BERLINER RECHTSZEITSCHRIFT
BRZ
GEGRÜNDET 2019

BERLINER RECHTSZEITSCHRIFT

JURISTISCHE FACHZEITSCHRIFT AN DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

EDITORIAL X-Tutorial der Berliner University Alliance: „Tatort Mikrofon“ *(Marie Meiners und Regina Roßbach)*

AUS DER LEHRE

Dr. Lukas Böffel, LL.M. (Berkeley) und Dr. Jan Markus Weber
Die Referendarexamensklausur

Prof. Dr. Florian Jeßberger und Leon Trampe
Völkerstrafrecht in Deutschland: Eine Einführung
Teil 2: Anwendungspraxis, übergreifende Fragen und Ausblick

ZIVILRECHT

Frederic Waubke
Unterlassungsansprüche von Aktionären gegen politische Äußerungen des Vorstands der AG

ÖFFENTLICHES RECHT

Friederike Wollny
Der Umgang mit dem Wolf – Entwicklungslinien seines Schutzes

Marc Reder
Verträge unter nahen Angehörigen – Der Fremdvergleich zwischen Verfassungsauftrag und Vollzugsdefizit

STRAFRECHT

Thore Surburg
Schädliche Neigungen im Kontext von Jugendstrafe – Rechtshistorische, gesetzesgenetische und rechtstatsächliche Aspekte, der geltende Rechtsrahmen, Kritik und Reform

GRUNDLAGEN

Paul Ferran Stein
Die Herrschaft der Mehrheit: Demokratie bei Friedrich A. von Hayek

7. Jahrgang · Seiten 61–151
www.berlinerrechtszeitschrift.de
ISSN (Print) 2699-948X · ISSN (Online) 2699-2132

AUSGABE 2/2026

solche Äußerungen mit dem pauschalen Verweis auf das *Corporate Reputation Management* zu rechtfertigen. Näher liegt die Einordnung in die Fallgruppe des Eigeninteresses oder des Gemeinwohlinteresses, da *Kaeser* keinen erkennbaren Bezug zum Gesellschaftszweck herstellt. Dieser Beitrag lässt sich nicht ohne weiteres der Geschäftsführungsbefugnis zuordnen. Ein Unterlassungsanspruch der Aktionäre käme jedoch nur in Betracht, wenn zusätzlich eine aktionärsschützende Norm verletzt wurde. Für diese Annahme spricht bei einem einzelnen Social Media Beitrag wenig.

Im Ergebnis bestehen keine weitreichenden Unterlassungsansprüche der Aktionäre gegen politische Äußerungen des Vorstands. Um den Aktionären dennoch die Möglichkeit zu geben, Einfluss auf die politischen Äußerungen zu nehmen, wurden weitere Möglichkeiten der Einflussnahme der Aktionäre diskutiert. Eine allseits zufriedenstellende Lösung kann keiner dieser Vorschläge bieten, ein Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrats hinsichtlich bestimmter politischer Themen kommt jedoch einer handhabbaren und sinnvollen Lösung am nächsten.

Die Diskussion um die verbandsrechtliche Zulässigkeit politischer Äußerungen von Vorständen soll nicht zur Folge haben, dass diese zukünftig bei politischen Fragen schweigen. Zwar wäre es denkbar, dadurch das Risiko negativer Folgen abzusenken, jedoch würde das der gesellschaftlichen Entwicklung und Verantwortung großer Unternehmen nicht gerecht werden. In der heutigen Zeit gehört es zur Unternehmensführung, sich auch politisch äußern zu können, Vorstände werden und sollen darauf nicht verzichten (müssen). Dabei darf jedoch das aktienrechtliche Pflichten- und Kompetenzgefüge niemals aus dem Blick geraten.

Friederike Wollny[*]

Der Umgang mit dem Wolf – Entwicklungslinien seines Schutzes

Die Arbeit untersucht die Entwicklung des Wolfsschutzes im Mehrebenensystem des Völker-, Unions- und nationalen Rechts sowie die rechtlichen Folgen der Überführung des Wolfs in das Bundesjagdgesetz. Ausgangspunkt ist das bisherige strenge artenschutzrechtliche Verbotsregime der Berner Konvention, der FFH-Richtlinie und des Bundesnaturschutzgesetzes. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Herabstufung des Schutzstatus und die Neuregelung der §§ 22b ff. BJagdG den Übergang zu einem verwaltungsrechtlichen Bestandsmanagement ermöglichen. Die Untersuchung zeigt, dass die Neuregelungen den Handlungsspielraum zwar erweitern, unionsrechtliche Vorgaben – insbesondere die Sicherung des günstigen Erhaltungszustands – jedoch weiterhin enge Grenzen setzen. Abschließend wird ein Änderungsvorschlag zur unionsrechtskonformen Ausgestaltung des Bundesjagdgesetzes entwickelt.

