten (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 44). Die lokale Verteilung der Rissereignisse sei allerdings sehr unterschiedlich, was unter anderem, aber nicht nur, mit der Anwendung von Herdenschutzmaßnahmen zusammenhänge (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 44).

Laut Boitani et al. 2022, Anlage A.25, S. 11, gibt es jährlich in Europa (auch nicht-EU) ungefähr 40.000 Nutztierrisse.

Die Kommission berief sich in einer Antwort vom 7.3.2023 auf die Empfehlung P9_TA(2022)0423 des Europäischen Parlaments (Anlage A.34) auf die Einschätzung von Linnell & Cretois (2018) und ging von einer durchschnittlichen jährlichen Betroffenheit von 0,06% der Schafe aus (Referenznummer 2022/9252 (RSP) / B9-0503/2022/P9_TA(2022)0423, S. 2, Anlage A.35).

³ Abrufbar unter https://www.researchgate.net/publication/331063602_Defining_and_applying_the_concept_of_Favourable_Reference_Values_for_species_and_habitats_under_the_EU_Birds_and_Habitats_Directives

⁴ Abrufbar unter https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17

Blanco & Sundseth kamen in ihrer Studie für die Kommission 2023 zu der Schätzung, dass jährlich ca. 65.000 Nutztiere gerissen würden, davon 73% Schafe und Ziegen, 19% Rinder und 6% Pferde und Esel sowie in Finnland und Schweden semi-domestizierte Rentiere (Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 45). Die Zahl sei höher als die von Boitani et al. 2022 geschätzte. Die Erhöhung wird teilweise auf um über 3.000 Risse deutlich erhöhte Meldungen von Rissen in Spanien (2022 verglichen mit 2020) zurückgeführt, was mit der Einführung von Kompensationsleistungen für Risse in Verbindung gebracht wird (Blanco & Sundseth 2023, S. 45). In Bezug auf Schafe schätzen sie, dass **0,065 % der rund 60 Millionen Schafe** in der EU von Wölfen gerissen würden (S. 52) und bezeichnen dies als „*very similar figure to hat previously estimated by Linnell and Cretois (2018)*“. Sie bewerten: *“On a large scale, the overall impact of wolves on livestock in the EU is very small.”* (S. 52). Sie heben jedoch auch hervor, dass die lokal sehr unterschiedliche Verteilung starken lokalen Druck erzeugen könne. Risse könnten schwer messbare indirekte ökonomische Folgen und emotionale Folgen betroffene Tierhalter haben (S. 52). Blanco & Sundseth weisen darauf hin, dass ungeschützt weidende Tiere die Mehrheit der gerissenen Tiere ausmachen (S. 52), dass in der EU große Unterschiede bestünden und in einigen Gegenden wenige große Beutegreifer viele Risse, andernorts aber viele Beutegreifer wenige Risse verursachten, dass Risszahlen in Gegenden, in denen große Beutegreifer kontinuierlich präsent waren, niedriger seien und dass die Verfügbarkeit wilder Beute, die Eigenschaften der Landschaft und Herdenschutzmaßnahmen die Inzidenz von Rissen beeinflussen würden (S. 53).

Ein Anstieg der Zahl von Wölfen korreliert nicht unmittelbar mit einem Anstieg von Nutztier- rissen (Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6). Es wurde **keine klare Korrelation zwischen der Anzahl der Wölfe in einem Gebiet und der Anzahl von Nutztierrißen** gefunden (Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6; Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 235, so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 53). Vielmehr steigt bei der Neu- bzw. Wiederbesiedelung von Gebieten durch den Wolf zunächst die Zahl der Nutztierriße typischerweise an und sinkt dann in Verbindung mit der Umsetzung von Herdenschutzmaßnahmen wieder ab (Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6 mit weiteren Nachweisen). In Gebieten, in denen der Wolf stets präsent war, sind Nutztierriße relativ zur Anzahl von Wölfen seltener. Auch bei zunehmender Anzahl von Wölfen gehen Risszahlen nicht unbedingt hoch, vielmehr können sie durch Herdenschutz auch bei zunehmender Anzahl gesenkt werden (Singer et al. 2023, Anlage A.37). In Deutschland ist die Anzahl der Nutztierriße im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr gesunken (DBBW Bericht für 2024, Seite 2, Anlage A.40).

Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, fassen die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Frage des Zusammenhangs zwischen der Anzahl von Wölfen und der Anzahl von Nutztierrißen wie folgt zusammen (S. 235):

9.3 Mehr Wölfe – mehr Nutztierschäden?

Diese Frage ist nicht neu und wurde in der wissenschaftlichen Literatur in den letzten 25 Jahren intensiv diskutiert. Es gibt keinen einfachen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Nutztierschäden, der Anzahl der Wölfe und der Anzahl der Schafe (Kaczensky 1996; Gervasi et al. 2020). Für einige Großkarnivoren wurde ein Zusammenhang zwischen Nutztierschäden und Prädatorendichte nachgewiesen, für andere nicht (Herfindal et al. 2005; Hobbs et al. 2012; Mabile et al. 2015; Widman und Eloffsson 2018; Dalerum et al. 2020). Schäden durch Großkarnivoren sind in hohem Maße kontextabhängig.

Häufig bestimmen andere Faktoren als die Größe regionaler Großkarnivoren- und Nutztierbestände das Ausmaß der Schäden (Dalerum et al. 2020). Ein Faktor kann die Nutztierdichte in der Weidehaltung sein (Grilo et al. 2019; Pimenta et al. 2018), ein anderer, ob Großkarnivoren nur sporadisch oder regelmäßig in einem Gebiet vorkommen (Widman und Elofsson 2018; Mayer et al. 2022). Ebenso kann das Nahrungsangebot eine Rolle spielen. Sind wilde Huftiere rar, so ist der Anreiz für Wölfe besonders hoch, Nutztiere als Nahrungsquelle zu nutzen. **In erster Linie hängt jedoch das Ausmaß der Schäden vor allem damit zusammen, wie gut oder schlecht Nutztiere vor Übergriffen geschützt sind** (Kaczensky 1996; Stahl et al. 2002; Gula 2008; Blanco und Cortés 2009; Imbert et al. 2016; Linnell und Cretois 2018; Pimenta et al. 2018; Kirilyuk und Ke 2020; Mayer et al. 2022). Dies gilt insbesondere für kleinere Nutztierarten wie Schafe und Ziegen. In Gebieten, in denen Wölfe vermehrt größere Nutztiere wie Rinder und Pferde angreifen, trifft dies ebenfalls zu (Álvares et al. 2014; Pimenta et al. 2017; BfN und DBBW 2019). Dort, wo Wölfe immer präsent waren und Herdenschutz traditionell zur guten fachlichen Praxis gehört, ist daher das Schadensniveau oft geringer als in Gebieten, in welche sie erst in den letzten Jahrzehnten zurückgekehrt sind (Gervasi et al. 2021).“

Andere Todesursachen wie Krankheiten, Unfälle oder Angriffe durch Krähen, Adler, Hunde u.a. sind bei Schafen und Ziegen häufiger als Angriffe durch große Beutegreifer (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 69).

In vielen Mitgliedstaaten der EU werden Halter für Verluste von Nutztieren u.a. mit Mitteln der EU finanziell entschädigt.

Die **Effizienz von nicht-selektiven Tötungen von Wölfen zur Reduktion von Nutztierrißen** ist wissenschaftlich **nicht nachgewiesen**, außer wenn Populationen im größeren Umkreis stark minimiert würden, was aber aufgrund rechtlicher Vorgaben zur Erreichung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustands sowie fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz nicht möglich und mit hohen Kosten verbunden ist (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 10, S. 66, Di Bernardi 2025, Anlage A.21, S. 6, mit weiteren Nachweisen, ähnlich auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 10, S. 69 f.). Wenn entgegen dieser Bedenken entsprechend viele Wolfsindividuen getötet werden, wird ein Territorium normalerweise schnell und z.T. von mehr als einem Jungtier nachbesetzt. Deshalb müssten solche nicht-gezielte Tötungen Jahr für Jahr wiederholt werden (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 10, S. 66, so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 70). Weiter gibt es Hinweise, dass Tötungen die Häufigkeit von Nutztierrißen sogar erhöhen können (Fernandez-Gil et al. 2016, Anlage A.38, Santiago-Avila et al. 2018, Anlage A.39). Die Tötung eines Elternteils mit Welpen kann zu dem unerwünschten Nebeneffekt führen, dass das verbleibende Elternteil vermehrt Nutztiere reißt, vgl. Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 242f.:

*„Können durch die Entnahme unerwünschte Nebeneffekte eintreten?
Mögliche unerwünschte Nebeneffekte eines Abschusses sollten mitbedacht werden, speziell wenn dadurch eine Veränderung der Rudelstruktur herbeigeführt wird. Handelt es sich um ein Elterntier, das Welpen versorgt, wird sich durch den Abschuss der Druck auf das verbliebene Elterntier erhöhen, ausreichend Nahrung für die Welpen herbeizuschaffen. Das verbliebene Elternteil wird versuchen, an möglichst einfach verfügbare Nahrung zu gelangen. Dadurch erhöht sich in einem Gebiet mit ungeschützten Schafen die*

Wahrscheinlichkeit, dass durch den Abschuss die Schäden sogar zunehmen (Fernández-Gil et al. 2016, Fabbri et al. 2018).“

Der Leitfaden der EU-Kommission zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie⁵ (im Folgenden: Kommissionsleitfaden), S. 119, fasst den Stand der Forschung hierzu wie folgt zusammen:

„Es scheint keine gesicherten Erkenntnisse darüber zu geben, dass Nutztierrisse durch das Abschießen von Wölfen wirksam eingedämmt werden. Einige Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Bejagung bzw. der Abschuss von Wölfen offenbar weniger Wirkung zeigt als Herdenschutzmaßnahmen (van Eeden et al., 2018; Santiago-Avila et al., 2018) und sogar eine Zunahme von Nutztierissen und Konflikten zur Folge haben könnte (Wielgus und Peebles, 2014; Fernández-Gil et al., 2016), was mit einer Störung der Rudelstrukturen durch den Abschuss zusammenhängen könnte.“

Der Fall Norwegen, wo seit langem außerordentlich hohe Risszahlen an ungeschützten Weidetieren trotz einer äußerst hohen Abschussquote dokumentiert sind, bestätigt die Ineffizienz von Jagd und nicht-gezielten Tötungen zum Schutz von Nutztieren (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 10, S. 66). Linnell & Cretois kommen zu dem Schluss (S. 66):

„Therefore, large scale application of unselective lethal control is a controversial method with very uncertain benefits (for sheep losses) and potentially undesirable side effects.“

Auch Blanco & Sundseth kommen in ihrer Studie für die Kommission von 2023 (Anlage A.14) zu einem entsprechenden Ergebnis. Darin heißt es auf S. 10:

„Evidence in North America show that lethal control reduced damage to livestock only when it was intense enough to reduce wolf populations over large areas. In France, the research conducted to assess the effects of targeted culling on wolf depredations was inconclusive.“

Auf S. 69 schreiben Blanco & Sundseth (Anlage A.14) unter anderem:

„When lethal control is aimed at reducing wolf depredations, at best, only solves conflicts temporarily, unless the wolf population is exterminated or severely reduced over large areas (Bradley et al. 2015; Linnell and Cretois 2018). Where wolves are killed, their territories will usually be rapidly filled by other wolves and it will be necessary to continue killing wolves year after year.“

Nach einer Vorstellung verschiedener teils sich widersprechender Studien folgern Blanco & Sundseth, dass nicht-selektives Töten (z.B. Jagd) auf Wölfe Nutztierissen nicht zu verringern scheint (Anlage A.14, S. 70):

„In summary, the research on targeted wolf culling carried out in Europe is inconclusive, and non-targeted culling (i.e., hunting) does not seem to reduce wolf depredations on

⁵ Abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-de>

livestock unless it is carried out with such intensity that it effectively reduces the density of wolves over large areas. However, this type of hunting may not be compatible with the Habitats Directive and is socially rejected by much of the public in Europe."

Reinhardt et al. 2023 (Anlage A.36) fassen den Stand der Forschung zur Effizienz von Jagd für die Reduktion von Nutztierrißen wie folgt zusammen (S. 238):

„Versuche, Nutztierübergriße mittels einer Wolfs-Abschussquote zu reduzieren, gab es in mehreren Ländern. Betrachtet man die wolfsverursachten Nutztierschäden in Europa, so ist nicht erkennbar, dass in Ländern, in denen der Wolf bejagt wird, die Schäden geringer ausfallen als in solchen, in denen dies nicht der Fall ist (vergleiche Daten in Linnell und Cretois 2018). Fernandez-Gil et al. (2016) zeigten für die spanische Provinz Asturias, dass durch legale Abschüsse die durch Wölfe verursachten Nutztierschäden nicht zurückgingen. In einem Vergleich der verschiedenen Wolfs-Managementsysteme spanischer Provinzen und der Höhe der Nutztierschäden gab es ebenfalls keinen Anhaltspunkt dafür, dass in den Provinzen mit Bejagung die Nutztierschäden reduziert würden. Auch die Höhe des Wolfsbestandes war nicht ausschlaggebend für das Schadensausmaß. Viel entscheidender war die Haltungform der Tiere (Bianco und Cortés 2009). In Slowenien wurde jährlich eine bestimmte Anzahl Wölfe zum Abschuss frei gegeben, mit dem erklärten Ziel, die Nutztierübergriße zu reduzieren. Allerdings konnte auch nach 15 Jahren der gewünschte Effekt nicht festgestellt werden (Krofel et al. 2011). Das zeigen auch Linnell und Cretois (2018) in einem Vergleich der Nutztierschäden zwischen Norwegen und Schweden: Pro Kopf tötet ein Wolf in Norwegen etwa 40-mal so viele Schafe wie in Schweden – und das, obwohl nur 7 % des norwegischen Schafbestandes innerhalb des dortigen Wolfsgebietes gehalten werden. In Schweden sind es gut 50 % der Schafherden, die sich innerhalb des Wolfsgebietes befinden. Der Hauptunterschied ist, dass schwedische Schafe hinter Zäunen (meist hinter Elektrozäunen) gehalten werden, während norwegische Schafe frei und ungeschützt weiden. (...)“

Zusammenfassend heißt es bei Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 244 (Hervorhebung nicht im Original):

*„Obwohl in vielen Teilen der Welt Großkarnivoren traditionell mit dem Ziel getötet werden, Übergriße auf Nutztiere zu verhindern (Treves 2019), gibt es **keine wissenschaftlichen Belege dafür, dass dadurch die Schäden deutlich verringert werden, es sein denn, der Wolfsbestand wird drastisch reduziert oder ganz ausgelöscht** (Bjorge und Gunnson 1985; Musiani et al. 2005; Krofel et al. 2011; Linnell und Cretois 2018). Eine generelle Bejagung von Wölfen, ohne sie großflächig auszurotten, ist offensichtlich kein geeignetes Mittel, um Nutztierschäden in Deutschland zu verringern. Getötete Wölfe werden rasch wieder durch Reproduktion oder Neuzuwanderer ersetzt, und auch diese Wölfe werden ungeschützte Weidetiere als Nahrungsquelle entdecken und nutzen, wenn keine geeigneten Herdenschutzmaßnahmen umgesetzt werden. Auch die häufig geäußerte Idee, bestimmte Gebiete frei von Wölfen zu halten (BSZ 2017; Bauernbund Brandenburg 2018; CDU/CSU 2018), ist nicht zielführend, um Nutztierübergriße zu reduzieren. Erstens ist dies gegenwärtig mit der rechtlichen Situation unvereinbar (Trauwborst 2018). Zweitens können auch durchwandernde Wölfe erhebliche Schäden an ungeschützten Weidetieren verursachen (Imbert et al. 2016; Mayer et al. 2022).*

Dies zeigen auch Daten aus Deutschland (vergleiche DBBW 2016–2020; NLWKN 2021; Mayer et al. 2022). Das Schadensniveau kann in einem solchen Gebiet entsprechend hoch bleiben, auch wenn eine Ansiedlung von Wölfen durch kontinuierliche Abschüsse verhindert wird.“

Auch die Geeignetheit einer **selektiven Tötung** von Wolfsindividuen oder Rudeln, die dazu neigen, Nutztiere zu reißen, zur Verringerung von Nutztierrißen, ist weder kurzfristig noch mittel- bzw. langfristig wissenschaftlich erwiesen. Zudem ist es in der Praxis kaum möglich, den schadensverursachenden Wolf bei einem Abschuss zu identifizieren. Bisher wurde in Deutschland kein einziger schadensverursachender Wolf erschossen. Auf Grundlage der Ausnahme genehmigungen wurden jeweils versehentlich „falsche“ Wölfe getötet.

Kurzfristig stellt sich insbesondere die Frage einer möglichen Erhöhung von Rissen aufgrund der Veränderung der Rudelstruktur und des Drucks auf das verbleibende Elternteil (s.o.).

Mittel- bis langfristig ist die Geeignetheit des Abschusses einzelner Tiere, die gelernt haben, dass Nutztiere gute Beute sind und die ggfs. in der Lage sind, Herdenschutzmaßnahmen zu überwinden, jedenfalls dann nicht gegeben, wenn nicht zugleich flächendeckend der Herdenschutz angewandt und ggfs. ausgebaut wird. Denn ohne den Ausbau von Herdenschutz ist es nur eine Frage der Zeit, bis der nächste Wolf lernt, Weidetiere zu reißen.

Wölfe erlernen anhand von vermehrten Gelegenheiten, nicht oder nicht ausreichend geschützte Weidetiere zu reißen, und auch das Überwinden von Zäunen und trainieren regelrecht die Technik des Überwindens von Herdenschutz.

