

Die Schonzeitaufhebung beim Gamswild im oberbayerischen Alpenraum: ein Verstoß gegen die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie?

Von Rechtsanwalt Dr. Michael Pießkalla, LL.M.Eur., München*

Die zu den bejagbaren Wildarten zählende Gams wird gerne als „Charakterkopf“ der Alpen bezeichnet. Ihr Anblick löst bei vielen von uns Heimatgefühle aus. Um den Wiederkäuer, der zu den von der FFH-Richtlinie besonders geschützten Arten zählt, herrscht indes seit Jahren lebhafter Streit. Wildtierschützer befürchten einen Bestandsrückgang, während die auf die Schutzwaldsanierung und den Waldumbau fokussierenden Forstvertreter anmerken, die Gams sei weit verbreitet. Die Bundesanstalt für Naturschutz hat das Gamswild im Jahr 2020 jedoch auf die Vorwarnliste der Roten Liste bedrohter Tierarten gesetzt. Der nachfolgende Beitrag möchte der Frage nachgehen, ob die Bejagung der Gams, insbesondere ihre mitunter ganzjährige Bejagung in ausgewiesenen oberbayerischen Schutzwaldsanierungsgebieten, gegen europäisches Recht verstößt.

Durch die „Verordnung über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern“¹ wird die Bejagung von Rehwild, Rotwild und Gamswild auf konkret festgelegten „Schutzwaldsanierungsflächen“ außerhalb der gesetzlich festgelegten Jagdzeiten gestattet. Die seit 2019 in Kraft befindliche Fassung der Verordnung verliert frühestens mit Ablauf des 31. Juli 2024 ihre Gültigkeit. Die Jagdausübung während der gesetzlichen Schonzeiten soll, im Rahmen einer effektiven Vergrämungs- und Dezimierungsstrategie, die durch die genannten Wildtierarten verursachten Verbiss-, Fege- und Schältschäden an Forstpflanzen im Schutzwald vermindern und letztlich dem Grundsatz „Wald vor Wild“ (Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 BayWaldG) zur Geltung verhelfen.

Ob die auf Abschusserhöhung basierende Bejagungsstrategie, welcher die Annahme zugrunde liegt, die Wilddichte, das heißt die Zahl der sich auf einer bestimmten Fläche aufhaltenden Wildwiederkäuer sei entscheidend für das Ausmaß jener Wildschäden, welche sich dem im dreijährigen Turnus erstellten „Forstlichen Gutachten zur Situation der Waldverjüngung“ (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 BayJG) entnehmen lassen, Erfolg verspricht, wird in Fachkreisen lebhaft diskutiert. Kritiker des „Waldumbaus mit der Waffe“ wenden ein, auch der hohe Freizeitdruck im Alpenraum, die damit verbundene Beunruhigung der Wildtiere und das Fehlen von Schutz- und Äsungszone begünstige Verbiss. Sie fordern, dass gerade bei der Einbringung neuer Baumarten, welche auf Schalenwild besondere Anziehungskraft entfalten, Aufforstungsflächen durch Einzel- oder Flächenschutzmaßnahmen vor Verbiss geschützt werden müssten.

Dass die Gämse (*Rupicapra rupicapra*) als eine von der Schonzeitaufhebung betroffene Wildtierart im Jahr 2020 vom Bundesamt für Naturschutz auf die Vorwarnliste der Roten Liste bedrohter Tierarten gesetzt werden mussten², ist ein Aspekt, der auch in Zeiten des Waldumbaus hin zu klimaresilienten Baumarten die Aufmerksamkeit von Legislative, Exekutive und Judikative erregen sollte. Denn dem prominent ins Feld geführten Grundsatz „Wald vor Wild“ und dem dahinterstehenden forstlichen Ziel, naturnahe Mischwälder zu etablieren, setzt das europäische Sekundärrecht Lebensraum- und artenschutzrechtliche Grenzen. Das Gamswild gehört zu den nach Anlage V der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (i.F.: FFH-Richtlinie)³ besonders geschützten Tierarten. Art. 2 Abs. 2 der FFH-Richtlinie enthält insoweit die Zielvorgabe, einen günstigen Erhaltungszustand unter anderem der geschützten Tierarten herbeizuführen oder aufrechtzuerhalten, sodass nicht nur die akute Bedrohung, sondern bereits ein absehbarer Bestandsrückgang zu europarechtlichen Zielvorgaben in Widerspruch steht.