Inhaltsübersicht

A. Einleitung 101
B. Der strenge Wolfsschutz als Ausgangspunkt des Schutzregimes 102
I. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben 102
II. Die nationale Umsetzung in das deutsche Naturschutzrecht 103
C. Die Absenkung des Schutzstatus auf völker- und unionsrechtlicher Ebene als „öffnende" Entwicklungslinie 105
I. Die Änderung der Berner Konvention als Weichenstellung 105
II. Die Anpassung der FFH-Richtlinie 105
D. Der Wolf als eine dem Jagdrecht unterliegende Tierart – der nächste Schritt in Richtung Bestandsmanagement? 106
I. Der Schutzstatus im geltenden Recht 106
II. Das Verhältnis von Jagd- und Artenschutzrecht 107
III. Unionsrechtliche Grenzen eines bestandsbezogenen Wolfsmanagements 109
1. Der unionsrechtliche Regelungsrahmen 109
2. Der günstige Erhaltungszustand als materielle Grenze – §§ 22b Abs. 1, 22d Abs. 3 BJagdG 109
3. Die abgesenkte Eingriffsschwelle des § 22d Abs. 3 BJagdG 110
4. Die pauschalisierte Entnahmebefugnis des § 22d Abs. 3 S. 2, 3 BJagdG 110
5. Bewertung der Neuregelungen im Lichte des Unionsrechts 111
E. Änderungsvorschlag 111
F. Schlussbetrachtung 112

A. Einleitung

Mit Beschluss vom 5.3.2026 hat der Deutsche Bundestag die Überführung des Wolfes (*Canis lupus*) aus dem Regelungsregime des Bundesnaturschutzgesetzes in das Bundesjagdgesetz beschlossen.[1] Nach Zustimmung des Bundesrates[2] ist die Neuregelung mit ihrer Verkündung im Bundesgesetzblatt zum 2.4.2026 in Kraft getreten.[3] Die gesetzgeberische Entscheidung markiert einen bedeutsamen Einschnitt im rechtlichen Umgang mit dem Wolf, der

[*] *Friederike Wollny* studiert Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin. Die Studienabschlussarbeit ist im Rahmen des Schwerpunktbereichs „Deutsches und Europäisches Umweltrecht" entstanden.

[1] Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 21/62, S. 7524.
[2] BR-Drucks. 117/26.
[3] BGBl. 2026 I Nr. 87.

bislang als streng geschützte Art dem unionsrechtlichen Artenschutzrecht unterfiel.[4]

Beinahe zeitgleich rückte ein Vorfall in Hamburg die praktische Relevanz dieser Entwicklung in den Fokus: Am Abend des 30.3.2026 verirrte sich ein Wolf in eine Einkaufspassage im Stadtteil Altona.[5] Dort soll eine Frau bei dem Versuch, den Wolf nach draußen zu führen, von ihm verletzt worden sein.[6] Der Wolf floh anschließend und wurde kurze Zeit später durch Einsatzkräfte eingefangen.[7] Das Tier wurde – mit einem Sender ausgestattet – wieder frei gelassen und soll überwacht werden, um frühzeitig eingreifen zu können, falls sich das Tier noch einmal Siedlungsgebieten nähern sollte.[8] Der Vorfall verdeutlicht exemplarisch die rechtlichen und tatsächlichen Herausforderungen, die sich im Umgang mit dem Wolf stellen.

Die Rückkehr des Wolfes nach Deutschland gilt gemeinhin als artenschutzrechtlicher Erfolg.[9] Nachdem die Art infolge einer exzessiven Bejagung in Deutschland weitgehend ausgerottet war,[10] führte insbesondere das unionsrechtliche Schutzregime[11] seit den 1990er Jahren zu einer stetigen Erholung der Population.[12]

Der jetzige Wandel wirft grundlegende rechtliche Fragen auf. Zu klären ist insbesondere, ob die Integration des Wolfes in das Bundesjagdgesetz tatsächlich zu einer Erweiterung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten führt oder ob die unionsrechtlichen Vorgaben des Artenschutzes, insbesondere die Regelungen der RL 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, im Folgenden FFH-RL), weiterhin enge Grenzen setzen.[13]

Die vorliegende Arbeit widmet sich den übergeordneten Fragen, inwieweit die gesetzliche Neuregelung des Wolfsschutzes vom 2.4.2026 den Übergang vom artenschutzrechtlichen Verbotsregime zu einem verwaltungsrechtlichen Bestandsmanagement markiert und, ob die neu in das BJagdG aufgenommen Regelungen der §§ 22b ff. BJagdG mit den unionsrechtlichen Vorschriften der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie vereinbar sind.