So führen Reinhardt et al. 2023 (Anlage A.36) in ihrer Literaturstudie, die den Stand der Wissenschaft zusammenfasst und auswertet, auf S. 234 aus:

„Schaut man sich die räumliche Verteilung der Nutztierschäden auf einer Karte an, findet man Gebiete mit einer erhöhten Anzahl an Übergriffen (sogenannten Prädations-Hotspots) und gleichzeitig Gebiete, in denen es keine oder nur geringe Schäden gibt (z. B. Dondina et al. 2015; Pimenta et al. 2017; Pimenta et al. 2018; FSW 2021; NLWKN 2021). Hotspot-Gebiete sind in der Regel Gebiete mit einem hohen Anteil an nicht oder schlecht geschützten Nutztieren. Die dort lebenden Wölfe haben entsprechend gelernt, diese Nahrungsquelle zu nutzen. Die Wolfsindividuen, für die in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen Abschussgenehmigungen aufgrund von gehäuften Nutztierschäden erteilt wurden (nicht in allen Fällen wurden die Genehmigungen vollzogen), haben über eine lange Zeit, oft über Jahre Erfahrungen an ungeschützten bzw. nicht korrekt geschützten Nutztieren erwerben können. So überwand der Rüde GW924m in Schleswig-Holstein das erste Mal einen Zaun, der den Vorgaben der dortigen Richtlinie zur Sicherung von Schafen entsprach, nachdem er zuvor 21 Übergriffe auf nicht geschützte Schafe verübt hatte (SH 2021). Auch die nachträgliche Anwendung empfohlener Herdenschutzmaßnahmen (BfN und DBBW 2019) kann zur Verhinderung weiterer Nutztierriße führen, wie das Beispiel der Ohrdruffer Wölfin (GW267f) in Thüringen zeigt. Dort führte der Einsatz von empfohlenen Schutzzäunen, Beratungen und die Präsenz von Herdenschutzhunden dazu, dass die Schäden durch GW267f in dem Gebiet,

das vorher besonders stark betroffen war, bis auf einen Übergriff auf eine ausgebrochene Schafherde auf null reduziert wurden.“

Im jährlichen Bericht zu Prävention und Nutztierschäden der deutschen Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf findet sich seit 2020 nahezu unverändert diese Passage (aus dem Bericht von 2024, S. 6f., Anlage A.40⁶, Hervorhebungen nicht im Original):

*„Um Übergriffe auf Schafe und Ziegen zu vermeiden, ist es wichtig, dass Präventionsmaßnahmen möglichst frühzeitig im gesamten Vorkommensgebiet des Wolfes etabliert und permanent funktionstüchtig gehalten werden. **Wölfe können an nicht oder nicht ausreichend geschützten Schafen und Ziegen schnell lernen**, dass diese Tiere eine einfache und lohnende Beute sind. Je häufiger ein Wolf Erfolg hatte, desto mehr wird er „insistieren“, auch weiterhin Nutztiere zu erbeuten. Mit jedem gelungenen Übergriff lernt das Tier dazu. Es wird regelrecht trainiert, die Schwachstellen der Schutzmaßnahmen zu finden und auszunutzen. Solche Individuen können schließlich auch lernen, einfache Schutzmaßnahmen, wie 90 cm hohe Elektronetze, zu überwinden, welche für die meisten Wölfe ohne eine solche Erfahrung eine ausreichende Schutzwirkung haben, sofern sie funktionstüchtig sind. In den Territorien dieser Wölfe erhöht sich schließlich für alle Nutztierhaltende der Mehraufwand für den Schutz ihrer Tiere. Deshalb sollten Schutzmaßnahmen für Schafe und Ziegen von Anfang an flächendeckend eingesetzt werden.*

Wenn einzelne Wölfe gelernt haben den Mindestschutz zu überwinden, können die Übergriffe nicht selten durch eine Anpassung der Herdenschutzmaßnahmen (z.B. durch Anpassung der Zäunung, Einsatz von Herdenschutzhunden) gestoppt werden (z.B. WZI 2023, 2024).

Viele Bundesländer haben detaillierte Informationen zu bewährten Schutzmethoden zusammengestellt. (...)“

Reinhardt et al. 2023 (Anlage A.36) fassen den Stand der Wissenschaft zur Frage der Geeignetheit selektiver Tötungen wie folgt zusammen (S. 242, Hervorhebungen nicht im Original):

„Wird die gezielte Entfernung dieses Tieres das Problem lösen?“

*Zunächst muss geprüft werden, ob und inwieweit die Nutztiere vor Wolfsübergriffen geschützt waren. Eine Entnahme wird nur dann den gewünschten nachhaltigen Effekt haben, wenn in dem betroffenen Gebiet ein Wolf trotz fachgerecht geschützter Nutztiere gelernt hat, empfohlene Herdenschutzmethoden zu überwinden, und dieses Individuum dann gezielt getötet wird. Somit kommt der Umsetzung effektiver Herdenschutzmaßnahmen eine maßgebliche Rolle zu. **Dagegen wird in einem Gebiet mit vielen ungeschützten Nutztieren ein selektiver Abschuss, wenn überhaupt nur eine kurzfristige Wirkung haben. Hier ist es nur eine Frage der Zeit, bis der nächste Wolf ungeschützte oder schlecht geschützte Nutztiere tötet. In einer solchen Situation bringt nicht die***

⁶ abrufbar unter <https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/berichte-zu-praevention-und-nutztierschaeden?file=files/publisher/Management/Herdenschutz/Herdenschutzbericht2024/Bericht%20zu%20Pr%C3%A4vention%20und%20Nutztiersch%C3%A4den%202024.pdf&cjd=1881>

Wolfstötung die gewünschte nachhaltige Reduktion von Schäden, sondern die flächen-deckende Anwendung von wirksamen Herdenschutzmaßnahmen.“

Die **Wirksamkeit von Maßnahmen des Herdenschutzes** für die Reduktion von Nutztierissen ist **wissenschaftlich erwiesen** (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 10, 67 ff., Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6, mit weiteren Nachweisen, Singer et al. 2023, Anlage A.37, Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 243, so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 9). Beim Herdenschutz wird der Zugang von Wölfen (und ggfs. anderen großen Beutegreifern) zu Nutztieren mit verschiedenen Maßnahmen verhindert oder erschwert. Reinhardt et al., Anlage A.36, S. 245 (Hervorhebungen nicht im Original):

„Die Datenlage der hier ausgewerteten Quellen zeigt eindeutig: Der einzige Weg, um in Koexistenz mit den Wölfen in breiter Fläche eine dauerhafte Reduktion von Schäden an Nutztieren zu erreichen, ist die fachgerechte Umsetzung von Herdenschutzmaßnahmen. Übergriffe auf Nutztiere lassen sich zwar auch dadurch nicht vollständig verhindern. Sie können jedoch durch korrekt angewandte Herdenschutzmaßnahmen deutlich reduziert werden. Die Wirksamkeit von nicht-letalen Herdenschutzmaßnahmen zur Verhinderung von Übergriffen auf Nutztiere ist eindeutig stärker belegt als der Effekt letaler Methoden (Miller et al. 2016; Treves Eeden et al. 2018a, b; Treves 2019). Es gibt daher einen breiten Konsens in der Wissenschaft, dass nicht-letale Methoden zur Verringerung von Nutztierübergriffen durch große Karnivoren nicht nur effektiver, sondern aus ökologischen, rechtlichen und wildtierpolitischen Gründen vertretbarer und gesellschaftlich tolerierter sind als letale Methoden (Bergstrom 2017; Stone et al. 2017; Vucetich et al. 2017; Bruns et al. 2020). Farmen in Idaho, USA, die nicht-letale Formen von Herdenschutzmethoden einsetzten, konnten Nutztierübergriffe durch Wölfe dreimal stärker reduzieren als Farmen, welche nur letale Entnahmen anwandten (Stone et al. 2017). Auch die Erfahrungen aus Europa zeigen, dass korrekt angewandte nicht-letale Herdenschutzmaßnahmen den Verlust von Nutztieren durch Großkarnivoren drastisch reduzierten (Linnell und Cretois 2018). Der Effekt ist besonders deutlich, wenn sie gezielt in Präda-tions-Hotspots eingesetzt werden (Pimenta et al. 2018).“

Für Wölfe haben sich elektrifizierte Zäune mit gewisser Höhe als wirksam erwiesen. Das wolfs-sichere „Aufrüsten“ bestehender Zäune ist relativ unaufwändig (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67). Eine hundertprozentige Sicherheit ist nicht zu erreichen, aber Verluste können mit korrekt installierten und unterhaltenen Herdenschutzzäunen drastisch reduziert werden (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67, 69, Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 243, so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 9 für einige Länder in Deutschland mit hohen Wolfszahlen).

In Frage kommt auch der Einsatz von Herdenschutzhunden hinter (elektrifizierten oder nicht-elektrifizierten) Zäunen oder eine Kombination mit nächtlicher Einpferchung oder Einstallung (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67, Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 243).

Die weitaus meisten Nutztierisse beziehen sich auf Nutztiere ohne Herdenschutzzäune (Di Bernardi et al. 2025, S. 6, mit weiteren Nachweisen, so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 52) oder hinter Zäunen mit unzureichender Ausführung und/oder Wartung bzw. Unterhaltung (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67, 69, Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36,

S. 244). Es wird in der Wissenschaft oft hervorgehoben, dass es neben der finanziellen Unterstützung für die initialen Kosten von Herdenschutzmaßnahmen auch Beratung für die Konzeption und Ausführung sowie zur Unterhaltung und Wartung bedarf (Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 247, so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 9). Auch die laufenden Kosten für Wartung und das Freihalten des Zauns von Bewuchs sollten bedacht und bestenfalls gefördert werden. Es gibt umfangreiches Wissen und die technischen Möglichkeiten zur Maximierung der Effizienz von Herdenschutz mit Zäunen (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67, 69, Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 250). Die Herausforderung ist vielmehr, die relevanten Akteure zur Umsetzung von Herdenschutzmaßnahmen zu motivieren, die Umsetzung inhaltlich zu unterstützen und sie finanziell zu fördern (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67, 69).

Blanco & Sundseth betonen in ihrer Studie für die Kommission, dass in einigen Gegenden mit vielen Wölfen in Deutschland nachgewiesen werden konnte, dass adäquate Schutzmaßnahmen die Häufigkeit von Rissereignissen signifikant senken konnten (Anlage A.14, S. 9).

Eine effiziente Herdenschutzmethode insbesondere für die Tierhaltung auf extensiven Weiden ohne Einzäunung ist die Behirtung, ggfs. in Kombination mit Herdenschutzhunden und ggfs. mit nächtlicher Einpferchung oder Einstallung (Reinhardt et al. 2023, Anlage A.36, S. 243 mit weiteren Nachweisen). Linnell & Cretois heben in ihrer von der EU-Kommission beauftragten Studie hervor, dass in Europa, Asien und Afrika schon immer traditionelle Systeme von Behirtung existierten, häufig gemeinsam mit Herdeschutzhunden und/oder Hirtenhunden, teilweise in Kombination mit nächtlicher Einpferchung oder Einstallung. Der Erfolg solcher Systeme ist in vielen Studien nachgewiesen worden (siehe Nachweise in Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 67). Dieses traditionelle Wissen und die Praxis der Behirtung sei in Zeiten der Ausrottung und Abwesenheit von großen Beutegreifern und in Zeiten, in denen die Nutztierhaltung für andere Formen von Landwirtschaft aufgegeben wurde, in Vergessenheit geraten (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 68). Linnell & Cretois betonen die nachgewiesene Effizienz von Behirtung nicht nur zum Schutz der Nutztiere vor großen Beutegreifern, sondern auch vor anderen Mortalitätsursachen wie Krankheiten (durch frühere Erkennung ihrer Anzeichen), Vergiftung durch Wildpflanzen, Unfällen, Kontakt mit Wildtieren mit der möglichen Folge von Zoonosen und Angriffen durch Hunde, Krähen, Schakale, Raben und Adler sowie vor Diebstahl, der in einigen Regionen ein gewichtiges Problem darstellt (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 69). Andere Todesursachen sind bei Schafen und Ziegen häufiger als Angriffe durch große Beutegreifern (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 69). Insofern hat Behirtung viele positive Effekte auf die Tierhaltung und das Tierwohl.

Als Nachteil von Behirtung erwähnen Linnell & Cretois die Arbeitsintensität. Zudem könnten Behirtung und die Haltung in kleineren räumlichen Einheiten zu vermehrter Übertragung von Parasiten innerhalb der Herde führen sowie je nach Qualität der Weide aufgrund der höheren Tierdichte zu einer Verringerung des Wachstums (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 69). Auch sind bei der Umstellung auf räumlich kleinere Beweidung Veränderungen der Flora und Fauna in vormals extensiv beweideten Gegenden – sowohl innerhalb als auch außerhalb der zukünftig beweideten Flächen – zu erwarten (Linnell & Cretois 2018, Anlage A.23, S. 69).

Bisweilen wird auch im politischen Kontext eine Gefahr von Wölfen für Menschen als Koexistenzkonflikt genannt. **Wolfsangriffe auf Menschen** sind jedoch **extrem selten**. Die wenigen Fälle betreffen zumeist nahrungskonditionierte Individuen (Di Bernardi et al. 2025, Anlage

A.21, S. 6 mit weiteren Nachweisen). Blanco & Sundseth stellen fest, dass es in den letzten 40 Jahren in Europa keinen bekannten tödlichen Angriff von Wölfen auf Menschen gegeben hat (Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 55). In den äußerst seltenen Fällen von tödlichen Angriffen in anderen Erdteilen und in der Geschichte waren die meisten von Seiten tollwütiger Wölfe. Tollwut ist mittlerweile in Europa nahezu ausgerottet (Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 55).

Verfahrensmäßiger Ablauf und Kontext des Erlasses der Verfahrensgegenstände

Am 2.9.2022 legte die Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) einen Bericht über den aktuellen Zustand des Wolfs für die 42. Tagung des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention vor (Boitani et al. 2022 Anlage A.25) – der Inhalt wurde oben zusammengefasst.

Am 24.11.2022 erließ das Europäische Parlament die Entschließung P9_TA(2022)0423 (Anlage A.34). Darin spricht das Parlament sich zugunsten eines Vorschlags der Schweiz beim Ständigen Ausschuss der Berner Konvention, den Schutzstatus des Wolfs in der Berner Konvention zu senken, aus. Das Parlament forderte die Kommission u.a. auf, die Regionen mit Koexistenzkonflikten bei der Nutzung der in Artikel 16 Abs. 1 FFH-RL vorgesehenen Flexibilität zu unterstützen, die Entwicklungen des Erhaltungszustands des Wolfs weiterhin zu bewerten und zu überwachen, damit der Schutzstatus gemäß Art. 19 FFH-RL geändert werden könne, sobald der gewünschte Erhaltungszustand erreicht sei und dafür zu sorgen, dass die Mitgliedsstaaten geeignete Überwachungsmethoden anwenden, die die Zusammenstellung hochwertiger, vergleichbarer und standardisierter Daten für eine wirksame Bewertung der Population ermöglichen. Das Parlament weist zudem auf verschiedene Schwierigkeiten beim Herdenschutz in den Regionen und darauf hin, dass Lücken bei der finanziellen Unterstützung für Herdenschutzmaßnahmen bestünden.

Am 25.11.2022 beschloss der Rat auf Vorschlag der Kommission und auf Grundlage der wissenschaftlichen Einschätzung von Boitani et al. (2022) und auf die Nationalen Berichte nach Art. 17 FFH-RL für den Zeitraum 2013-2018, den Antrag der Schweiz auf Herabstufung des Wolfs in Anhang III statt Anhang II der Berner Konvention abzulehnen (Beschluss (EU) 2022/2489 des Rates, veröffentlicht im Amtsblatt am 19.12.2022). Als Begründung führte der Rat u.a. in den Erwägungsgründen aus:

*„(7) Die Schweiz hat den Vorschlag eingereicht, den Wolf (*Canis lupus*) aus Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) zu streichen und in Anhang III („Geschützte Tierarten“) des Übereinkommens von Bern aufzunehmen.*

(8) Auf der Grundlage aktueller Daten ist eine Senkung des Schutzstatus aller Wolfspopulationen aus Sicht der Wissenschaft und der Bestandserhaltung nicht gerechtfertigt. Der Erhaltungszustand der Art ist europaweit nach wie vor sehr unterschiedlich, wobei nur in 18 von 39 nationalen Teilen von biogeografischen Regionen der Union ein günstiger Erhaltungszustand festgestellt wurde. Dies wird auch durch die neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Daten zum Erhaltungszustand der Art bestätigt, die im Rahmen der Berichterstattung gemäß Artikel 17 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates und gemäß der Resolution Nr. 8 (2012) des Übereinkommens von Bern erhoben wurden. Die anhaltenden Bedrohungen für die Art, darunter neue Bedrohungen wie Grenzzäune und die

Hybridisierung von Wolf und Hund, erfordern ebenfalls die Aufrechterhaltung des strengen Schutzstatus.“

Bei der 42. Tagung des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention vom 28.11. bis 2.12.2022 wurde der Vorschlag der Schweiz auf Herabstufung des Schutzstatus des Wolfs in Anhang III der Konvention abgelehnt.

Im Dezember 2022 wurde öffentlich, dass das Pony der Kommissionspräsidentin Von der Leyen von einem Wolf gerissen worden war.

Unter dem 7.3.2023 antwortete die Kommission auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24.11.2025 (Anlage A.35). Sie berief sich auf die Studie von Linnell & Cretois von 2018 und führte aus, dass Nutztierrisse durchschnittlich 0,006% der Schafe in den betroffenen Ländern betreffen, dass Schafe sonstigen Mortalitätsrisiken ausgesetzt seien und Herdenschutz auch diese Mortalitätsrisiken senken könne. Die Mitgliedsstaaten würden periodisch alle sechs Jahre nach Art. 17 FFH-RL berichten, die nächsten Berichte stünden im Jahr 2025 an. Die Kommission werde dann die Daten zusammenführen. Zudem werde sie 2023 eine aktuelle Analyse ausführen. Die aktuellen Regelungen nach Art. 16 FFH-RL verliehen den Mitgliedsstaaten Abweichungsmöglichkeiten und machten es möglich, verschiedene Interessen gegen das Interesse am Artenschutz abzuwägen. Die Kommission anerkenne die Herausforderungen der Koexistenz und unterstütze die Gemeinschaften, Tierhalter und andere Stakeholder auf verschiedene Art und Weise. Bezüglich weiterer Inhalte des Schreibens der Kommission wird auf die Anlage verwiesen.