I. Jagd- und Schonzeiten beim Gamswild

Die gesetzlichen Jagdzeiten für die Gämse ergeben sich aus § 22 Abs. 1 Satz 1 BJagdG i. V. m. § 1 Nr. 4 JagdzeitV. Demnach ist die Bejagung im Zeitraum vom 1. August bis 15. Dezember eines jeden Jahres zulässig. Die Schonzeit wurde vom Bundesgesetzgeber so gewählt, dass einerseits die Bejagung vom Hochwinter (Notzeit) bis hin zur Setzzeit (ca. Juni) unterbleibt. Insofern stehen Tierschutzaspekte im Vordergrund. Der – unabhängig von Jagdzeiten geltende – Muttertierschutz führt ferner dazu, dass bei Beginn der Jagdzeit im August die zur Aufzucht von Jungtieren (Kitzen) benötigten „führenden“ Muttertiere nicht bejagt werden dürfen.

Die hier thematisierte Schonzeitaufhebungsverordnung der Regierung von Oberbayern führt, in Bezug auf die Gämse, zu einer weitreichenden Ausdehnung der Jagdzeiten. § 1 sieht zunächst für beide Geschlechter und alle Altersklassen eine Verlängerung der Jagdzeit von 16. Dezember bis 31. Januar, das heißt in den Hochwinter, vor. Darüber hinaus dürfen Böcke (d. h. männliche Tiere ab zwei Jahren), Jährlinge (einjährige männliche Tiere) sowie weibliche Gämse bis zwei Jahre auch im Zeitraum vom 1. Februar bis 31. Juli bejagt werden. Dies entspricht einer ganzjährigen Bejagung von Böcken, Jährlingen und bis zu zweijährigen weiblichen Stücken. Bei Kitzen, das heißt den im laufenden Jagdjahr geborenen Jungtieren, wird die Jagdzeit zwar lediglich auf den Zeitraum 1. Februar bis 31. März ausgedehnt, was jedoch keinen Schutz dieser Tiere suggerieren sollte: Denn in Anbetracht des zum 1. April wechselnden Jagdjahres (§ 11 Abs. 4 Satz 4 BJagdG) fallen die noch im Februar und März als Kitze geltenden Tiere beider Geschlechter ab 1. April in die bis 31. Juli bejagbare Altersgruppe. Faktisch ist somit, abgesehen von weiblichen Tieren über zwei Jahren (Jagdzeit 1. August bis 31. Januar) und dem auch während der regulären Jagdzeit geltenden Muttertierschutz, eine ganzjährige Bejagung des Gamswildes möglich. Die für die Bewirtschaftung der im Eigentum des Freistaates Bayern stehenden Wald- und Aufforstungsflächen zuständigen Bayerischen Staatsforsten (BaySF) machen von der Möglichkeit der Bejagung außerhalb der regulären Jagdzeiten („Schonzeitbejagung“) in erheblichem Umfang Gebrauch.

* Der Autor ist Rechtsanwalt und Partner der Rechtsanwaltskanzlei Bendler, Fuchs-Baumann & Kollegen, München (www.muc-legal.de).

1 Oberbayerisches Amtsblatt Nr. 4 v. 22.02.2019, S. 40 ff.

2 Bundesamt für Naturschutz, Rote Liste und Gesamtartenliste der Säugtiere (Mammalia) Deutschlands, Heft 170 (2), 2020, S. 42.