B. Der strenge Wolfsschutz als Ausgangspunkt des Schutzregimes

I. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben

Die völker- und unionsrechtlichen Grundlagen des Artenschutzes bilden den Ausgangspunkt des nationalrechtlichen Schutzregimes des Wolfes und verankern den Biodiversitätsschutz als Teil des Umweltschutzes bereits auf Ebene des Primärrechts als Zielbestimmung (vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 11 i.V.m. Art. 191 AEUV).[14]

Den übergeordneten Referenzrahmen stellt dabei das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume[15] (sog. Berner Konvention, im Weiteren BK) vom 19.9.1979[16] dar. Dieses verfolgt gem. Art. 1 BK das Ziel, die wildlebende Flora und Fauna sowie ihre Lebensräume zu schützen. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Europäische Union (EU) sind Vertragsparteien,[17] die gem. Art. 2 und 3 Abs. 1 BK dazu verpflichtet sind, geeignete rechtliche und tatsächliche Maßnahmen zur Umsetzung der Schutzziele zu ergreifen und eine entsprechende unionale sowie nationale Schutzpolitik zu entwickeln.[18] Das Übereinkommen begründet damit ein verbindliches Schutzregime, das sich durch ein abgestuftes Anhangssystem[19] kennzeichnet und in diesem nach streng geschützten Pflanzen und Tieren sowie allgemein geschützten Tierarten differenziert.[20] Durch seine bisherige Verortung im Anh. II der Konvention[21] („*streng geschützte Arten*") kam dem Wolf stets ein besonders hohes Schutzniveau zu, das insbesondere Störungs-, Fang- und Tötungsverbote vorsieht (vgl. Art. 6 BK), und nur unter engen Voraussetzungen Ausnahmen zulässt (vgl. Art. 9 Abs. 1 BK). Das Übereinkommen entfaltet dabei als völkerrechtlicher Vertrag i.S.d. Art. 216 Abs. 2 AEUV nicht bloß Bindungswirkung, sondern dient durch seinen Vorrang vor innerstaatlichem

[4] *Reinhardt/Kluth,* Leben mit Wölfen, BfN-Schriften 201, 2007, S. 22.
[5] *Schaper*, Wolfsbiss oder nicht? Was über den Fall aus Hamburg bekannt ist, NDR v. 6.4.2026, https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/wolfsbiss-oder-nicht-was-ueber-fall-aus-hamburg-bekannt-ist,wolf-582.html, zuletzt abgerufen am 25.9.2026.
[6] *Schaper* (Fn. 5).
[7] WELT, Wolf nach Attacke in Hamburg wieder frei, WELT v. 6.4.2026, https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/afxline/topthemen/article69d3974685a7e040c873493e/wolf-nach-attacke-in-hamburg-wieder-frei.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2026.
[8] NDR, Nach mutmaßlichem Biss: Wolf im Süden von Hamburg ausgesetzt, NDR v. 8.4.2026, https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/nach-mutmasslichem-biss-wolf-im-sueden-von-hamburg-ausgesetzt,wolf-580.html, zuletzt abgerufen am 25.9.2026.
[9] BT-Drucks. 21/3546, S. 1; *Schulze Hülshorst*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes und zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, BAGJE v. 16.2.2026, S. 1, https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/23/6e/698363/Stellungnahme-Gutachten-SG2602240021.pdf, zuletzt abgerufen am 1.5.2026.
[10] *Hehl,* Biologie in unserer Zeit (BiuZ) 54 (2024), 61 (63).
[11] *Wolf,* Natur und Recht (NuR) 2014, 463.
[12] Redaktion beck-aktuell, Weniger Schutz für Wölfe – Bundesjagdgesetz wird geändert, beck-aktuell v. 10.11.2025, https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/wolf-entnahme-abschuss-bundesjagdgesetz-jagdrecht, zuletzt abgerufen am 26.3.2026.
[13] *Mittag/Mittag,* NuR 2025, 581 (582).
[14] *Appel/Ertelt/Pfeuffer,* NuR 2025, 289 (293).
[15] Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume v. 19.9.1979, Europarat, Sammlung Europäischer Verträge Nr. 104 (amtliche dt. Übersetzung).
[16] *Möckel,* NuR 2024, 249.
[17] *Weinrich,* ZUR 2025, 539.
[18] *Schumacher,* Archiv des Völkerrechts (AVR) 54 (2016), 543 (547).
[19] *Mittag/Mittag,* NuR 2024, 816 (817).
[20] *Schumacher,* AVR 54 (2016), 543 (544).
[21] *Hehl,* BiuZ 54 (2024), 61 (65).