Am 4.9.2023 veröffentlichte die EU-Kommission eine Pressemitteilung (Anhang A.41). Einleitend heißt es dort:

„Die Rückkehr des Wolfes in Regionen Europas, in denen lange Zeit keine Populationen mehr vorhanden waren, führt vor Ort zunehmend zu Konflikten mit Viehzüchtern- und Jägern. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo von Maßnahmen zur Verhinderung von Angriffen auf Nutztiere nicht umfassend Gebrauch gemacht wird.

Präsidentin von der Leyen: *„Die Konzentration von Wolfsrudeln in einigen europäischen Regionen ist zu einer echten Gefahr für Nutztiere und potenziell auch für den Menschen geworden. Ich fordere die lokalen und nationalen Behörden nachdrücklich auf, Maßnahmen zu ergreifen, wo immer es erforderlich ist. Die heute geltenden EU-Regeln sehen solche Befugnisse ausdrücklich vor.“*

Die Kommission forderte Kommunen, Wissenschaft und alle am Thema Interessierten auf, ihr bis zum 22. September 2023, d.h. innerhalb von 18 Tagen, aktuelle Daten über die wachsenden Wolfspopulationen und die Folgen an eine in der Pressemitteilung genannte E-Mail-Adresse zu melden.

Am 11.9.2023 wandte sich eine Koalition aus Umweltorganisationen, darunter das European Environmental Bureau (EEB), der WWF und Client Earth mit einem offenen Brief an

Kommissionspräsidentin Von der Leyen und kritisierten die Aussage der Pressemitteilung, der Wolf sei eine Gefahr für Nutztiere geworden als wissenschaftlich nicht erwiesen und die Aussage, der Wolf sei eine potenzielle Gefahr für Menschen, als irreführend. Sie wiesen auf vorhandene und derzeit noch nicht ausgeschöpfte Systeme der Unterstützung von Herdenschutzmaßnahmen und Kompensationsleistungen in den EU-Richtlinien über staatliche Beihilfen hin. Sie wiesen weiter darauf hin, dass die Stellungnahmefrist zu kurz sei, was gegen die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtssetzung verstieße. (Anlage A.42).

Im Dezember 2023 legten die Autoren Blanco & Sundseth im Auftrag der N2K Group EEIG die von der Kommission beauftragte Studie namens „The Situation of the Wolf (canis lupus) in the European Union – An in-depth analysis“ vor (Anlage A.14). Die N2K Group EEIG ist offenbar eine Consulting-Firma, die bei einer Internetsuche allerdings nicht zu finden ist. Es handelt sich nicht um eine wissenschaftliche Institution. Bzgl. der Inhalte der Studie wird auf die obigen Ausführungen zu Verbreitung und Erhaltungszustand, zur Rolle des Wolfs im Ökosystem und zu Koexistenzkonflikten und deren Lösungsmöglichkeiten sowie auf Abschnitt C. II, S. 33 ff. verwiesen. Die Studie ist als nicht-wissenschaftlich kritisiert worden (siehe Anlage A.31 und Ausführungen unter C. II., S. 33 ff.).

Am 18.12.2023 wurde der Offene Brief der Umweltorganisationen vom 11.9.2023 (Anlage A.42), der mittlerweile von über 300 Organisationen unterzeichnet worden war, erneut an Präsidentin Von der Leyen übersandt.

Am 20.12.2023 legte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss zur Vorlage bei einer Tagung des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention vor, nach dem der Wolf statt nach Anhang II nunmehr nach Anhang III geschützt sein sollte (COM(2023) 799 final, Anlage A.43). Begründet wurde der Vorschlag mit Zahlen und Rote-Liste-Bewertungen aus dem Bericht von Boitani et al. 2022 (Anlage A.25), auf dessen Grundlage die EU 2022 die Herabstufung des Wolfes in der Berner Konvention abgelehnt hatte, und mit der von Blanco & Sundseth (Anlage A.14) geschätzten Zahl der Wölfe von ca. 20.300 im Jahr 2023 (COM(2023) 799 final, S. 4, 5). Die Kommission führt aus, die Bedrohungen des Wolfs könnten auch unter dem Regime des Anhang III der Berner Konvention angegangen werden (S. 6, 7). Sie beruft sich weiter auf die von Blanco & Sundseth geschätzte Zahl von jährlich ca. 65.500 getöteten Nutztieren und stellt fest, dass diese höher sei als die 2022 von Boitani et al. geschätzte. *„Obwohl diese Daten nicht unmittelbar vergleichbar sind, scheinen die Schäden der Viehbestände im Allgemeinen mit der Zunahme der Wolfspopulation zugenommen zu haben“* (COM(2023) 799 final, S. 8). Auf S. 8 heißt es weiter: *„Während die Auswirkungen des Wolfs auf die Viehbestände auf EU-Ebene gering sind und die Schädigung des Viehbestands insgesamt auf Länderebene vertretbar erscheint, könnte ihre Konzentration auf lokaler Ebene eine starke Bedrohung in bestimmten Gebieten erkennen lassen (...)“*. Zur Unterstützung der Weidewirtschaft bedürfe es in einigen Gebieten zusätzliche Unterstützung für Präventionsmaßnahmen. Der Vorschlag der Herabstufung solle den Vertragsparteien *„zusätzliche Flexibilität in Bezug auf den Umgang mit zunehmenden Schäden und potenziellen sozioökonomischen Konflikten im Zusammenhang mit dem Wolf in bestimmten Gebieten verschaffen und gleichzeitig das Ziel aufrechterhalten, einen günstigen Erhaltungszustand für alle Wolfspopulationen in der EU zu erreichen.“* (COM(2023) 799 final, S. 8). Was mit „zusätzlicher Flexibilität“ genau gemeint ist, führt die Begründung des Vorschlags nicht aus. Ausführungen zur Effizienz von Herdenschutzmaßnahmen gegen Wolfsrisse oder zur Frage der Effizienz von (selektiven oder nicht-

selektiven) Tötungen zum Schutz von Nutztieren enthält die Begründung nicht. Der Vorschlag erwähnt aber, dass die „*finanziellen und sozialen Kosten (...) auch künftig im Zusammenhang mit der Verhütung von wolfsbedingten Viehschäden und der Zahlung von Entschädigungen nach solchen Schäden beträchtlich ausfallen*“ würden.

ClientEarth beantragte am 9.9.2024 eine Überprüfung der Datenerhebung durch die Kommission bei der Europäischen Ombudsstelle ein (Fall 1758/2024/FA, derzeit Untersuchung laufend). Die EU-Kommission hat bis jetzt nicht geantwortet.

Am 26.9.2024 beschloss der Rat entsprechend dem Vorschlag der Kommission, dem Ständigen Ausschuss der Berner Konvention den Vorschlag auf Herabstufung des Wolfs vorzulegen (Beschluss (EU) 2024/2669 des Rates, veröffentlicht im Amtsblatt der Union am 10.10.2024).

Am 13.11.2024 veröffentlichte die Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), eine Gruppe von Spezialisten unter dem Dach der IUCN Special Survival Commission eine Stellungnahme, in der sie ihre Besorgnis über den Vorschlag der Herunterstufung des Wolfs in der Berner Konvention und künftig in der FFH-RL ausdrückt (Anlage A.44). Der aktuelle Vorschlag werfe Fragen in Hinblick auf den Grundsatz, dass Entscheidungen im Kontext von Artenschutz und Wildtiermanagement auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und nicht nur auf politischen Erwägungen beruhen müssen, auf und sei voreilig und falsch („premature and faulty“). Der Vorschlag verstoße gegen Empfehlung Nr. 56 (1997) des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention (Anlage A.45), dass Änderungen an den Anhängen der Konvention kohärent und auf besten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen sollten. Die Situation habe sich seit der Ablehnung des Herabstufungsvorschlags der Schweiz im Jahr 2022 nicht wesentlich verändert, wie auch durch den von der Kommission beauftragten Bericht (gemeint ist Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14) untermauert werde. Es sei besorgniserregend, dass der LCIE-Bericht von 2022 (gemeint ist Boitani et al. 2022, Anlage A.25) jetzt als ein Argument für eine Herabstufung genutzt würde. Der Bericht von 2023 habe nur marginal höhere Wolfzahlen nahegelegt. Auch die von der EU selbst angebrachten Argumente, die gegen den Vorschlag der Schweiz angeführt worden seien, seien weiterhin aktuell. Es scheine keine substanzielle Erhöhung von Nutztierschäden gegeben zu haben, das gleiche treffe für Gefahren für Menschen zu, wie auch der Bericht von Blanco & Sundseth 2023 zeige. Der LCIE seien keine wissenschaftlichen Beweise bekannt, die die Annahme stützten, dass eine Herabstufung des Schutzstatus die mit Wölfen verbundenen sozio-ökonomischen Konflikte verringern würde. Es solle den speziellen Bedingungen und Bedürfnissen jeder einzelnen Wolfspopulation Rechnung getragen werden und als Alternative zu einer allgemeinen Herabstufung eine Herabstufung nur einiger Populationen erwogen werden. Hingewiesen wird weiter auf eine Schätzung zur aktuellen Anzahl von Wölfen aus 2024. (Kaczensky et al. 2024, Anlage A.32)

Am 30.11.2024 verfasste eine Gruppe von ca. 700 Wissenschaftlern einen Brief an den Generalsekretär der Berner Konvention (Anlage A.46) und wies darauf hin, dass der Antrag der Europäischen Union auf nicht verifizierten, nicht durch Fachleute überprüfte („peer-reviewed“) Daten aus einem einzigen Bericht basierte. Die Wissenschaftler wiesen weiter darauf hin, dass genetische Risiken, die mit einer Reduktion des Wolfsbestands v.a. in Gegenden, in denen wenige Wölfe vorhanden seien, einhergehen können, ebenso wie die Wahrscheinlichkeit eines Anstiegs von Wilderei durch die Lockerung der Schutzvorschriften nicht berücksichtigt worden seien. Weiter wiesen sie darauf hin, dass in modernen wissenschaftlichen Ansätzen

der Fokus auch bei der Bedeutung der Arten für die Biodiversität und die Ökosysteme liege und dies unzureichend berücksichtigt worden sei. Die Wissenschaftler verwiesen auf das System „Green Status for Species“ der IUCN, das der aktuellen Wissenschaft entsprechend Bewertungen der Roten Liste mit Berechnungen über den „Grünen Status“ einer Art kombiniere und so auch die Bedeutung von Arten für weitere und langfristige Ziele des Naturschutzes berücksichtige. Die Fokussierung des EU-Vorschlags zur Herabstufung des Wolfs auf die bloße Anzahl der Wölfe sei wissenschaftlich nicht akzeptabel. Vor einer Herabstufung des Schutzstatus müssten deren Auswirkungen auf die Überlebensfähigkeit und die Funktionalität einer Art in jeder räumlichen Einheit untersucht werden. Zudem müssten Koexistenzstrategien implementiert, Landwirte und Gemeinschaften besser ausstattet und für Bildung und die Bedarfe einer koordinierten Forschung gesorgt werden. Auch sei bislang nicht berücksichtigt worden, dass mit einer Herabstufung einer Art von Anhang II zu Anhang III der Berner Konvention nicht nur das Tötungsverbot, sondern auch das Verbot der absichtlichen Störung und der Beeinträchtigung von Lebensstätten für die Art entfielen. Das Vorsorgeprinzip müsse angewandt werden und den relativen Anstieg der Zahl der Wölfe mit „vorsichtigem Optimismus“ betrachtet werden.

Am 6.12.2024 wurde der Vorschlag zur Änderung der Anhänge II und III der Berner Konvention in Bezug auf Wolf bei der 44. Tagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens angenommen.

Am 6.12.2024 reichten fünf Umweltschutzorganisationen Nichtigkeitsklage beim EuG gegen die Kommission und den Rat wegen des Beschlusses vom 26.9.2024 zur Herabstufung des Wolfes in der Berner Konvention ein (Rs. T-634/24). Sie beanstanden insbesondere Verstöße gegen Art. 191 Abs. 3 AEUV (Gebot der Wissenschaftlichkeit bei der europäischen Umweltgesetzgebung und -politik) und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Am 7.3.2025 erließ die Kommission gestützt auf die vorangegangene Änderung des Schutzstatus des Wolfs in der Berner Konvention und die Studie von Blanco & Sundseth den Vorschlag COM(2025) 106 final, in der die später als Richtlinie (EU) 2025/1237 erlassene Änderung der Anhänge IV und V bzgl. des Wolfs vorschlug. Zur Begründung heißt es in COM(2025) 106 final (und wortgleich in der hier verfahrensgegenständlichen korrigierten Version des Vorschlags COM(2025) 106 final/2, S. 1 (Hervorhebung durch die Unterzeichnerin):

„1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 6. Dezember 2024 nahm der Ständige Ausschuss des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Übereinkommen von Bern) den Vorschlag der Europäischen Union an, den Schutzstatus des Wolfs (*Canis lupus*) zu ändern, indem die Art aus Anhang II (streng geschützte Tierarten) gestrichen und stattdessen in Anhang III (geschützte Tierarten) aufgenommen wird.

Dieser Beschluss trat gemäß dem in Artikel 17 des Übereinkommens von Bern festgelegten Verfahren drei Monate später in Kraft. Nach seinem Inkrafttreten und zur Umsetzung dieser Änderung im Rahmen des Übereinkommens von Bern **müssen** die Anhänge der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der

wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) geändert werden, indem die Art aus Anhang IV der Richtlinie gestrichen und in Anhang V aufgenommen wird.
(...)

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT (...)

• Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagene Änderung betrifft ausschließlich die Auswirkungen des Beschlusses des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens von Bern, den Schutzstatus des Wolfs zu ändern. Daher beschränkt sich dieser Vorschlag strikt auf die Änderungen der FFH-Richtlinie, mit der dieser Beschluss auf EU-Ebene umgesetzt wird. Konkret handelt es sich um eine begrenzte und gezielte Änderung von Anhang IV und Anhang V, die ausschließlich den Wolf betrifft.

• Wahl des Instruments

Da mit der FFH-Richtlinie die Bestimmungen des Übereinkommens von Bern über den Schutzstatus des Wolfs in EU-Recht umgesetzt werden, ist es angezeigt, jegliche Änderungen am Schutzstatus dieser Art durch eine Änderungsrichtlinie im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in die FFH-Richtlinie aufzunehmen.“

Weiter heißt es jeweils auf S. 8:

„Auf der Grundlage einer eingehenden Analyse des Zustands der Wolfspopulationen in der EU schlug die Kommission im Dezember 2023 vor, den Schutzstatus des Wolfs im Rahmen des Übereinkommens von Bern zu ändern. Der Rat verabschiedete diesen Vorschlag im September 2024.“

Am 3.4.2025 wandte sich eine Gruppe aus 34 NGOs (zum 9.4.2025 41 NGOs) an die polnische Ratspräsidentschaft und wies auf das Fehlen einer wissenschaftlichen Grundlage für eine Herabstufung des Schutzstatus des Wolfs hin (Anlage A.47). Der Kommissionsvorschlag beruhe auf unsicheren und veralteten Daten und der Bericht von Blanco & Sundseth 2023 empfehle an keiner Stelle eine Änderung des Schutzstatus. Die Organisationen regten an, eine Entscheidung über eine Änderung der Anhänge der FFH-RL bis zur Entscheidung über die Klage gegen den Ratsbeschluss vom 26.9.2022 zu vertagen. Die Organisationen weisen weiter darauf hin, dass die Häufigkeit von Wilderei gegenüber Wölfen seit der Ankündigung der Kommission, dass der Schutzstatus des Wolfes gesenkt werden solle, in Italien und Spanien stark angestiegen sei.

Der Vorschlag der Kommission vom 7.3.2025 wurde am 8.5.2025 vom Parlament im Dringlichkeitsverfahren ohne Anhörung des Umweltausschusses und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung in Erster Lesung angenommen (P10_TA(2025)0100, Anlage A.48). Als Begründung heißt es im Wesentlichen, die FFH-Richtlinie sei ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Berner Konvention und „sollte“ an die Änderung der Berner Konvention angepasst werden. Den Mitgliedsstaaten könnten gemäß Art. 193 AEUV frei, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten.

Am 5.6.2025 wurde die Änderung im Rat vom Ausschuss für Verkehr, Telekommunikation und Energie angenommen (Anlage A.49).

Am 17.6.2025 wurde die korrigierte Fassung COM(2025) 106 final/2 vom 6.6.2025 (Anlage A.10) des Vorschlags der Kommission COM(2025) 106 final im Amtsblatt der Union veröffentlicht – bis auf das Deckblatt mit der interinstitutionellen Referenz stimmen die beiden Dokumente überein.

Die verfahrensgegenständliche Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1237 (Anlage A.09) wurde am 17.6.2025 unterzeichnet und am 24.6.2025 im Amtsblatt der Union veröffentlicht.

In den Mitgliedsstaaten sind bereits Bestrebungen zu verzeichnen, ohne gebührende Berücksichtigung des lokalen Erhaltungszustands die Jagd auf den Wolf zu legalisieren. Als Beispiel verweise ich auf die deutschen Bundesländer Brandenburg, Bayern und Hessen (Anlagen A.50, A.51, A.51a). Ähnliches ist in anderen Mitgliedsstaaten der Fall. In einigen Mitgliedsstaaten wird bzw. wurde bereits – entgegen den Vorgaben zum günstigen Erhaltungszustand – „legal“ gejagt, z.B. Schweden, Lettland, Estland (EuGH, Urteil vom 12.06.2025, Rs. C-629/23) und Spanien (EuGH, Urteil vom 29.07.2024, Rs. C-436/22).