3 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. Nr. L 206 vom 22.07.1992, S. 7 ff.

II. Einige wildbiologische Aspekte

Das Gamswild wird im Allgemeinen mit zwei bis drei Jahren geschlechtsreif, weibliche Gämsen bringen in der Regel ein Gamskitz zur Welt. Die – insbesondere im Vergleich zum Rehwild – deutlich geringere Reproduktionsrate beim Gamswild⁴ ist in Anbetracht des Hegeziels in § 1 Abs. 2 BJagdG, das auf einen gesunden Wildbestand abzielt, bei der Bejagung angemessen zu berücksichtigen. Schließlich zieht auch der Lebensraum im Gebirge eine nicht unerhebliche Zahl von Verlusten nach sich⁵. Nach Nr. 9.1. der „Richtlinien für die Hege und Bejagung des Schalenwildes in Bayern“⁶ ist die mittlere Altersklasse (4 – 7 Jahre) weitgehend zu schonen und der Abschuss – wie im Allgemeinen beim Schalenwild – auf den Zuwachs (Kitze) und die Jugendklasse (1 – 3 Jahre) zu konzentrieren. Die mittlere Altersklasse dient gerade bei Böcken als „Reserve“ für jene Tiere, die unter natürlichen Bedingungen besonders aktiv am Paarungsgeschehen teilnehmen (ca. acht- bis zehnjährige Böcke). Zusätzlich sehen die Hegerichtlinien vor, dass Eingriffe in den Zuwachs und nach strengen Wintern auch in die Jugendklasse niedriger gehalten werden können. Ein entsprechender Abschussanteil an Kitzen soll unter anderem Winterverluste vermindern. Eine Bejagung, welche die Alters- und Sozialstruktur erhält, einen gesunden wie artenreichen Wildbestand (Art. 1 Abs. 2 BayJG) sichert, ist somit schon aus Gründen der Waidgerechtigkeit und der Hegeziele vonnöten. Schließlich soll der Abschuss natürliche Verluste nachbilden. Wird im Zuwachs, in der Jugend- und insbesondere in der Mittelklasse zu stark eingegriffen, erreichen zu wenig männliche Tiere das besonders aktive Paarungsalter von ca. acht Jahren und mehr, was sich, auch angesichts der oben genannten Reproduktionsrate und strukturellen Schwächung, negativ auswirkt.

Neben der quantitativen Festlegung der Abschüsse spielt auch der Ort der Bejagung eine erhebliche Rolle. Unter wildbiologischen und Hegeaspekten wäre es von Vorteil, die bevorzugten Winterstände des Gamswildes von der Bejagung weitgehend auszunehmen. Dies sind der Sonne ausgesetzte Flächen und Hänge mit Südausrichtung, an denen auch in der kalten Jahreszeit ausreichend Äsungsangebote vorhanden sind. Gerade die durch stetigen Jagddruck erzeugte Beunruhigung des Gamswildes in den Winterständen animiert zu Fluchten, führt zu Winterverlusten und – wegen des erhöhten Energieverbrauchs – sogar zu einer Erhöhung des Verbisses, was im Widerspruch zu den erklärten forstlichen Zielen der Bestandsreduzierung steht.

III. Räumlicher Geltungsbereich der Schonzeitaufhebung, Rechtsgrundlage

Der räumliche Anwendungsbereich der eingangs genannten Verordnung der Regierung von Oberbayern wird in § 2 Abs. 1 auf 90 festgelegte „Sanierungs- bzw. Gefährdungsgebiete“ erstreckt. Diese liegen in den Landkreisen Berchtesgadener Land, Traunstein, Rosenheim, Miesbach, Bad Tölz-Wolfratshausen und Garmisch-Partenkirchen und damit im Lebensraum des Gamswildes. Der Verordnung ist eine Kartendarstellung beigelegt, aus der sich die Flächen ablesen lassen. Rechtsgrundlage für die Schonzeitaufhebungsverordnung ist Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG: Hiernach wird die Höhere Jagdbehörde, das heißt die Bezirksregierung (Art. 49 Abs. 2 Nr. 2 BayJG), ermächtigt, gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 BJagdG für bestimmte Gebiete oder für einzelne Jagdreviere aus besonderen Gründen, wozu unter anderem die Vermeidung übermäßiger Wildschäden zählt, die Schonzeiten aufzuheben.