Wissenschaftler haben auch seit der Verabschiedung der Änderungsrichtlinie, wie schon bereits im Kontext der Änderung der Berner Konvention, bemängelt, dass die Entscheidung rein politisch und nicht auf wissenschaftlicher Grundlage getroffen worden ist. Die Geeignetheit lethaler Methoden zur Verringerung von Nutztierschäden sei wissenschaftlich nicht erwiesen und weder Linnell & Cretois 2018 (Anlage A.23) noch Blanco & Sundseth 2023 (Anlage A.14) hätten eine Herabstufung empfohlen. Die Herunterstufung des Schutzstatus biete eine Grundlage für nationale populistische Entscheidungen mit wenig oder keinem Vorteil für Tierhalter, während vorherige Hinweise auf die Verbesserung der Qualität und Transparenz der Datensammlung zu Nutztierrißen auf der EU-Ebene ignoriert worden seien. Es seien bereits „beste Praktiken“ für die Umsetzung von Herdenschutz vorhanden (Kutal et al. 2025, Anlage A.52).

B. Statthaftigkeit der internen Beschwerden nach Art. 10 VO 1367/2006/EG

Die Beschwerde ist gemäß Art. 10 VO 1367/2006/EG (im Folgenden: Aarhus-VO) zulässig.

Sie richten sich gegen einen Verwaltungsakt im Sinne des Art. 2 lit. g) Aarhus-VO. Dieser lautet:

g)
„Verwaltungsakt“ jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der eine rechtliche Wirkung und eine Außenwirkung hat und Bestimmungen enthält, die möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstoßen;

Die Richtlinie (EU) 2025/1237 ist in Anwendung einer völkerrechtskonformen Auslegung des Art. 2 lit. g) Aarhus-VO im Lichte der Aarhus-Konvention als „Rechtsakt ohne Gesetzescharakter“ anzusehen. Rechtliche Außenwirkung und ein möglicher Verstoß gegen das Umweltrecht sind ebenfalls zu bejahen.

Zwar ist die Richtlinie (EU) 2025/1237 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden und damit gemäß Art. 289 Abs. 3 AEUV ein Rechtsakt mit Gesetzescharakter. Die Richtlinie regelt aber einen Inhalt, für den gemäß Art. 19 FFH-RL ein speziell geregeltes, nicht-legislatives

Verfahren zur Verfügung steht. Eine Änderung der Anhänge der FFH-RL nach dem Verfahren gemäß Art. 19 FFH-RL wäre ein gemäß Art. 10, Art. 12 der Aarhus-VO von einer Umweltvereinigung angreifbarer Verwaltungsakt. Die Änderungsrichtlinie (EU) 2025/1237 trifft auch keine über die Änderung der Anhänge, wie sie nach dem dafür speziell normierten Verfahren des Art. 19 FFH-RL durchgeführt werden könnte, hinausgehende Regelung, auf Grund derer die Wahl des Gesetzgebungsverfahrens statt des Verfahrens nach Art. 19 FFH-RL objektiv vorzugswürdig gewesen wäre.

Die Wahl des Gesetzgebers, für die Änderung der Anhänge das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu wählen, mag rechtmäßig oder nicht rechtmäßig gewesen sein. Jedenfalls kann dies aber nicht dazu führen, die Klagerechte der Umweltvereinigungen, die nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention garantiert sind, zu beschränken. Dies hieße, dass die Unionsorgane die Klagerechte von Umweltorganisationen in der Hand hätten und sich diesen entziehen könnten, was nicht den Vorgaben der Aarhus-Konvention entspräche. Die Wahl des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens statt des Verfahrens nach Art. 19 FFH-RL durch die Kommission ist im Verfahren, soweit ersichtlich, nicht begründet worden. Sollten Erwägungen, Rechte von Umweltvereinigungen nach Art. 10, 12 Aarhus-VO ausschließen zu wollen, dem zu Grunde gelegen haben, erschließt sich die Notwendigkeit der weiten Auslegung des Art. 2 lit. g) Aarhus-VO ohne Weiteres. Sollten andere Gründe, z.B. die Tatsache, dass Art. 19 FFH-RL noch nicht in das System der Art. 290, 291 AEUV überführt worden ist und daher Unsicherheiten über dessen Anwendung bestanden haben mögen, eine Rolle gespielt haben, kann es nicht zu Lasten der Umweltvereinigungen und ihrer Rechte nach der Aarhus-Konvention und letztlich der durch die Verleihung dieser Rechte bezweckten Verringerung von Vollzugsdefiziten im Umweltrecht gehen, dass der Unionsgesetzgeber es jahrelang versäumt hat, diese Norm (anders als zahlreiche andere Delegationsnormen) in das System des Vertrags von Lissabon zu überführen. Im Übrigen hat der EuGH kürzlich Art. 19 FFH-RL für einschlägig für Änderungen der Anhänge erklärt, ohne Zweifel an dessen Gültigkeit zu äußern (EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024 – C-601/22 –, Rn. 39).

Die Aarhus-VO ist so weit wie möglich im Lichte des Völkerrechts, genauer des Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus (Aarhus-Konvention) auszulegen.

EuGH, Urteil vom 6.7.2023, Rs. C-212/21 P und C-223/21 P:

66 Dazu ist erstens festzustellen, dass die Bestimmungen des Unionsrechts nach Möglichkeit im Licht des Völkerrechts auszulegen sind, insbesondere wenn mit ihnen ein von der Union geschlossener völkerrechtlicher Vertrag durchgeführt werden soll (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, Rn. 22, und vom 19. Dezember 2019, *Nederlands Uitgeversverbond und Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, Rn. 38).

67 Das ist bei der Verordnung Nr. 1367/2006 der Fall, mit der die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus in Bezug auf die Organe der Union umgesetzt werden sollen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 41).

68 Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus kann zwar nicht zum Zweck der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 geltend gemacht werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Januar 2015, *Rat u. a./Vereniging Milieudefensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2015:4, Rn. 61, und vom 13. Januar 2015, *Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action*

2025-08-13 Antrag nach Aarhus-VO Rat final.docx

Network Europe, C-404/12 P und C-405/12 P, EU:C:2015:5, Rn. 53), doch steht diese Feststellung dem nicht entgegen, dass die Bestimmungen dieser Verordnung nach der in Rn. 66 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung so weit wie möglich im Licht des Übereinkommens von Aarhus ausgelegt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. September 2020, Mellifera/Kommission, C-784/18 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:630, Rn. 77).

69 Eine solche Auslegung stellt nämlich ein wesentliches Mittel dar, um gemäß dem im dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 zum Ausdruck gebrachten Willen des Unionsgesetzgebers sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Unionsrechts mit denen dieses Übereinkommens vereinbar bleiben.

Der EuGH hat für die Auslegung mitgliedstaatlicher Verfahrensvorschriften entschieden, dass diese weit auszulegen sind, um effektiven Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 GRC zu gewährleisten.

EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –, juris:

66. Daher hat zwar Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus keine unmittelbare Wirkung im Unionsrecht und kann somit als solcher im Rahmen eines Rechtsstreits, der unter das Unionsrecht fällt, nicht geltend gemacht werden, um die Anwendung einer dem Unionsrecht zuwiderlaufenden Vorschrift des nationalen Rechts auszuschließen; zum einen gebietet es jedoch der Vorrang der von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge, das nationale Recht, soweit möglich, so auszulegen, dass es mit deren Anforderungen in Einklang steht, und zum anderen verpflichtet diese Bestimmung in Verbindung mit Art. 47 der Charta die Mitgliedstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 45).

{...}

75. Folglich hat das vorliegende Gericht das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltvereinigung wie der Deutschen Umwelthilfe zu ermöglichen, eine Entscheidung, mit der eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erteilt oder geändert wird, die möglicherweise gegen Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 715/2007 verstößt, vor einem Gericht anzufechten (vgl. entsprechend Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 54).

Auch die Aarhus-VO muss vorliegend so ausgelegt werden, dass sie den Zielen des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention gerecht wird. Aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 GRC ergibt sich, dass vorliegend die Richtlinie als Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter angesehen werden muss, um Zugang zu den Gerichten nach Art. 10, 12 Aarhus-VO zu ermöglichen.

In den Erwägungsgründen der Aarhus-Konvention heißt es u.a.:

mit dem Anliegen, daß die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird;

Das Ziel der Aarhus-Konvention ist laut ihrem Artikel 1:

Artikel 1
Ziel

Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein **Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt** beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.

Zwar ist laut Art. 2 Abs. 2 Aarhus-Konvention legislative Tätigkeit vom Anwendungsbereich der Konvention ausgeschlossen. Die Aarhus-Konvention verfolgt aber einen funktionellen, keinen formellen Ansatz bei der Bestimmung eines Akts als legislativ. Für die Zwecke der Aarhus-Konvention ist es zudem nicht erheblich, wie ein Rechtsakt nach dem innerstaatlichen Recht benannt ist. Vielmehr ist seine Funktion erheblich. So stellt das Aarhus Compliance Committee in den Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union vom 14.4.2011, Anlage A.54, fest:

70. As mentioned, the Convention imposes an obligation on the Parties to ensure access to review procedures with respect to various decisions, acts and omissions by public authorities, but not with respect to decisions, acts and omissions by bodies or institutions which act in a legislative capacity.

71. **When determining how to categorize a decision, and act or an omission under the Convention, its label in the domestic law of a Party is not decisive** (cf. ACCC/C/2005/11, para. 29).

Das Aarhus Compliance Committee hat auch festgestellt, dass, wenn eine mitgliedstaatliche Stelle die Wahl zwischen einem Verfahren hat, für das die Regeln zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Zugang zu den Gerichten nach der Konvention gelten, und einem Verfahren, für das diese nicht gelten, die Stelle nicht ohne zwingende Gründe das Verfahren ohne Beteiligung und Zugang zu den Gerichten wählen kann, ohne gegen die Konvention zu verstoßen. Das Aarhus Compliance Committee führt aus (Findings on communication ACCC/C/2004/8 (Armenia), ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, Anlage A.55, Rn. 38-39; angenommen in MOP decision III/6b, ECE/MP.PP/2008/2/Add.10, Rn. 1 und 2.):

"Where the legislation gives the executive a choice between an act that precludes participation, transparency and the possibility of review and one that provides for all of these, the public authorities should not use this flexibility to exempt from public scrutiny or judicial review matters which are routinely subject to administrative decisions and fall under specific procedural requirements under domestic law. Unless there are compelling reasons, to do so would risk violating the principles of the Convention. In this case, the Committee has not been made aware of any compelling reason justifying the choice of this form of decision-making. The Committee finds this approach to be out of compliance with the obligations to ensure that members of the public concerned have access to a review procedure and to provide adequate and effective remedies in accordance with article 9, paragraphs 2-4 [...]."

2025-08-13 Antrag nach Aarhus-VO Rat final.docx

So ein Fall liegt hier vor. Die Kommission hat, gemeinsam mit dem Parlament und dem Rat, ohne zwingende Gründe das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gewählt, für das – ohne die hier vorgeschlagene Auslegung der Aarhus-VO – keine Rechte auf Beteiligung und rechtliche Überprüfung gegeben sind, für dessen Regelungsgehalt aber ein spezielles Verfahren nach „domestic“ (d.h. hier EU-)Recht zur Verfügung stand. Will die Union sich nicht in Widerspruch mit der Aarhus-Konvention setzen, muss sie daher die Aarhus-VO so auslegen, dass dieser Akt trotz der Verfahrenswahl als unter das System der Rechtsbehelfe nach der Aarhus-VO fällt, mithin als Verwaltungsakt i.S.d. Art. 2 lit. g) Aarhus-VO anzusehen ist.

Auch die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 2 Abs. 2 Aarhus-Konvention legt eine ähnliche Interpretation nahe. Der EuGH hat in einem Fall, in dem es darum ging, ob ein administrativer Akt, der vom Parlament „ratifiziert“ worden war, als legislativ und damit nicht unter die Aarhus-Konvention fallend, anzusehen sei. Er kam zu dem Ergebnis, dass der Grund für die Ausnahme von legislativer Tätigkeit aus der Aarhus-Konvention die Annahme ist, dass im Gesetzgebungsverfahren die Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichend gewährleistet ist. Wenn dies jedoch nicht der Fall sei, und hierfür müsste das konkrete Gesetzgebungsverfahren betrachtet werden, sei der Akt des Gesetzgebers nicht als Gesetzgebungsakt im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Aarhus-Konvention anzusehen und die Verfahrensgarantien der Konvention anwendbar.

EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012 – C-182/10 –, juris:

40. Insbesondere kann ein Gesetzgebungsakt, der erlassen wird, ohne dass den Mitgliedern des gesetzgebenden Organs die in Randnr. 37 des vorliegenden Urteils erwähnten Angaben zur Verfügung gestanden hätten, nicht vom Geltungsbereich des Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 85/337 erfasst werden (vgl. Urteil Boxus u. a., Randnr. 46).

41. Es ist Sache des nationalen Gerichts, festzustellen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Hierzu muss es sowohl den Inhalt des erlassenen Gesetzgebungsakts als auch das gesamte Gesetzgebungsverfahren, das zu seinem Erlass geführt hat, und insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die parlamentarischen Debatten berücksichtigen (vgl. Urteil Boxus u. a., Randnr. 47).

42. Dieses im Urteil Boxus u. a. zu Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 85/337 gefundene Ergebnis lässt sich auf Art. 2 Nr. 2 des Übereinkommens von Aarhus übertragen. Zum einen hat nämlich Art. 2 Nr. 2 dieses Übereinkommens einen ähnlichen Inhalt wie Art. 1 Abs. 5 dieser Richtlinie. Zum anderen ist kein sich aus dem Gegenstand oder der Bedeutung des Übereinkommens von Aarhus ergebender Grund ersichtlich, aus dem der Gerichtshof daran gehindert wäre, für die Auslegung der Vorschriften dieses Übereinkommens seine Auslegung ähnlicher Bestimmungen der Richtlinie 85/337 zu übernehmen.

43. Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, dass Art. 2 Nr. 2 des Übereinkommens von Aarhus und Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 85/337 dahin auszulegen sind, dass von ihrem jeweiligen Geltungsbereich nur Projekte ausgeschlossen sind, die im Einzelnen durch einen besonderen Gesetzgebungsakt genehmigt worden sind, so dass die Ziele dieser Bestimmungen durch das Gesetzgebungsverfahren erreicht worden sind. Es ist Sache des nationalen Gerichts, unter Berücksichtigung sowohl des Inhalts des erlassenen Gesetzgebungsakts als auch des gesamten Gesetzgebungsverfahrens, das zu seinem Erlass geführt hat, und insbesondere der vorbereitenden Arbeiten und der parlamentarischen Debatten zu prüfen, ob diese beiden Voraussetzungen erfüllt worden sind. In diesem Zusammenhang kann ein Gesetzgebungsakt, mit dem lediglich ein bereits erlassener Verwaltungsakt „ratifiziert“ wird und der sich darauf beschränkt, zwingende Gründe des Allgemeininteresses anzuführen, ohne dass zuvor ein die Sachfragen betreffendes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird, das es erlaubt, diese Voraussetzungen zu erfüllen, nicht als besonderer Gesetzgebungsakt im Sinne dieser Bestimmung betrachtet

werden und genügt daher nicht, um ein Projekt vom Geltungsbereich dieses Übereinkommens und dieser Richtlinie auszuschließen.

Auch aus dieser Überlegung ergibt sich vorliegend, dass kein Gesetzgebungsakt i.S.d. Aarhus-Konvention vorliegt und daher die Aarhus-VO entsprechend ausgelegt werden muss. Denn das Parlament und der Rat verfügten vorliegend – ebenso wenig wie die Kommission – über ausreichende Angaben für den Erlass der Richtlinie, wie bei den Klagegründen dargestellt werden wird. Die Richtlinie wurde zudem – im Übrigen ohne dass die materielle Voraussetzung dafür vorlag – im Dringlichkeitsverfahren und ohne weitere Öffentlichkeitsbeteiligung oder Anhörung des Umweltausschusses beschlossen. Der Rat entschied sogar im fachfremden Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie, ohne inhaltliche vertiefte Auseinandersetzung. Das Parlament und der Rat verhielten sich im Wesentlichen wie einfache Unterzeichner einer schon von der Kommission getroffenen Entscheidung. Die EU-Organe können sich auch nicht auf die inhaltlichen Befassungen im Kontext mit der Herabstufung des Wolfs in der Berner Konvention im Jahr 2023/2024 berufen. Denn, wie unten dargelegt werden wird, waren die zugrunde liegenden Daten zum Einen nicht ausreichend und zum anderen im Zeitpunkt der Herabstufung auf EU-Ebene nicht mehr aktuell, nicht auf denselben Gegenstand bezogen und erlaubten den EU-Organen nicht die Entscheidung, ob von der Möglichkeit der Beibehaltung eines strengeren Schutzstatus gemäß Art. 12 Berner Konvention im Vergleich zur Vorgabe der Konvention Gebrauch gemacht werden sollte. Unter diesen Umständen ist es nicht gerechtfertigt, den Rechtsakt als von der Ausnahme vom Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention gedeckt anzusehen, da der Zweck der Ausnahme nicht erfüllt ist.

Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, dass im System der Rechtsbehelfe gegen EU-Rechtsakte andere Möglichkeiten als die nach Art. 10, 12 Aarhus-VO, auch gegen EU-Handlungen, die Gesetzgebungsakte sind, zur Verfügung stehen und daher keine gegen die Aarhus-Konvention verstoßende Rechtsschutzlücke bestehe. Denn die sonstigen bestehenden Möglichkeiten erfüllen nicht die Voraussetzungen an effektiven Rechtsschutz in Umweltsachen nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 GRCh. Sie würden erstens nicht schnell genug greifen, um effektiv bedeutsame und ggfs. irreversible Schäden an den Populationen des Wolfs in Europa zu verhindern. Zweitens wären sie übermäßig teuer, was gegen Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention und Art. 47 GRCh verstößt.

Das Aarhus Compliance Committee hat darauf hingewiesen, dass es für die Frage, ob ein System von Rechtsbehelfen die Anforderungen aus Art. 9 Aarhus-Konvention erfüllt, das System als Ganzes betrachtet und dies auch die Praxis der Gerichte umfasst (Findings on communication ACCC/C/2008/31 (Deutschland), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, Anlage A.56, Rn. 54; angenommen in MOP decision V/9h, ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, Rn. 1):

“As already noted in its findings on previous communications, when evaluating compliance with article 9 of the Convention, the Committee pays attention to the general picture regarding access to justice in the Party concerned, in the light of the purpose reflected in the preamble of the Convention that “effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced” [see findings on communications ACCC/C/2006/18 (Denmark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), para. 30, and ACCC/C/2011/58 (Bulgaria) (ECE/MP.PP/C.1/2013/4), para. 52]. The “general picture” includes both the legislative framework of the Party concerned concerning access to justice in environmental matters, and its application in practice by the courts. (...)”

Betrachten wir das System aus Art. 263 AEUV i.V.m. Art. 267 AEUV unter Berücksichtigung der Praxis der Gerichte, wird deutlich, dass es für die vorliegende Angelegenheit keinen effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Die Klage nach Art. 263 AEUV ist Umweltvereinigungen nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH versperrt, sollte der EuGH von seiner Plaumann-Rechtsprechung nicht – wünschenswerterweise – zugunsten von Umweltvereinigungen abweichen. Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ist zwar grundsätzlich einschlägig. In der Praxis bedeutet der Verweis hierauf allerdings eine jahrelange Verzögerung der Klärung der Rechtsfrage der Rechtswidrigkeit bzw. Gültigkeit der Richtlinie (EU) 2025/1237 im Vergleich zu einem Verfahren nach Art. 10, 12 Aarhus-VO. Im konkreten Fall müsste zunächst die mitgliedstaatliche Umsetzung in dem Mitgliedsstaat, in dem die Umweltvereinigung klageberechtigt ist, abgewartet werden. In der Zwischenzeit können in anderen Mitgliedsstaaten bereits Umsetzungen erfolgen und Tötungen von Wölfen erfolgen. In einigen Mitgliedsstaaten könnten sogar aufgrund der bereits erfolgten Implementierung der FFH-RL, deren Art. 14 und der Anhangs V ohne Umsetzungsakt Wölfe getötet werden, wenn es kein allgemeines Tötungsverbot für Arten nach Anhang V in dem betreffenden Mitgliedsstaat gibt. Wenn eine Umweltvereinigung nun im eigenen Mitgliedsstaat gegen einen Umsetzungsakt einen Rechtsbehelf einlegt und eine Vorlage anregt, kann es immer noch mehrerer Instanzen oder auch mehrerer Verfahren bedürfen, bis ein Gericht eine Vorlage beim EuGH macht. Zwar besteht bei der Gültigkeitsfrage eine Pflicht zur Vorlage auch für unterinstanzliche Gerichte. Zum effektiven Schutz des Wolfes gegen eine Umsetzungsmaßnahme wäre wohl ein Eilverfahren gegen einen mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt angezeigt. Ob eine Vorlage im Eilverfahren verpflichtend ist, ist in der juristischen Literatur in Deutschland allerdings umstritten. Selbst wenn man davon ausgeht, dass auch im Eilverfahren eine Vorlagepflicht besteht, zeigt die Praxis der Gerichte eine Zurückhaltung in Bezug auf die Nutzung des Vorabentscheidungsverfahrens. In der Praxis lassen Gerichte häufig die europarechtliche Frage offen und heben einen Bescheid oder einen Umsetzungsakt aus anderen Gründen auf, so dass die Entscheidungserheblichkeit der potenziellen Vorlagefrage entfällt. Das mag für den konkreten Rechtsbehelf auf das von der Umweltvereinigung beantragte Ergebnis hinauslaufen, für die Klärung einer so allgemeinen, europaweit Wirkungen entfaltenden Frage wie der Gültigkeit der Einstufung in Anhang V statt Anhang IV bedeutet dies jedoch, dass zeitgleich andernorts (sei es im selben Mitgliedsstaat oder in den anderen) bereits zahlreiche Wölfe auf Grundlage der Einstufung getötet werden, obwohl über deren Gültigkeit noch nicht entschieden ist. Bis ein mitgliedstaatliches Gericht sich zu einer Vorlage entscheidet, können so Jahre vergehen und mehrere Verfahren gegen Umsetzungsakte, eventuell bis in höhere Instanzen, geführt werden müssen. Die bis zu einer gerichtlichen Klärung durch den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens getöteten Wölfe könnten bereits schwere Schäden an den betroffenen Wolfspopulationen verursachen und damit (zumindest auf absehbare Zeit) irreversible Nachteile haben. Dies kann auch nicht durch viele Einzelrechtsbehelfe effektiv verhindert werden. Eine Umweltvereinigung kann nicht jeden Umsetzungsakt, jede jagdrechtliche Regelung, Schonzeitverordnung oder Einzelfallgenehmigung zur Tötung von Wölfen vorgehen geschweige denn diese überhaupt kennen. Dies ist schlichtweg unmöglich und wenn es auch nur ansatzweise versucht werden sollte, würden für die Umweltvereinigung enorme Kosten entstehen, die nach Art. 47 GRC und nach Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention unzumutbar und übermäßig teuer wären. In anderen Mitgliedsstaaten als dem ihrer Anerkennung steht einer Umweltvereinigung bereits kein Rechtsbehelf zur Verfügung. Die **allgemeine, europaweite Klärung** der Frage der Rechtmäßigkeit der EU-weiten Einstufung des Wolfs in Anhang V über das Verfahren nach **Art. 10**,

12 Aarhus-VO wäre daher der einzige zur Verfügung stehende mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 GRC in Einklang stehende Rechtsbehelf.

Daher muss Art. 2 lit. g) Aarhus-VO im konkreten Fall, in dem ein nicht-legislatives Verfahren für den exakten Regelungsgehalt der Richtlinie zur Verfügung stand, für welches der Öffentlichkeit die Rechte nach der Aarhus-Konvention zugestanden hätten, einschränkend so ausgelegt werden, dass die Richtlinie als „Rechtsakt ohne Gesetzescharakter“ für die Zwecke der Überprüfung nach Art. 10, 12 Aarhus-VO angesehen wird.

Die interne Beschwerde ist also statthaft.

C. Antragsgründe

C. I. Erster Antragsgrund: Verstöße gegen die Geschäftsordnung des Parlaments, die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (im Folgenden: Interinstitutionelle Vereinbarung) und die Geschäftsordnung des Rates

Der Erlass der Richtlinie (EU) 2025/1237 weist eine Vielzahl an Irregularitäten und Verstößen gegen die Geschäftsordnungen der Organe sowie gegen die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung auf. Für sich genommen und erst recht in ihrer Gesamtschau liegen darin wesentliche Verstöße gegen Verfahrensgarantien, die zur Rechtswidrigkeit führen.

Die Kommission hat entgegen Ziff. 12, 13 der Interinstitutionellen Vereinbarung den Änderungsvorschlag COM(2025) 106 final und COM(2025) 106 final/2 **keiner Folgenabschätzung** unterzogen. Es wurden keine alternativen Lösungswege erörtert und es wurde nicht auf einer integrierten und ausgewogenen Bewertung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen unter Vornahme einer qualitativen wie auch einer quantitativen Prüfung beruhend und auf korrekten, objektiven und vollständigen Angaben gestützt die potenziellen kurz- und langfristigen Kosten und Vorteile des Änderungsvorschlags aufgezeigt (vgl. Interinstitutionelle Vereinbarung, Ziff. 12 Abs. 3). Die Studie von Blanco & Sundseth 2023 (Anlage A.14) stellt keine Folgenabschätzung dar, da sie nicht auf korrekten, objektiven und vollständigen Angaben beruht, nicht die Möglichkeit potenzieller kurz- und langfristiger Kosten und Vorteile einer Änderung der Anhänge aufzeigt und zudem nicht zu dem Schluss kommt, dass ein Tätigwerden der Union im Sinne der Senkung des Schutzstatus angezeigt ist. Zudem bezieht sich die Studie auf die Situation im Jahr 2023. Auch gibt es – soweit ersichtlich – **keine Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle.**

Die Kommission hat auch **keine Konsultation** der Öffentlichkeit und der Interessenträger im Sinne der Ziff. 19 der Interinstitutionellen Vereinbarung durchgeführt. Die Datensammlung aufgrund der Pressemitteilung vom 4.9.2023 ist keine Konsultation. Eingaben konnten nur an eine bestimmte E-Mail-Adresse gemacht werden, nicht auf dem offiziellen Portal für öffentliche Konsultationen „Have your say“ (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de). Zudem war die Frist von nur 18 Tagen deutlich zu kurz für eine Konsultation zu einem derart komplexen Thema. Zur Unzulänglichkeit der siehe auch den anhängigen Fall vor der Europäischen Ombudsperson Az. 1758/2024/FA.

Auch das Verfahren im Europäischen **Parlament** ist geprägt von Irregularitäten. Zunächst wurde der Gesetzgebungsvorschlag dem eigentlich **unzuständigen Ausschuss** für Wirtschaft und Soziales zugewiesen. Der Umweltausschuss wurde nicht gehört. Zudem wurde ohne Vorliegen einer in Art. 170 der Geschäftsordnung des Parlaments vorausgesetzten „unvorhergesehenen Entwicklung“ die Entscheidung im **Dringlichkeitsverfahren** nach Art. 170 GO EU-Parlament getroffen.

Auch im Rat wurde die Entscheidung vom 5.6.2025 nicht von der zuständigen Zusammensetzung, sondern in der **fachfremden Ratzzusammensetzung** für Verkehr, Technologie und Energie getroffen. Dies widerspricht Art. 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates.

Alles in allem war auf den verschiedenen Ebenen jeweils nicht gewährleistet, dass die notwendige fachliche Datengrundlage und -bewertung sowie die Partizipation der Öffentlichkeit und die Transparenz gewährleistet waren. Daher ist der Antragsgegenstand formell rechtswidrig.

C. II. Zweiter Antragsgrund: Verstoß gegen Art. 191 AEUV

Die Senkung des Schutzstatus des Wolfs verstößt gegen Art. 191 Abs. 3 und Abs. 1 AEUV. Bei der Entscheidung hat die EU entgegen Art. 191 Abs. 3 AEUV nicht die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten berücksichtigt. Sie hat weiter die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union nicht berücksichtigt und die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. Nichttätigwerdens nicht berücksichtigt. Die Herabstufung entspricht zudem nicht den Zielen der Umweltpolitik der Union gemäß Art. 191 Abs. 1 AEUV. Die Ziele sind u.a. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität sowie die Bekämpfung des Klimawandels. Der Rechtsakt ist daher rechtswidrig.

Auch wenn für die interne Überprüfung der Maßstab der offensichtlichen Beurteilungsfehler (vgl. EuGH, Urteil vom 13. März 2019 – C-128/17 –, Rn. 134 ff. für die gerichtliche Überprüfung) nicht anwendbar ist, liegen hier sogar offensichtliche Beurteilungsfehler vor, wie im Folgenden gezeigt wird.

Wie in der Sachverhaltsbeschreibung dargestellt, haben die EU-Organe sich für die Herabstufung des Wolfs (Rechtsakte COM(2025) 106 final/2 und RL (EU) 2025/1237) nicht auf aktuelle, verfügbare wissenschaftliche Daten gestützt. Sie haben vielmehr verfügbare Daten nicht berücksichtigt und für die Bewertung des Regelungsinhalts wesentliche Daten gar nicht erst erhoben bzw. bewertet. Die vom auf Vorschlag der Kommission erlassenen Ratsbeschluss vom 25.11.2022 abweichende Bewertung – bei Berufung auf im Wesentlichen dieselben Daten – ist schlicht nicht rational erklärbar. Die Gründe für die Bedrohung des Wolfs liegen weiter vor (siehe LCIE 2024, Anlage A.44) und die Wolfszahlen haben sich nicht wesentlich verändert (so auch Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14). Auch die Zahl der Nutztierrisse hat sich nicht wesentlich verändert. Die Studie von Blanco & Sundseth 2023 (Anlage A.14), auf die der Vorschlag der Kommission im Wesentlichen gestützt ist, kommt selbst zu dem Ergebnis, dass keine Änderung angezeigt ist, weil die Zahlen sich nicht wesentlich verändert hätten und über Art. 16 FFH-RL andere Interessen ausreichend berücksichtigt werden könnten.

Die EU-Organe haben zudem die Kritik aus der Wissenschaft, die seit der Herabstufung des Wolfs in der Berner Konvention und seit der Veröffentlichung der Studie von Blanco & Sundseth 2023 (Anlage A.14) veröffentlicht wurde (z.B. daran, dass diese Studie nicht

wissenschaftlichen Anforderungen genüge und die N2K EEIG, für die die Autoren die Studie erstellt haben, keine wissenschaftliche Institution sei), insbesondere von der LCIE 2024 (Anlage A.44) und 700 Wissenschaftlern (Anlage A.46) ignoriert. Sie haben weiter die wissenschaftlichen aktuelleren Publikationen zum Status des Wolfs und zur Methodik der Feststellung eines günstigen Erhaltungszustands (inkl. der Modellierung von Szenarien mit Bewertung des Risikos eines Aussterbens der Populationen) nicht berücksichtigt. Die EU-Organe hätten weiter gemäß Art. 191 Abs. 3 AEUV (wissenschaftlich fundiert) einschätzen müssen, welche Belastungen für den Erhaltungszustand des Wolfs, für die Ökosysteme und ökonomisch aufgrund der Herabstufung des Schutzstatus (dem „Tätigwerden“) zu erwarten sind.

Die EU-Organe hätten weiter gemäß Art. 191 Abs. 3 AEUV (wissenschaftlich fundiert) die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union berücksichtigen müssen. Schon aus den FFH-Berichten nach Art. 17 zum Zeitraum 2013-2018 ergibt sich, dass der Erhaltungszustand des Wolfs in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich ist. Aus dem LCIE-Bericht von Boitani et al. 2022 (Anlage A.25) ergibt sich, dass die Populationen sehr unterschiedlich stark und aus unterschiedlichen Gründen gefährdet sind.

Der Vorschlag der Kommission vom 7.3.2025 (COM(2025) 106 final (ebenso wie COM(2025) 106 final/2) beruft sich hingegen nur auf die Herabstufung in der Berner Konvention, ohne auf die Möglichkeit der Beibehaltung eines strengeren Schutzstatus nach Art. 12 der Berner Konvention einzugehen und ohne die aktuellen Entwicklungen und aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen. Auch Parlament und Rat haben hier nichts Wesentliches beigetragen. Die Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Soziales hingegen hebt eher die Bedeutung von Herdenschutzmaßnahmen und deren besserer Förderung hervor und gibt für die Notwendigkeit der Herunterstufung des Schutzstatus wenig her, auch wenn sie dieser nicht widerspricht.

C. II. 1. Beurteilungsfehler bzgl. des Erhaltungszustands des Wolfs

Die EU hätte den aktuellen Erhaltungszustand und zudem die Auswirkungen ihres Tätigwerdens auf den künftigen Erhaltungszustand ermitteln müssen.

Die EU-Organe haben den Erhaltungszustand des Wolfs nicht ermittelt. Weder Boitani et al. 2022 noch Blanco & Sundseth 2023 (noch andere aktuelle Studien- vgl. Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, und Kaczensky et al. 2024, Anlage A.32) schätzen den Erhaltungszustand des Wolfs im Sinne des Art. 1 lit. i) der FFH-RL ein. Diese Definition hat drei kumulative Voraussetzungen (vgl. auch EuGH, Urteil vom 12. Juni 2025 – C-629/23, Rn. 46): Die Begründung des Vorschlags der Kommission (COM(2025) 106 final und final/2) bezieht sich ausschließlich auf die Gesamtanzahl der Wölfe in der EU und auf die Tatsache, dass diese Gesamtzahl in den letzten Jahren gestiegen ist und die Vermutung, dass sie weiter steigen wird.

Die EU-Organe hätten für einen wissenschaftlichen Ansatz zunächst die mitgliedstaatlichen Berichte nach Art. 17 FFH-RL vom 31.7.2025 abwarten müssen. Es gab keinen vernünftigen Grund, die Änderung des Schutzstatus anderthalb Monate vor Verfügbarkeit dieser zentralen Datengrundlage zu verabschieden. Diese Daten hätten ggfs. kritisch überprüft werden müssen, da ggfs. politische Erwägungen wissenschaftlich belegbare Realitäten überformt haben können (vgl. zum deutschen Bericht für 2019-2024 oben) bilden jedoch im Kontext der FFH-Richtlinie eine wesentliche Grundlage.