IV. Europarechtliche Vorgaben der FFH-Richtlinie

Die bundes- (§ 22 BJagdG) und landesrechtlichen (Art. 33 BayJG) Vorschriften werden, was die Zulässigkeit des „Ob“ und „Wie“ bei der Bejagung der Gämsen betrifft, von europarechtlichen Vorschriften überlagert. So enthält die FFH-Richtlinie Zielvorgaben, welche sich an die EU-Mitgliedstaaten richten (Art. 24 FFH-Richtlinie) und die in nationales Recht umzusetzen bzw. bei dessen Anwendung zu berücksichtigen sind. Entgegenstehende inländische Rechtsvorschriften sind – anders als bei EU-Verordnungen – zwar nicht unanwendbar, können jedoch – als Verstöße gegen Art. 4 Abs. 3 EUV – zu Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) führen.

1. Ziel: günstiger Erhaltungszustand

Die FFH-Richtlinie verfolgt das Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen (Art. 2 Abs. 1). Die Maßnahmen, welche die Richtlinie anordnet, sollen einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse bewahren oder wiederherstellen. Art. 1 Buchst. i) FFH-Richtlinie legt fest, dass der Erhaltungszustand einer Art (nur) dann als „günstig“ zu betrachten ist, wenn aufgrund der Daten über die Populationsdynamik anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird. Ferner darf das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder aktuell noch in absehbarer Zeit abnehmen, und es muss – dauerhaft – ein genügend großer Lebensraum vorhanden sein, um das langfristige Überleben der Populationen dieser Art zu sichern. Ein günstiger Erhaltungszustand ist folglich dann nicht mehr gegeben, wenn die Populationsgröße schrumpft oder langfristig zurückzugehen droht. Eine Population besteht aus einer Mehrzahl von Exemplaren einer Art, die einen bestimmten, zusammenhängenden Lebensraum bewohnen und in der Regel über mehrere Generationen hinweg eine genetische Kontinuität aufweisen⁷.

Der Verlust nur einzelner Populationen schließt bereits – geht man von der Formulierung der Richtlinie aus – den „günstigen Erhaltungszustand“ aus. Folglich kann eine positive Einschätzung zum Zustand nicht damit begründet werden, dass zwar einzelne Populationen abnehmen oder verloren gehen, solange nur andernorts ein Populationsbestand sich positiv entwickelt. Eine nur auf einzelne Teillebensräume und Populationen fokussierte Sichtweise verbietet sich.

2. Besonderer Schutzstatus nach Anlage V der FFH-Richtlinie

Die FFH-Richtlinie ordnet die Gämsen in Anhang V den besonders geschützten Arten zu. Demzufolge kann deren Entnahme aus der Natur und deren Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein. Die Einordnung als jagdbare Tierart (§ 2 Nr. 1 BJagdG) und die Bejagung aufgrund behördlicher Abschusspläne ist daher, selbst wenn damit eine Verkürzung

4 Zum Vergleich: Die Reproduktionsrate liegt beim Gamswild bei 30 – 40 % der weiblichen Tiere, beim Rehwild bei 80 – 120 %, vgl. Nr. 7 der Richtlinien für die Hege und die Bejagung des Schalenwildes in Bayern, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten v. 09.12.1988, Az. R 4-7902-157 (AllMBl. 1989 S. 73), i.F.: Hegerichtlinien.