Die EU-Organe hätten auf Grundlage der aktuellen Wissenschaft zur Methodik der Bewertung des Erhaltungszustands, insbesondere der aktuellen Studien zur Ableitung eines Referenzwertes (die von der Kommission beauftragte Studie Linnell et al. 2025, Anlage A.33, Kramer-Schadt et al. 2024, Anlage A.30) den Erhaltungszustand des Wolfs auf lokaler Ebene, nationaler Ebene, Ebene der biogeografischen Regionen und Ebene der EU ermitteln müssen, ggfs. auch auf Ebene der Populationen. Hierzu hätten sie die **Rechtsprechung des EuGH** zur Ermittlung und Bewertung des Erhaltungszustands des Wolfs berücksichtigen müssen (Urteil vom 11. Juli 2024, WWF Österreich u. a., C-601/22; Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 60 ff.; EuGH_Urteil vom 12. Juni 2025 – C-629/23, Rn. 46 ff.) Nach dieser Rechtsprechung muss zum Einen der **aktuelle Zustand ermittelt werden**, zum Anderen müssen die **Auswirkungen einer geplanten Maßnahme** (hier der Herabstufung in Anhang V der FFH-RL) eingeschätzt werden, beides jeweils auf **verschiedenen räumlichen Ebenen**. Die Ermittlung des Erhaltungszustands umfasst ein prognostisches Element, bei dem zukünftige Entwicklungen zu berücksichtigen sind, vlg. u.a. EuGH, Urteil vom 12. Juni 2025, Rs. C-629/23:

57 Folglich ist, wie die Generalanwältin in Nr. 59 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, im Fall einer gegenwärtig zufriedenstellenden Situation im Hinblick auf diese Kriterien noch sicherzustellen, dass es sich um eine dauerhafte Situation handelt, damit der günstige Erhaltungszustand einer Art festgestellt werden kann.

58 Insoweit ist insbesondere erstens **jede vorhersehbare Veränderung zu berücksichtigen**, die den Austausch zwischen der in dem betreffenden Mitgliedstaat vorkommenden Population und den anderen Populationen, die zu derselben Population gehören, beeinträchtigen kann.

Als zukünftige Entwicklung ist auch das rechtliche Schutzniveau zu berücksichtigen (EuGH, Urteil vom 12. Juni 2025 – C-629/23 –, Rn. 60), hier also das Szenario eines gesenkten Schutzstatus. Hierbei hätte auch berücksichtigt werden müssen, dass zu erwarten ist, dass einige Mitgliedsstaaten die Herabstufung zum Anlass nehmen werden, die Möglichkeiten zur Jagd und zur selektiven Tötung des Wolfs deutlich und z.T. auch unter Verstoß gegen das Schutzniveau des Art. 14 FFH-RL auszuweiten. Es wurde schon in einigen Mitgliedsstaaten bzw. in einigen Regionen angekündigt, dass die Jagd auch bei Nicht-Vorliegen eines günstigen Erhaltungszustands zugelassen werden soll und es wird Druck auf die zuständigen Stellen ausgeübt, einen günstigen Erhaltungszustand festzustellen (Anlagen A.50, A.51 und A.51a). Sowohl die aufgrund sich im Rahmen des Art. 14 FFH-RL bewegender als auch unter Verstoß gegen sein Regime aus Anlass der Neuregelungen geänderter nationaler Rechtsgrundlagen zu erwartenden erhöhten Abschusszahlen sind dabei zu berücksichtigen. Die übliche Verfahrensdauer, bis Verstöße gegen EU-Recht, sei es durch die Kommission oder den EuGH, abgestellt werden, und bis dahin zu erwartende Auswirkungen auf den Erhaltungszustand müssen hierbei berücksichtigt werden. Mehrere wissenschaftliche Studien haben zudem bewiesen, dass die Liberalisierung der Tötung von Wölfen zu einer Zunahme der Wilderei führt (Chapron & Treves 2016, Anlage A.57, Santiago-Avila et al. 2020, A.58). Auch diese Erhöhung hätte mit in die Prognose einbezogen werden müssen. Zudem hätten die Folgewirkungen der vermehrten Tötung von Wölfen auf den Erhaltungszustand betrachtet werden müssen, z.B. weniger genetischer Austausch und verringerte genetische Diversität aufgrund geringerer Dichte, Mortalität von Welpen und Jungtieren, sowie Rudelinstabilität und die geringere Reproduktionsrate von Wölfen in Folge des Verlusts eines Tiers oder mehrerer Tiere aus dem Rudel. Studien zeigen, dass durch die Tötung eines Tiers die Wahrscheinlichkeit, dass das Rudel zum Ende des

biologischen Jahres noch stabil ist, um 27% sinkt. Ist das getötete Tier ein Leittier (Elterntier), sinkt die Wahrscheinlichkeit sogar um 73%. Auch die Wahrscheinlichkeit der Reproduktion eines Rudels im auf eine Tötung folgenden Jahr sinkt um 22%, bei Tötung eines Leittiers sogar um 49% (Cassidy et al. 2023, Anlage A.59, vgl. auch Brainerd et al. 2008, Anlage A.60). Nichts von dem ist von den EU-Organen ermittelt oder berücksichtigt worden.

Gänzlich übersehen haben die EU-Organen zudem die Tatsache, dass auch der Schutz von Lebensstätten und das Verbot absichtlicher Störungen gem. Art. 12 FFH-RL mit einer Herunterstufung wegfallen. Die Auswirkungen dieser Änderung im Schutzstatus hätten ebenfalls in die Prognose einfließen müssen.

Die Populationsgefährdungsanalyse von Kramer-Schadt et al. 2024 (Anlage A.30) zeigt, dass es wissenschaftlich möglich ist, verschiedene Szenarien und die Mortalität zu modellieren.

Die LCIE hat 2024 darauf hingewiesen, dass einige Population aufgrund geringer genetischer Vielfalt u./o. Austauschs gefährdet sind, und dieses Problem wird sich bei einer Verringerung der Dichte von Wölfen verschärft und auch bezogen auf weitere Populationen stellen. Kramer-Schadt et al. 2024 (Anlage A.30) haben gezeigt, dass eine Erhöhung der Mortalität um (nur) 21% zur Gefahr des Aussterbens der deutschen Population führen würde.

Neben der Einschätzung des Erhaltungszustands ist diese Prognose der Folgen der Herabstufung auch im Rahmen der Berücksichtigung der Belastungen des Tätigwerdens im Sinne des Art. 191 Abs. 3 AEUV, bei der nach der Interinstitutionellen Vereinbarung notwendigen Folgenabschätzung sowie als notwendige Datengrundlage im Sinne der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 7.9.2006, Rs. C-310/04, Rn. 105 ff.) erforderlich (zu letzterem siehe unter C. V. 1).

C. II. 2. Beurteilungsfehler bzgl. der ökologischen Funktion des Wolfs und der ökonomischen und gesellschaftlichen Vorteile von Wölfen

Die ökologische Funktion des Wolfs – trophische Kaskaden, verbesserte Gesundheit und Fitness der Wildbestände, Erhöhung des Potenzials natürlicher CO₂-Senken – hätten als Vorteile eines Nicht-Tätigwerdens bzw. Nachteile eines Tätigwerdens der EU im Sinne des Art. 191 Abs. 3 AEUV berücksichtigt werden müssen. Überdies hätten die ökonomischen Vorteile dieser ökologischen Funktionen des Wolfs – Kosteneinsparungen in der Forstwirtschaft, im Waldnaturschutz und in der Reduktion von CO₂-Emissionen und bei der Tierseuchenbekämpfung, die Verringerung von Verkehrsunfällen mit Wild sowie Potenziale des Ökotourismus berücksichtigt werden müssen. Auch die Empfehlung Nr. 56 der Berner Konvention (Anlage A.45) empfiehlt die Berücksichtigung der Rolle der Spezies, für die eine Änderung des Schutzstatus in Frage kommt, im Ökosystem. Nachdem wissenschaftlich fortschrittlichen Beurteilungsrahmen „Green Status“ der IUCN spielen bei der Einschätzung eines Grünen Status für eine Art neben deren Präsenz und Viabilität im gesamten natürlichen Verbreitungsgebiet der Art eine Bewertung der Erfüllung ihrer Funktionen eine Rolle (vgl. <https://www.iucnredlist.org/about/green-status-species>).

Die EU-Organen haben im Prozess der Herabstufung des Wolfs keine der Funktionen des Wolfs und keine der ökonomischen und gesellschaftlichen Vorteile des Wolfs ermittelt geschweige denn berücksichtigt. Dies ist ein offensichtlicher Beurteilungsfehler.

Diese Prognose der Folgen der Herabstufung in diesen Kontexten ist auch im Rahmen der Berücksichtigung der Belastungen des Tätigwerdens im Sinne des Art. 191 Abs. 3 AEUV, bei der

nach der Interinstitutionellen Vereinbarung notwendigen Folgenabschätzung sowie als notwendige Datengrundlage im Sinne der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 7.9.2006, Rs. C-310/04, Rn. 105 ff.) erforderlich (zu letzterem siehe unter C. V. 1).

C. II. 3. Beurteilungsfehler bzgl. Koexistenzkonflikten

Die EU-Organe gehen in ihrer Begründung für die Herabstufung von erhöhten sozio-ökonomischen Konflikten aus. Hierbei stehen Nutztierrisse im Vordergrund, die in der Pressemitteilung vom 4.9.2023 behauptete Gefahr für den Menschen wurde – soweit ersichtlich – später nicht mehr hervorgehoben. Erhöhte sozio-ökonomische Konflikte sind aber nicht ausreichend erwiesen. Vielmehr ist die Situation im Wesentlichen wie bisher. Hierzu wird auf die Ausführungen im Sachverhalt zu Koexistenzkonflikten verwiesen. Obwohl Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, – mit nicht wissenschaftlichen Methoden – eine leichte Erhöhung der Rissereignisse feststellen, kommen sie auf S. 52 zu der Einschätzung:

“On a large scale, the overall impact of wolves on livestock in the EU is very small.”

Es wird in der Studie und in der Wissenschaft – auf die Ausführungen im Sachverhalt wird verwiesen – an verschiedenen Stellen auf die Bedeutung von Herdenschutzmaßnahmen hingewiesen, die auch die regional unterschiedliche Betroffenheit zumindest teilweise erklären können und zentral für die Lösung sind. Hinzu kommen ergänzend Lösungsmöglichkeiten nach Art. 16 FFH-RL unter dem bisherigen strengen Schutzsystem. Hierzu Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 14:

*„In other words, the **existing rules on derogations make it possible to balance different interests** against the conservation aims of the Directive. The Directive thus authorizes Member States to take action to derogate from certain provisions in order to address the specific challenges they are currently facing in relation to the wolf population. In this context, **Member States have at their disposal the appropriate means to address local conflicts and circumstances**, in line with the principle of subsidiarity.“*

Die EU-Organe führen keine Begründung an, warum sie von dieser Einschätzung abweichen und die Senkung des Schutzstatus als Reaktion auf (vermeintlich) erhöhte sozio-ökonomische Konflikte für sinnvoll und sogar vorzugswürdig halten.

Die EU-Organe hätten gemäß Art. 191 Abs. 3 AEUV (wissenschaftlich fundiert) einschätzen müssen, welche Vorteile die Änderung des Schutzstatus des Wolfs (das „Tätigwerden“) bringt. Hierzu haben sie nichts ermittelt bzw. wissenschaftliche Beweise, dass Tötungen für die Reduktion von Nutztierissen nicht effizient sind, außer wenn der Bestand erheblich minimiert wird (siehe hierzu Ausführungen im Sachverhalt, S. 11 ff.), was aber gegen die Berner Konvention und auch gegen Art. 14 FFH-RL verstoßen dürfte, ignoriert. Sie hätten daher bei der Berücksichtigung der Vorteile zu dem Ergebnis kommen müssen, dass die Herabstufung gerade keinen wesentlichen Vorteil in Bezug auf den Schutz von Nutztieren bietet.

In der Nicht-Ermittlung des (tatsächlich nicht vorhandenen) Vorteils der Herunterstufung liegt ein offensichtlicher Beurteilungsfehler i.S.d. Art. 191 Abs. 3 AEUV. Hierzu wird auch unter C. V. 2. Im Kontext des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit) weiter ausgeführt.

Nach alledem ist festzuhalten, dass der verfahrensgegenständliche Rechtsakt in mehrfacher Hinsicht gegen Art. 191 Abs. 3 AEUV verstößt und somit rechtswidrig sind.

C. III. Dritter Antragsgrund: Verstoß gegen Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 EUV

Der verfahrensgegenständliche Rechtsakt verstößt auch gegen das **Vorsorgeprinzip** und den Grundsatz, dass die Umweltpolitik der Union auf ein **hohes Schutzniveau** zielt, Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 EUV.

Das Vorsorgeprinzip, welches auch der Unionsgesetzgeber zu beachten hat, besagt, dass, wenn bei der Prüfung der besten zur Verfügung stehenden Daten eine **Ungewissheit** darüber bestehen bleibt, ob eine Maßnahme, die eine geschützte Art beeinträchtigen kann, mit deren Erhaltung in einem günstigen Erhaltungszustand vereinbar ist, **von der Maßnahme abzusehen ist** (ständige Rechtsprechung, vgl. zu Maßnahmen durch Mitgliedsstaaten z.B. EuGH, Urteil vom 10.10.2019, Rs. C-674/17, Rn. 66; Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL, C-436/22, Rn. 72; Urteil vom 11.7.2024, Rs. C-601/22, Rn. 64).

Vorliegend besteht erhebliche Ungewissheit darüber, ob die Herabstufung des Schutzstatus des Wolfs in Anhang V der FFH-RL und die in der Folge zu erwartenden Anpassungen der Schutzsysteme der Mitgliedsstaaten, für den Erhaltungszustand des Wolfs im Sinne des Vorsorgeprinzips vereinbar ist. Die EU-Organe haben dies schlicht nicht anhand wissenschaftlicher Daten ermittelt. Auch die Wissenschaft hat – unabhängig von den EU-Organen – bislang nichts hervorgebracht, was die Ungewissheit ausräumen könnte, im Gegenteil sprechen sämtliche wissenschaftlichen Publikationen gegen die Herabstufung.

Generalanwältin Capeta hat in ihren Schlussanträgen in Rs. C-601/22 zu den Voraussetzungen der Herabstufung einer Art im Lichte des Vorsorgeprinzips wie folgt ausgeführt:

55. Wenn in Betracht zu ziehen sein soll, eine Art aus den Schutz-Anhängen zu streichen, dann müsste ihr Erhaltungszustand günstig sein. Ferner könnte, um dem **Vorsorgeprinzip** Rechnung zu tragen, die Streichung einer Art aus dem Schutz-Anhang erfolgen, sobald ihr **günstiger Erhaltungszustand gesichert** (d. h. keine kurzfristige Schwankung) ist und in geeigneter Weise **nachgewiesen wäre, dass die Wirkung der Faktoren, die zu ihrem ungünstigen Zustand geführt haben, entfallen ist**⁽²⁴⁾. Im Gegensatz hierzu ist jedoch, wie vorhin erwähnt, der Erhaltungszustand des Wolfs in Österreich bei Weitem nicht günstig (vgl. Nr. 27 der vorliegenden Schlussanträge). Unter diesen Umständen konnte die Kommission somit möglicherweise einfach keinen vernünftigen Grund dafür erkennen, das Verfahren nach Art. 19 der Habitatrichtlinie einzuleiten und Österreich von Anhang IV der Richtlinie auszunehmen.

Weder ist der Erhaltungszustand des Wolfs günstig (weder auf lokaler, noch überall auf mitgliedstaatlicher, noch auf Gesamt-EU-Ebene), noch ist dies gesichert, noch ist nachgewiesen, dass die Faktoren, die zum ungünstigen Zustand geführt haben, entfallen sind. Vielmehr ist mit der Herabstufung erneut einem wesentlichen Faktor, der zum ungünstigen Zustand geführt hat, nämlich die Verfolgung durch Menschen, Vorschub geleistet worden. Dies führt zu einer erheblichen zusätzlichen Ungewissheit in Bezug auf die zukünftige positive Entwicklung des Erhaltungszustands des Wolfes.

Nach alledem hätten die EU-Organe von einer Herabstufung absehen müssen. Die Herabstufung ist wegen Verstoßes gegen das Vorsorgeprinzip rechtswidrig.

Die Herabstufung zielt auch nicht auf ein hohes Schutzniveau ab. Vielmehr wird ohne triftige Gründe das Schutzniveau abgesenkt. Dies verstößt gegen Art. 191 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 EUV.

C. IV. Vierter Antragsgrund: Ermessensnichtgebrauch

Die Kommission, der Rat und das Parlament haben dadurch die Grenzen ihres Ermessens überschritten, dass sie das ihnen zustehende Ermessen nicht ausgeübt haben. Sie gingen bei ihrer Entscheidung fehlerhafterweise davon aus, nach der Änderung der Berner Konvention dazu verpflichtet zu sein, die Herabstufung des Wolfs in EU-Recht umsetzen zu müssen. Auch wenn sie hiervon – entgegen den Verlautbarungen der Kommission – nicht ausgegangen sein sollten, haben sie dennoch ihr Ermessen in Bezug auf die Frage, ob es angezeigt ist, die Änderung in EU-Recht zu übernehmen, nicht ausgeübt. Im Dokument COM(2025)106 final vom 7.3.2025 und COM(2025)106 final/2 vom 6.6.2025 (veröffentlicht im Amtsblatt am 17.6.2025) heißt es jeweils auf S. 1 (Hervorhebung nicht im Original):

*„Nach dem Inkrafttreten und zur Umsetzung dieser Änderung im Rahmen des Übereinkommens von Bern **müssen** die Anhänge der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) geändert werden, indem die Art aus Anhang IV der Richtlinie gestrichen und in Anhang V aufgenommen wird.“*

Auf S. 8 derselben Dokumente heißt es:

„Auf der Grundlage einer eingehenden Analyse des Zustands der Wolfspopulationen in der EU schlug die Kommission im Dezember 2023 vor, den Schutzstatus des Wolfs im Rahmen des Übereinkommens von Bern zu ändern. Der Rat verabschiedete diesen Vorschlag im September 2024.“

Es wird an keiner Stelle begründet, warum es angezeigt sei, den Schutzstatus des Wolfs auch auf EU-Ebene zu ändern.

Gemäß Art. 12 der Berner Konvention steht es den Mitgliedern frei, strengere Schutzmaßnahmen zu erlassen. Die EU und auch ihre Mitgliedsstaaten sind daher nicht verpflichtet, den Schutzstatus des Wolfs zu senken. Auch ergibt sich aus der Senkung des Schutzstatus auf Konventionsebene kein Erfahrungswert, dass dies – zumal bezogen auf alle Mitgliedsstaaten – angezeigt wäre. Die Begründung der Kommission und auch die Entschließung des Parlaments und des Rates beinhalten keine Hinweise, dass sie sich ihres Handlungsspielraums, einen höheren Schutzstatus beizubehalten, bewusst waren und dieses Ermessen ausgeübt hätten.

Die EU-Organe konnten und können auch nicht ohne Weiteres auf ihre Erwägungen in Bezug auf die Herabstufung des Wolfs nach der Berner Konvention beziehen. Seitdem war bereits Zeit vergangen und es waren wissenschaftliche Reaktionen auf die Herabstufung laut geworden und aktuelle wissenschaftliche Publikationen erschienen (siehe S. 21 ff.).

Nach dem System der FFH-RL war eine Herabstufung auch nicht naheliegend. Der EuGH hat entschieden, dass selbst Arten, die einen günstigen Erhaltungszustand haben (es ging um den Erhaltungszustand auf Ebene eines Mitgliedsstaates), vom System des Art. 12 FFH-RL i.V.m Anh. IV weiterhin geschützt sind (EuGH, Urteil vom 11.7.2024, Rs. C-601/22 Rn. 44).

Daher sind die Antragsgegenstände wegen Ermessensnichtgebrauch rechtswidrig.

C. V. Fünfter Antragsgrund: Ermessensüberschreitung und Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die EU-Organe haben das ihnen eingeräumte Ermessen überschritten. Der verfahrensgegenständliche Rechtsakt zur Herabstufung des Schutzstatus des Wolfs verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV. Erstens haben die EU-Organe für die Entscheidung wesentliche Grunddaten nicht erhoben und bzw. oder nicht berücksichtigt. Zweitens haben sie die vorhandenen Daten falsch bewertet und die Herabstufung verstößt gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Herabstufung ist zur Erreichung ihres Ziels, der Reduktion von Nutztierissen, schon nicht geeignet. Sie ist zudem nicht erforderlich, da sie nicht die mildeste Maßnahme darstellt, die zur Erreichung des Ziels existiert. Sie verstößt zudem gegen das Übermaßverbot.

C. V. 1. Falsche bzw. unvollständige Datengrundlage

Die EU-Organe haben, wie bereits unter C. II. (S. 33 ff.) dargestellt, mehrere erhebliche Faktoren und Umstände der Situation, die mit dem Rechtsakt geregelt werden sollte, nicht erhoben und nicht berücksichtigt. Dies gilt erstens für den aktuellen Erhaltungszustand des Wolfs, zweitens für die Auswirkungen der Änderung des Schutzstatus auf den Erhaltungszustand des Wolfs und drittens für die Auswirkungen der geplanten Änderung auf die ökologische Funktion des Wolfs und deren ökologische wie ökonomische Folgen. All dies ist weder Inhalt von Boitani et al. 2022 (Anlage A.25), noch von Blanco & Sundseth 2023 (Anlage A.14). Andere Grundlagen – insbesondere aktuelle Kritik an Blanco & Sundseth 2023 und an der Herabstufung des Schutzstatus in der Berner Konvention sowie aktuelle Veröffentlichungen, u.a. zur Methodik der Feststellung eines günstigen Erhaltungszustands mittels Festlegung von Referenzwerten, haben die EU-Organe nicht berücksichtigt (siehe auch oben bei C. II., S. 33 ff.).

Daraus folgt Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, denn die EU-Organe haben beim Erlass von COM(2025) 106 final/2 und der Richtlinie (EU) 2025/1237 nicht alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit dem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt.

EuG, Urteil vom 31.1.2024, T-745/20, Rn. 119, in Bezug auf die Pflicht zur Bewertung durch den Unionsgesetzgeber:

- 119 Diese wissenschaftliche Bewertung muss auf den besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten beruhen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen (vgl. entsprechend Urteil vom 17. März 2021, FMC/Kommission, T-719/17, EU:T:2021:143, Rn. 70). Sie muss der zuständigen öffentlichen Stelle eine so zuverlässige und fundierte Information vermitteln, dass sie die volle Tragweite der aufgeworfenen wissenschaftlichen Frage erfassen und ihre

Politik in Kenntnis der Sachlage bestimmen kann (vgl. entsprechend Urteile vom 14. November 2013, IcdA u. a./Kommission, T-456/11, EU:T:2013:594, Rn. 52, und vom 17. März 2021, FMC/Kommission, T-719/17, EU:T:2021:143, Rn. 71).

EuGH, Urteil vom 7.9.2006, Rs. C-310/04:

120 **Muss der Gemeinschaftsgesetzgeber wie im vorliegenden Fall künftige Auswirkungen einer zu erlassenden Regelung beurteilen, die nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden können, so kann seine Beurteilung zwar nur beanstandet werden, wenn sie sich im Licht der Informationen, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Regelung verfügt hat, als offensichtlich fehlerhaft erweist** (Urteil Jippes u. a., Randnr. 84 und die dort zitierte Rechtsprechung).

121 Auch bezieht sich das weite Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers, das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung impliziert, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten (vgl. insbesondere Urteil vom 25. Oktober 2001 in der Rechtssache C-120/99, Italien/Rat, Slg. 2001, I-7997, Randnr. 44).

122 Für eine solche gerichtliche Kontrolle ist es jedoch, auch wenn sie begrenzt ist, **erforderlich, dass die Gemeinschaftsorgane, die den in Rede stehenden Rechtsakt erlassen haben, in der Lage sind, vor dem Gerichtshof zu belegen, dass sie beim Erlass des Rechtsakts ihr Ermessen tatsächlich ausgeübt haben, was voraussetzt, dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt worden sind.**

123 Daraus folgt, dass die Gemeinschaftsorgane zumindest in der Lage sein müssen, die Grunddaten, die zur Begründung der angefochtenen Maßnahmen dieses Rechtsakts zu berücksichtigen waren und von denen die Ausübung ihres Ermessens abhing, beizubringen und klar und eindeutig darzulegen.

124 Wie in den Randnummern 116 bis 118 dieses Urteils ausgeführt worden ist, ergibt sich aus den von der Kommission in der mündlichen Verhandlung gemachten Angaben, dass **bestimmte Arbeitskosten bei ihrer vergleichenden Untersuchung der voraussichtlichen Rentabilität des Baumwollanbaus unter der neuen Beihilferegelung, die als Grundlage für die Festsetzung des Betrages der kulturspezifischen Zahlung für Baumwolle diente, nicht eingeschlossen und somit nicht berücksichtigt wurden.**

125 Die spanische Regierung macht indessen unter Berufung auf bezifferte Studien geltend, dass diese Kosten berechnet werden könnten, dass sie erheblich seien und dass ihre Berücksichtigung erhebliche Zweifel an der Rentabilität des Baumwollanbaus unter der neuen Beihilferegelung aufkommen lasse.

126 Ohne dass es erforderlich wäre, sich dazu zu äußern, ob die von der einen oder der anderen Partei gemachten bezifferten Angaben zutreffen, **ist festzustellen, dass sich die Erheblichkeit der betreffenden Arbeitskosten für die Berechnung der Kosten der Baumwollerzeugung und der voraussichtlichen Rentabilität des Baumwollanbaus als solche schwer bestreiten lassen dürfte. Der von der Kommission geltend gemachte Umstand, dass die Erhebung der entsprechenden Daten mit bestimmten technischen Problemen verbunden gewesen wäre, ändert nichts an ihrer Erheblichkeit.**

127 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass der Rat und die Kommission keine genauen Argumente vorgetragen haben, mit denen das Vorbringen der spanischen Regierung entkräftet würde, dass die Kosten der Baumwollerzeugung bei einer Einbeziehung der genannten Kosten so hoch ausfielen, dass eine hinreichende Rentabilität dieser Kultur unter der neuen Beihilferegelung nicht gewährleistet sei, so dass die Gefahr bestehe, dass diese Kultur zumindest in erheblichem Umfang aufgegeben oder gegebenenfalls durch andere Kulturen verdrängt werde.

128 Überdies steht fest, dass die potenziellen Auswirkungen der Reform der Beihilferegelung für Baumwolle auf die wirtschaftliche Situation der Entkörnungsunternehmen nicht untersucht worden sind.

(...)

133 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der Rat, der Urheber der Verordnung Nr. 864/2004, vor dem Gerichtshof nicht belegt hat, dass er beim Erlass der mit dieser Verordnung eingeführten neuen Beihilferegelung für Baumwolle tatsächlich sein Ermessen ausgeübt hat, was die Berücksichtigung aller erheblichen Faktoren und Umstände des Einzelfalls implizierte, darunter die Berücksichtigung der Gesamtheit der mit dem Baumwollanbau verbundenen Arbeitskosten und der Lebensfähigkeit der Entkörnungsunternehmen, ohne die die Rentabilität dieses Anbaus nicht beurteilt werden konnte.

(...)

135 Folglich ist festzustellen, dass gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen worden ist.

EuGH Urteil vom 8.7.2010, Rs. C-343/09, Afton Chemical:

31 Als Zweites ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 95 Abs. 3 EG die Kommission von einem hohen Schutzniveau ausgeht und dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen berücksichtigt. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.

32 Im Übrigen bestimmt Art. 174 Abs. 1 EG, dass die Umweltpolitik der Union zur Verfolgung einer Reihe von Zielen wie u. a. zum Schutz der menschlichen Gesundheit beiträgt. Art. 174 Abs. 3 EG sieht vor, dass die Union bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten berücksichtigt. Diese Verpflichtung gilt insbesondere für das Verfahren nach Art. 95 Abs. 3 EG, bei dem die Berücksichtigung neuer Daten erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission, C-405/07 P, Slg. 2008, I-8301, Randnr. 61).

Die von den EU-Organen verwendeten – in Bezug auf die erheblichen Faktoren und Umstände der Situation unvollständigen – Daten (insb. die Berichte nach Art. 17 FFH-RL von 2013-2018, Boitani et al. 2022 und Blanco & Sundseth 2023) begründen – wie bereits dargelegt – keine Änderung des Schutzstatus.

Bereits diese fehlenden Grunddaten begründen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, was zur Rechtswidrigkeit des Rechtsakts führt.

C. V. 2. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der verfahrensgegenständlichen Rechtsakt verstößt auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Herabsetzung des Schutzstatus des Wolfs erlaubt laut den EU-Organen den Mitgliedsstaaten mehr „Flexibilität“. Mit „Flexibilität“ dürfte gemeint sein, dass unter Art. 14 FFH-RL, im Gegensatz zum Regime des Art. 12 FFH-RL, kein allgemeines Tötungsverbot besteht. Zudem entfallen mit der Änderung des Schutzregimes das Störungsverbot und das Verbot der Beschädigung von Lebensstätten nach Art. 12 FFH-RL, auch wenn dies von den EU-Organen bisher offenbar übersehen worden ist.

Die Herabstufung des Schutzstatus des Wolfs ist nicht verhältnismäßig, weil sie für das Ziel, Nutztierrisse zu minimieren, nicht geeignet ist (C. V. 2. 1.). Sie ist auch nicht die mildeste

Maßnahme, um dieses Ziel zu erreichen (C. V. 2. 2.). Sie ist zudem unverhältnismäßig (C. V. 2. 3.) (vgl. zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit EuGH, Urteil vom 4. Mai 2016, Rs. C-358/14, Rn. 78 mit weiteren Nachweisen, ständige Rechtsprechung).

C. V. 2. 1. Ungeeignetheit zur Erreichung der Reduktion von Nutztierrißen

C. V. 2. 1. 1. Ungeeignetheit der Jagd

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 14.6.2007 (Rs. C-342/05) festgestellt, dass nicht nachgewiesen sei, dass die Jagd zur Verhütung ernster Schäden in der Tierhaltung geeignet sei (Rn. 42 f., 47). Seitdem hat die Wissenschaft die Geeignetheit von Jagd zur Reduktion von Nutztierrißen nicht bestätigt. Wie im Sachverhaltsteil, S. 11 ff., dargestellt und den Anlagen A.23, A.36, A. 44 und A.52 zu entnehmen ist, ist selbst ein kurzfristiger Effekt allenfalls dann anzunehmen, wenn die lokale Wolfspopulation stark minimiert oder gar ausgelöscht wird. Dies ist aber auch nach dem Schutzregime des Art. 14 FFH-RL nicht zulässig. Selbst dann gibt es Hinweise, dass die Tötung von Wölfen die Anzahl von Nutztierrißen lokal sogar erhöhen kann, was die Annahme der kurzfristigen Effizienz in Frage stellt, siehe S. 11 ff. und Anlagen A.36, A.38 und A.39. Zudem werden Territorien meist schnell wieder besiedelt, sodass eine mittel- bis langfristige Geeignetheit zu verneinen ist. Zu alledem wird auf die ausführliche Darstellung der wissenschaftlichen Erkenntnisse auf S. 11 ff. nebst Anlagen A.23, A.36, A.21, A.38, A.39 und A.14 verwiesen. Auf die nicht erwiesene Effizienz von Tötungen zur Reduktion von Nutztierrißen weist auch die Stellungnahme der LCIE von 2024 (Anlage A.44) hin.

C. V. 2. 1. 2. Ungeeignetheit selektiver Tötungen

Auch die Geeignetheit einer selektiven Tötung von Wolfsindividuen oder Rudeln, die dazu neigen Nutztiere zu reißen, zur Verringerung von Nutztierrißen, ist weder kurzfristig noch mittel- bzw. langfristig wissenschaftlich erwiesen. Hierzu wird auf die Ausführungen auf S. 13 ff. Nebst den dort genannten Anlagen, insb. Anlage A.23 und A.36, verwiesen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass kurzfristig der Effekt einer selektiven Tötung aufgrund einer möglichen Erhöhung von Rißen aufgrund der Veränderung der Rudelstruktur und des Drucks auf das verbleibende Elternteil (s.o., S. 11, 14 mit Anlage A.36) fraglich ist. Mittel- bis langfristig ist die Geeignetheit des Abschusses einzelner Tiere, die gelernt haben, dass Nutztiere gute Beute sind und die ggfs. in der Lage sind, Herdenschutzmaßnahmen zu überwinden, jedenfalls dann nicht gegeben, wenn nicht zugleich flächendeckend der Herdenschutz angewandt und ggfs. ausgebaut wird. Denn ohne die Anwendung von Herdenschutz ist es nur eine Frage der Zeit, bis der nächste Wolf lernt, Weidetiere zu reißen. Wölfe erlernen anhand von vermehrten Gelegenheiten, nicht oder nicht ausreichend geschützte Weidetiere zu reißen und auch das Überwinden von Zäunen. Sie trainieren regelrecht die Technik des Überwindens von Herdenschutz. Reinhardt et al. 2023 (Anlage A.36) fassen den Stand der Wissenschaft zur Frage der Geeignetheit selektiver Tötungen wie folgt zusammen (S. 242, Hervorhebungen nicht im Original):

„Wird die gezielte Entfernung dieses Tieres das Problem lösen?“

Zunächst muss geprüft werden, ob und inwieweit die Nutztiere vor Wolfsübergreifen geschützt waren. Eine Entnahme wird nur dann den gewünschten nachhaltigen Effekt haben, wenn in dem betroffenen Gebiet ein Wolf trotz fachgerecht geschützter Nutztiere

gelernt hat, empfohlene Herdenschutzmethoden zu überwinden, und dieses Individuum dann gezielt getötet wird. Somit kommt der Umsetzung effektiver Herdenschutzmaßnahmen eine maßgebliche Rolle zu. Dagegen wird in einem Gebiet mit vielen ungeschützten Nutztieren ein selektiver Abschuss, wenn überhaupt nur eine kurzfristige Wirkung haben. Hier ist es nur eine Frage der Zeit, bis der nächste Wolf ungeschützte oder schlecht geschützte Nutztiere tötet. In einer solchen Situation bringt nicht die Wolfstötung die gewünschte nachhaltige Reduktion von Schäden, sondern die flächendeckende Anwendung von wirksamen Herdenschutzmaßnahmen.“

C. V. 2. 1. 3. Ungeeignetheit von Störungen und der Beeinträchtigung von Lebensstätten

Es ist nicht ersichtlich, dass absichtliche Störungen oder die Beeinträchtigung von Lebensstätten geeignet sein könnten, Nutztierrisse zu reduzieren. Hierfür ist bislang auch nichts vorgebracht worden. In Bezug auf die Verringerung der Populationsdichte von Wölfen oder die Verhinderung deren Ansiedlung durch Störungen oder die Beeinträchtigung von Lebensstätten kann auch die obigen Ausführungen zu Jagd und selektiven Tötungen und deren Ungeeignetheit verwiesen werden.