5 Zu erwähnen sind Abstürze im Fels und der Umstand, dass Gamskitze bevorzugte Beute des Steinadlers sind.

6 Siehe Fn. 4.

7 Vgl. *Stöckel/Müller-Walter* in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 45 BNatSchG Rn. 18.

oder Abschaffung der Schonzeiten einhergeht, für sich genommen kein Verstoß gegen die FFH-Richtlinie.

Jedoch ist bei jeglicher Form der Bejagung aufgrund von Abschussplänen zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Erhaltungszustand der in Art. 2 FFH-Richtlinie genannten Arten und Lebensräume – einbezogen ist somit auch das von Anlage V erfasste Gamswild – zu überwachen (Monitoringpflicht). Dieses Monitoring dient dazu, die Eingriffe in die Art, welche die Bejagung zwangsläufig nach sich zieht, auf eine belastbare Grundlage zu stellen und mit den Schutzziele der Richtlinie abzuwägen. Dieser Pflicht wird die Bundesrepublik Deutschland – der das Verhalten des Freistaates Bayern zuzurechnen ist – nach Auffassung des Autors jedoch nicht gerecht. Bemerkenswert ist hierbei vor allem, dass der Freistaat Bayern, der für das Monitoring beim Gamswild verantwortlich zeichnet, dieses bislang vorwiegend auf der Grundlage von jährlichen Streckenlisten, das heißt der Zahl der erlegten Tiere zuzüglich des berücksichtigungsfähigen Fallwildes (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 BayJG), ermittelt. Eine systematische Erfassung der Populationsgröße, beispielsweise durch Bestandszählungen in einzelnen Jagdrevieren oder Hegegemeinschaften, erfolgt – trotz entsprechender Forderungen von Tierschützern – gerade nicht. Daten zu den verbleibenden Individuen fehlen somit.

Es darf zudem angesichts des in der jüngeren Vergangenheit immer offener zutage getretenen „Forst-Wild-Konfliktes“, der zuletzt im Rahmen der Debatte um das BJagdG offen zutage trat, getrost als systematischer Fehler bezeichnet werden, dass es die Bayerische Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft (LWF), das heißt eine Sonderbehörde der Bayerischen Forstverwaltung, ist, welche jene Daten erheben soll, die für die Ermittlung der Schutzbedürftigkeit einer FFH-geschützten Tierart auszuwerten sind. Dass gerade von der Forstverwaltung Ansätze für eine gegebenenfalls notwendige Abschussbeschränkung zu erwarten sind, ist vor dem Hintergrund des für den Forst im Fokus stehenden Grundsatzes „Wald vor Wild“, der eben kein europarechtlicher ist, durchaus zweifelhaft. Ein Indiz hierfür ist, dass das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) – trotz des im Jahr 2020 geäußerten Alarmrufes des Bundesamtes für Naturschutz – noch im Jahr 2019 ein beruhigendes „der Gams geht's gut“⁸ verlautbaren ließ.

Zu erwähnen ist, dass die LWF künftig genauere – auch genetische – Auswertungen des Zustands des Gamswildes vornehmen soll. Dies ist als Chance für ein Monitoring zu sehen, welches seinen Namen verdient. Es darf aber angemerkt werden, dass eine nur auf vereinzelte Lebensräume bezogene und damit selektive Bestandserfassung kein „Monitoring“ sein dürfte, was Aussagen über die Gamspopulationen erlaubt. Auf eine großflächige Erfassung in Form der Zählung kann daher nicht verzichtet werden.