C. V. 2. 2. Keine Erforderlichkeit der Herabsetzung des Schutzstatus

Die Herabsetzung des Schutzstatus ist zur Erreichung des Ziels, Herdenschutz zu minimieren, auch nicht erforderlich. Es stehen mildere Mittel zur Verfügung. Insbesondere ist der **flächendeckende Ausbau von Herdenschutzmaßnahmen** sowohl ein geeigneteres als auch ein milderes Mittel zur Minimierung von Nutztierrisse als die Liberalisierung von Tötungen, Störungen und Beeinträchtigungen von Lebensstätten. Unter dem bisherigen Schutzregime des Art. 12 i.V.m. Art. 16 FFH-RL konnte das Mittel Herdenschutz bereits als ultima ratio durch selektive Tötungen ergänzt werden. Insgesamt ist dieses System aus Herdenschutz, ergänzt durch einzelne selektive Tötungen, milder und geeigneter als die Herabstufung des Schutzstatus. Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, schreiben hierzu auf S. 14:

„In other words, the existing rules on derogations make it possible to balance different interests against the conservation aims of the Directive. The Directive thus authorizes Member States to take action to derogate from certain provisions in order to address the specific challenges they are currently facing in relation to the wolf population. In this context, Member States have at their disposal the appropriate means to address local conflicts and circumstances, in line with the principle of subsidiarity.“

Die EU-Organe haben nichts angeführt, was diese Einschätzung erschüttern könnte. Wie auf S. 15 ff. ausführlich dargestellt, ist die Geeignetheit von Herdenschutzmaßnahmen wissenschaftlich eindeutig erwiesen und können Tötungen ohnehin – wenn überhaupt – nur in Form von selektiven Tötungen und in Verbindung mit der flächendeckenden Anwendung von Herdenschutz effektiv Nutztierrisse verringern. Der Ausbau und die flächendeckende Anwendung von Herdenschutz sind demnach – auch unter dem abgesenkten Schutzregime – alternativlos. Daher fallen auch die Kosten hierfür unter beiden Schutzregimen – sei es nach Art. 12 oder Art. 14 FFH-RL – an. Als milderes Mittel zur Verringerung von Nutztierrisse steht alternativ zur Herabsenkung des Schutzstatus insbesondere die Verbesserung und der weitere Ausbau von Herdenschutz durch den von der Wissenschaft seit längerem geforderten Ausbau

von finanzieller Unterstützung und Beratung bei der Anwendung von Herdenschutz (vgl. S. 16 nebst Anlagen A.36, A.14) zur Verfügung. Das technische Knowhow für die weitere Verbesserung von Herdenschutz, auch in verschiedenen Kontexten, ist vorhanden (Linnell & Cretois 2018, S. 67, 69, Anlage A.23, Reinhardt et al. 2023, S.250).

Ergänzend könnten die EU-Organe dazu beitragen, die Anwendung des Art. 16 FFH-RL (bzw. deren nationalen Umsetzungsvorschriften) rechtssicherer zu machen. Hierfür müsste analysiert werden, welche Hindernisse für die Mitgliedsstaaten bei der Anwendung von Art. 16 FFH-RL – wenn überhaupt – bestehen. Beispielsweise könnten Vorgaben oder Anwendungshinweise zum Monitoring und zur der Rechtsprechung des EuGH entsprechenden Ermittlung und Begründung des Erhaltungszustands der Populationen i.S.d. Art. 16 FFH-RL gegeben werden. Einige Ausnahmegenehmigungen wurden von Gerichten aufgehoben, weil die Ermittlung und Bewertung des Erhaltungszustands der Populationen nicht den Vorgaben des EuGH genügte. Ein weiterer Grund, der zuweilen zur gerichtlichen Aufhebung von Ausnahmen nach Art. 16 FFH-RL geführt hat, ist das Fehlen ausreichender Herdenschutzmaßnahmen. Hierzu wurde bereits vorgetragen, dass dieses als Mittel zur Reduktion von Nutztierrißen sowohl vorzugswürdig, da geeigneter und milder, wäre, als auch alternativlos ist, da es ohnehin Voraussetzung für eine Geeignetheit von selektiven Tötungen (die – wenn überhaupt – nur in Kombination mit dem flächendeckenden Ausbau von Herdenschutzmaßnahmen gegeben ist) ist.

Die EU-Organe haben auch nicht die mildere Mittel einer Herabstufung des Schutzstatus nur in bestimmten Regionen geprüft (vgl. Stellungnahme der LCIE 2024, Anlage A.44), was theoretisch denkbar wäre, wenn wissenschaftlich erwiesen wäre, dass ein günstiger Erhaltungszustand besteht, dies auch für die Zukunft und unter herabgesetztem Schutzstatus gesichert wäre, und die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands des Wolfes in anderen Regionen dadurch nicht gefährdet würde. In diesem Kontext wird aber darauf hingewiesen, dass zum Einen die Voraussetzungen derzeit nicht gegeben sind und zum Anderen dieses Mittel zwar milder als eine Herabstufung auf der Ebene der gesamten Union, aber aus den oben genannten Gründen kein geeignetes Mittel zur Reduktion von Nutztierrißen wäre.

C. V. 2. 3. Kein angemessenes Verhältnis zwischen regelungsbedingten Nachteilen und angestrebtem Ziel

Der durch die Regelung erzielte Gewinn steht in einem deutlichen Missverhältnis zu deren Nachteilen. Es wurde bereits ausführlich dargelegt, dass aufgrund der Ungeeignetheit der Liberalisierung von Tötungen und Beeinträchtigungen zur Reduktion von Nutztierrißen tatsächlich gar kein Gewinn zu erwarten ist. Selbst wenn man von einem Gewinn ausgehen würde, ergäbe sich jedoch ein unangemessenes Verhältnis zwischen Nach- und Vorteilen.

Die Nachteile der Herunterstufung des Schutzstatus sind sowohl für die Art Wolf – sein Erhaltungszustand wird sich in deren Folge im Vergleich zum aktuellen Schutzregime deutlich verschlechtern – als auch für das Ökosystem und den Menschen enorm. Durch die zu erwartende Reduktion von Wölfen als direkte und indirekte Folge der Liberalisierung von Tötungen wird die Rolle des Wolfs im Ökosystem in deutlich geringerem Maße ausgeübt werden können, was – im Vergleich zum Szenario des weiterhin strengen Schutzes nach Art. 12 FFH-RL und den unter diesem Schutzregime zu erwartenden Entwicklungen der Wolfspopulationen – zu Verschlechterungen des Zustands der Wälder, der Biodiversität und der Kapazität von Wäldern als CO₂-Senken führen wird, ebenso wie zu einer größeren Ausbreitung von Tierkrankheiten und -seuchen auf Wild- und Nutztiere und zu einer Erhöhung der Anzahl von Verkehrsunfällen

mit Wild. Verbissschäden und Kosten für die Bekämpfung von Tierseuchen sowie für den Schutz junger Bäume vor Verbissschäden werden deutlich erhöht sein.

Es darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass mit der Herabstufung des Schutzstatus auf historischen Animositäten beruhenden Politiken und der Wilderei Vorschub geleistet wurde. Diese beiden Faktoren waren die Hauptgründe für die Ausrottung des Wolfes (vgl. Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 12). Die EU hat durch die wissenschaftlich nicht indizierte Herabstufung ihre führende Rolle als Hüterin des Artenschutzes in der EU aufgegeben. Mindestens für den Zeitraum bis zu einer Durchsetzung des Schutzregimes aus Art. 14 FFH-RL durch Kommission oder EuGH ist damit zu rechnen, dass einige Mitgliedsstaaten über das abgesenkte Schutzsystem zu Lasten des Wolfs und des Naturschutzes hinausgehende Politiken einführen und/oder sich entsprechende Praktiken etablieren werden (vgl. S. 24 und Anlagen A.50, A.51 und A.51a).

Diese Nachteile überwiegen bei Weitem die (als Hypothese angenommenen) Vorteile einer wie auch immer zu quantifizierenden Verringerung von Schäden aufgrund von Nutztierissen. Die Kosten von Herdenschutzmaßnahmen dürfen hier nicht einbezogen werden, da diese auch unter dem herabgesetzten Schutzstatus anfallen, denn Tötungen allein bewirken keinen Schutz von Nutztieren. Nach der Rechtsprechung von EuG und EuGH dürfen wirtschaftliche Interessen im Umweltbereich nicht ausschlaggebend sein (EuG T-745/20, Urteil vom 31.1.2024, Rn. 276, mit weiteren Nachweisen).

Im Übrigen haben die EU-Organe diese Abwägung nicht vorgenommen. Sie haben weder die hier angegebenen Größen auch nur im Ansatz quantifiziert, noch haben sie sie qualitativ gegeneinander abgewogen.

Nach alledem stehen die Nachteile der Herabstufung des Schutzstatus auch außer Verhältnis zu deren Vorteilen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Regelung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt und daher rechtswidrig ist.

C. V. 2. 4. Unverhältnismäßigkeit zur Abwehr vermeintlicher Gefahren für den Menschen

Die ursprünglich von der Kommission behauptete potenzielle Gefahr für Menschen wurde im späteren Verfahrensverlauf nicht mehr aufgegriffen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Abwehr dieser (tatsächlich nicht gegebenen) Gefahr nicht mehr Ziel der Herabstufung war. Im Übrigen wäre auch in dieser Hinsicht die Regelung nicht verhältnismäßig. Es ist bereits erwiesen, dass eine solche Gefahr nicht besteht bzw. derart gering ist, dass kein Handlungsbedarf besteht (vgl. Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6 mit weiteren Nachweisen, Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 55). Daher ist dies kein legitimes Ziel einer Regelung.

Die mit der Herabstufung einhergehende Liberalisierung der Tötung von Wölfen und von Störung bzw. Beeinträchtigung ihrer Lebensstätten wäre auch nicht geeignet, um dieses Ziel zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die Jagd. Für Menschen gefährliches Verhalten geht in den seltenen bekannten Fällen von Wölfen aus, die an Menschen habituiert wurden oder tollwütig sind (vgl. Di Bernardi et al. 2025, Anlage A.21, S. 6 mit weiteren Nachweisen, Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 55). Die Jagd als nicht-selektive Methode kann hiergegen nichts ausrichten. Selektive Tötungen sind hier als ultima ratio nach dem erfolglosen Ergreifen anderer milderer Maßnahmen (vgl. Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 70 f. mit weiteren Nachweisen) das probate Mittel.

Die Herabstufung ist nicht erforderlich. Als milderer Mittel existiert bereits die Möglichkeit als ultima ratio im Einzelfall eine Ausnahme nach Art. 16 FFH-RL zu erlassen. Dies ist ein in diesem Kontext adäquates Mittel (vgl. Blanco & Sundseth 2023, Anlage A.14, S. 14).

Die Herabstufung ist auch nicht angemessen um diesem „Problem“ zu begegnen. Wie bereits erläutert und wissenschaftlich nachgewiesen (s.o.), ist die Gefahr für Menschen derart gering, dass die bedeutenden Konsequenzen einer Herabstufung des Schutzstatus deutlich über das Angemessene hinausgehen. Wie bereits ausführlich erläutert, hat die Herabstufung voraussichtlich bedeutende Auswirkungen sowohl für den „individuellen“ Schutzstatus von Wolfindividuen als auch für den Erhaltungszustand der Wolfspopulationen insgesamt. In Anbetracht der äußerst geringen Gefahr, dass von Wölfen eine Gefahr für Menschen ausgehen könnte, sind diese Nachteile für die Erhaltung der Art unangemessen groß.

Aus diesen Gründen beantragt der Antragsteller,

die Richtlinie (EU) 2025/1237 zu überprüfen. Die Überprüfung sollte als Eilsache durchgeführt werden und zu dem Ergebnis kommen, dass dieser Akt rechtswidrig ist. Ich beantrage daher, ihn aufzuheben bzw. den hierfür notwendigen Vorgang zu initiieren.

Zwei diesem Antrag im Wesentlichen entsprechende Anträge auf interne Überprüfung gehen auch an das Parlament und die Kommission.

Mit freundlichen Grüßen

Kerstin Kühn
Rechtsanwältin

Anlagenverzeichnis

Anlage Nr.	Beschreibung
A.01	Auszug aus dem Vereinsregistereintrag zum Antragsteller
A.02	Satzung des Antragstellers
A.03	Freistellungsbescheinigung zum Nachweis der Gemeinnützigkeit des Antragstellers
A.04	Anerkennung des Antragstellers zum Einlegen von Rechtsbehelfen als Umweltvereinigung im Sinne des deutschen Umweltrechtsbehelfsgesetzes
A.05	Geschäftsbericht des Antragstellers für 2023
A.06	Geschäftsbericht des Antragstellers für 2024
A.07	Vollmachten des Antragstellers für Rechtsanwältin
A.08	Zulassungsurkunde der Rechtsanwältin zur Rechtsanwaltschaft
A.09	Richtlinie (EU) 2025/1237
A.10	Vorschlag der Kommission COM(2025) 106 final/2
A.11	Karte des historischen und aktuellen (Stand 2008), Verbreitungsgebiets des Wolfs
A.12	Gerber et al. 2024, Do ecologizing wolves trigger non-consumptive effects in European ecosystems
A.13	Ripple et al. 2025, The strength of the Yellowstone trophic cascade after wolf reintroduction, mit Corrigendum
A.14	Blanco & Sundseth 2023, The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union. An In-Depth Analysis
A.15	Schumann 2022, Entwicklung der Schalenwildbestände im Fläming unter Einfluss des Wolfes, Bachelorarbeit
A.16	Van Beek Kalkoen et al. 2022, Einfluss von großen Beutegreifern auf die Nahrungssuche des Rothirsches
A.17	Spracklen et al. 2025, Wolf reintroduction to Scotland could support extensive woodland expansion and associated carbon sequestration
A.18	Wójcicki & Borowski 2023, Presence of wolves leads to spatial differentiation in deer browsing pressure on forest regeneration
A.19	Wenting et al. 2024, Influence of Human Hunting Strategies and Large Carnivore Presence on Population Dynamics of European Facultative Scavengers
A.20	Schmitz et al. 2023, Trophic rewilding can expand natural climate solutions
A.21	Di Bernardi et al. 2025, Continuing recovery of wolves in Europe
A.23	Linnell & Cretois 2018, Research for AGRI Committee – The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe
A.24	Petridou & Kati 2025, Are Wolves the Real Problem? Challenges faced by Livestock Farmers Living Alongside Wolves in Northwestern Greece
A.25	Boitani et al. 2022, Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe

2025-08-13 Antrag nach Aarhus-VO Rat final.docx

A.26	Smeds et al. 2022, From high masked to high realized genetic load in inbred Scandinavian wolves
A.27	Hansen et al. 2011, Evaluation of the conservation genetic basis of management of grey wolves in Sweden
A.28	Nowak et al. 2024, Wolves In the borderland – changes in population an wolf diet in Romincka Forest along the Polish-Russian-Lithuanian state borders
A.29	Krumenacker 2025, Umweltminister Schneider übergeht bei der Bewertung des Wolfs die eigenen Leute, abrufbar unter https://www.riffreporter.de/de/umwelt/wolf-deutschland-erhaltungszustand-artenschutz-ffh-richtlinie
A.30	Kramer-Schadt et al. 2024, Populationsgefährdungsanalyse für die Art Wolf (Anhang II und IV FFH-Richtlinie), BfN-Schriften 715/2024
A.31	Fisher & Randi 2025, Uncertain and outdated data should not be used to push for the downgrading of European wolf (Canis lupus) populations. Some comments on Blanco & Sundseth (2023) report for the European Commission, abrufbar unter https://www.greenimpact.it/wp-content/uploads/2025/04/Wolf-Blanco-Sundseth-2023-Review-01.04.25...pdf
A.32	Kaczensky et al. 2024, Large Carnivore Range and Population Estimates Update 2017-2022
A.33	Linnell & Boitani 2025, Developing methodology for setting Favourable Reference Values for large carnivores in Europe
A.34	Empfehlung P9_TA(2022)0423 des Europäischen Parlaments
A.35	Antwort der Kommission vom 7.3.2023 auf Empfehlung P9_TA(2022)0423 des Europäischen Parlaments, abrufbar unter https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/Procedure-file?reference=2022%2F2952%28RSP%29
A.36	Reinhardt et al. 2023, Wie lassen sich Nutztierübergriffe durch Wölfe nachhaltig minimieren? – Eine Literaturübersicht mit Empfehlungen für Deutschland, in: Voigt (Hrsg.), Evidenzbasiertes Wildtiermanagement
A.37	Singer et al. 2023, The spatial distribution and temporal trends of livestock damages caused by wolves in Europe
A.38	Fernandez-Gil et al. 2016, Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain
A.39	Santiago-Avila et al. 2018, Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbors
A.40	Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf, Wolfsverursachte Schäden, Präventions- und Ausgleichszahlungen in Deutschland 2024
A.41	Pressemitteilung der Kommission vom 4.9.2023, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_4330

A.42	Offener Brief von NGOs vom 11.9.2023 an Kommissionspräsidentin Von der Leyen, abrufbar unter https://www.wwf.eu/?11704941/Open-letter-to-Commission-President-von-der-Leyen-on-protection-status-of-wolves
A.43	Vorschlag der Kommission COM(2023) 799 final vom 20.12.2023 zur Herabstufung des Wolfs in der Berner Konvention
A.44	Stellungnahme der Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) vom 13.11.2024 zum Vorschlag der Herabstufung des Wolfs in der Berner Konvention
A.45	Empfehlung Nr. 56 (1997) des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention
A.46	Brief von 700 Wissenschaftlern an Generalsekretär der Berner Konvention vom 30.11.2024
A.47	Schreiben von NGOs vom 3.4.2025 an polnische Ratspräsidentschaft
A.48	Legislative EntschlieÙung des Parlaments P10_TA(2025)0100 vom 8.5.2025
A.49	Rat der Europäischen Union, Abstimmungsergebnis vom 5.6.2025
A.50	BZ vom 10.8.2025, Brandenburg will 330 Wölfe schieÙen
A.51	Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 6.8.2025
A.51a	Pirsch.de vom 5.8.2025 über die Situation in Hessen
A.52	Kutal et al. 2025, Deeply Political and Populist Decisions on Large Carnivores in Europe in Recent Times
A.53	Aarhus Compliance Committee, Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union vom 17.3.2017
A.54	Aarhus Compliance Committee, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union vom 14.4.2011
A.55	Aarhus Compliance Committee, Findings on communication ACCC/C/2004/8 (Armenia), ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1
A.56	Aarhus Compliance Committee, Findings on communication ACCC/C/2008/31 (Deutschland), ECE/MP.PP/C.1/2014/8
A.57	Chapron & Treves 2016, Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of large carnivores
A.58	Santiago-Avila et al. 2020, Liberalizing the killing of endangered wolves was associated with more disappearances of collared individuals in Wisconsin, USA
A.59	Cassidy et al. 2023, Human-caused mortality triggers pack instability in gray wolves
A.60	Brainerd et al. 2008, The Effects of Breeder Loss on Wolves

2025-08-13 Antrag nach Aarhus-VO Rat final.docx