V. Fazit: Vertragsverletzung durch unzureichendes Monitoring

Die derzeitige Zustandsbewertung beim Gamswild wird den Vorgaben der FFH-Richtlinie nicht gerecht. Der Ansatz, gleichbleibende Jagdstrecken sprächen für einen stabilen Wildbestand, ist nicht fundiert und damit bei einer besonders geschützten Tierart nicht vertretbar. Die Folgen eines unzureichenden Monitorings sind erheblich: Dadurch, dass Deutschland den günstigen Erhaltungszustand der Gämse als besonders geschützte FFH-Art nicht erfasst und damit auch nicht belastbar dokumentieren kann, liegt einerseits ein Verstoß gegen Monitoringpflichten der FFH-Richtlinie vor. Andererseits dürfte die – im Grundsatz EU-rechtlich zulässige – Bejagung in der jetzigen Form nicht mit Unionsrecht vereinbar sein. Denn wenn der günstige Erhaltungszustand Voraussetzung für die Nutzung, das heißt die Bejagung, ist, setzt sie eine Erfassung desselben zwingend voraus. Schließlich ist das Monitoring unentbehrlicher Teil jenes Kontrollsystems, welches den günstigen Erhaltungszustand sichern soll. In letzter Konsequenz sind Vorgaben aus Brüssel, etwa die Einstellung der Jagd oder die Einführung eines Genehmigungssystems, zu befürchten.

Insbesondere die weitreichende Schonzeitaufhebung vergrößert die Eingriffe durch die zeitliche Ausdehnung der Bejagung nochmals erheblich und gefährdet den Bestand weiter. Lediglich eine Kombination von Streckenlistenanalysen und Bestandszählungen könnte Aussagen dazu treffen, ob das, was „verbleibt“, weiterhin den von der FFH-Richtlinie geforderten „günstigen Erhaltungszustand“ gewährleistet. Das Erreichen der Vorwarnstufe der Roten Liste durch die Gams ist nicht nur ein Zeichen grundsätzlich verfehlter Bejagungspraxis, sondern belegt auch, dass die primär von forstlichen Interessen motivierten Beteuerungen, „Rupicapra rupicapra“ gehe es trotz vielerorts ganzjähriger Bejagung gut, auf keiner belastbaren Tatsachengrundlage fußen. Befindet sich eine Art in einem so dokumentierten Zustand, ist jede weitere Verschlechterung unzulässig⁹. Dass der *Bayerische Verwaltungsgerichtshof* gleichwohl alle Versuche, die Schonzeitaufhebungsverordnung im Wege der Normenkontrolle (§ 47 VwGO) zu Fall zu bringen, abgewehrt und waldbaulichen Zielen den absoluten Vorrang eingeräumt hat, ist bedauerlich¹⁰. Vor allem, wenn man bedenkt, dass Deutschland schon mehrfach wegen Verstößen gegen die FFH-Richtlinie auffiel; die jüngste Vertragsverletzungsklage der EU-Kommission wurde am 18. Februar 2021 angekündigt. Sie betrifft nicht ausreichende Schutzgebietsausweisungen.

⁸ Pressemitteilung des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 11.08.2019 – abrufbar unter www.stmelf.bayern.de/service/presse/pm/2019/225340/ (abgerufen am 04.02.2021).

⁹ Vgl. *Stöckel/Müller-Walter* in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 45 BNatSchG Rn. 18.

¹⁰ Vgl. hierzu *Pießkalla*, NJOZ 2020, 993 ff./1997.

RECHTSPRECHUNG

Europäischer Gerichtshof

Art. 2, 7, 11, 12 der Richtlinie 2006/126/EG; § 3 StVG; §§ 7, 13, 29 FeV (Vorlage zur Vorabentscheidung; Verkehr; Führerschein; Entziehung der Fahrerlaubnis in einem anderen als dem Ausstellermitgliedstaat; Erneuerung des Führerscheins durch den Ausstellermitgliedstaat nach der Entscheidung über die Entziehung; keine automatische gegenseitige Anerkennung)

Nichtamtliche Leitsätze:

Art. 2 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein sind dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet dem Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins der Klassen A und B wegen einer Zuwiderhandlung, die bei einem vorübergehenden Aufenthalt in diesem Gebiet nach der Ausstellung dieses Führerscheins stattgefunden