Recht[22] zugleich als Auslegungsmaßstab für die Legislative und die Exekutive.[23]

Als Konkretisierungsakt des Unionsgesetzgebers[24] verabschiedeten die Mitgliedstaaten der EU im Jahr 1992 einstimmig die FFH-RL, die inzwischen als eines der stärksten rechtlichen Instrumente des Artenschutzes gilt[25] und zugleich durch die Sicherung des sog. „*günstigen Erhaltungszustands*" dem Vorsorgeprinzip gem. Art. 191 Abs. 2 AEUV Sorge trägt.[26] Die FFH-RL hat in Übereinstimmung mit der BK auch das Anhangssystem zur Differenzierung des Schutzkonzepts übernommen.[27] Streng zu schützende Arten werden demnach in Anh. IV und einfach geschützte Arten in Anh. V der RL eingeordnet. Im hier maßgeblichen Ausgangspunkt gehörte der Wolf dem Anh. IV an[28] und genoss damit den strengen Schutz, der sich durch das Zusammenspiel der Art. 12, 16 FFH-RL ergab. Art. 12 FFH-RL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten umfassende Maßnahmen in Form von Zugriffsverboten umsetzen, um den Schutz der in Anh. IV verorteten Arten zu gewährleisten. Art. 16 FFH-RL regelt daneben die Voraussetzungen einer Entnahme und sieht insbesondere das Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes, eine Alternativenprüfung sowie die Erhaltung des günstigen Erhaltungszustands vor (vgl. Abs. 1). Ein Grund, welcher eine Entnahme rechtfertigt, kann in diesem Zusammenhang bspw. die „*Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung […]*" oder das „*Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses […]*" sein. Liegt ein solcher vor, ist zudem eine Alternativenprüfung vorzunehmen und die Erhaltung des günstigen Erhaltungszustands zu gewährleisten, da eine Ausnahme nach Art. 16 FFH-RL aufgrund der restriktiven Auslegung nach der Rechtsprechung des EuGH nur bei kumulativem Vorliegen der drei Voraussetzungen möglich ist.[29] Der Erhaltungszustand wird dabei gem. Art. 1 lit. i FFH-RL als „günstig" betrachtet, „wenn (1) aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und (2) das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und (3) ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern". Er stellt damit nicht lediglich eine Zustandsbeschreibung dar, sondern fungiert als normative Leitgröße des unionsrechtlichen Artenschutzregimes (vgl. Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 lit. i FFH-RL). Sämtliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten sind gem. Art. 2 Abs. 2 FFH-RL darauf auszurichten, diesen Zustand zu bewahren oder – sofern er noch nicht erreicht ist – wiederherzustellen. Der günstige Erhaltungszustand übernimmt damit eine doppelte Steuerungsfunktion innerhalb der Richtlinie: Einerseits begrenzt er staatliche Eingriffe mittelbar durch erhöhte Anforderungen, wie im Fall des Art. 16 FFH-RL; andererseits begründet er eine positive Handlungspflicht der Mitgliedstaaten zur aktiven Bestandsentwicklung (vgl. Art. 12 Abs. 4 FFH-RL).

Ergänzend zur BK besteht auf völkerrechtlicher Ebene das Washingtoner Artenschutz-Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) als weiteres Schutzinstrument, das den internationalen Handel gefährdeter Arten regelt. Dieses wird auf Unionsebene durch die Verordnung (EG) Nr. 338/97 (im Weiteren EU-Artenschutz-VO) über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels umgesetzt. Im Anhangssystem dieses Regelwerks ist der Wolf in Anh. A als „*streng geschützt[e]*" Art verortet, womit der internationale Handel mit lebenden Wölfen sowie mit Teilen und Erzeugnissen von Wölfen besonderen Beschränkungen und Kontrollen unterliegt. Die Verordnung ergänzt damit das populationsbezogene Schutzsystem der BK und der FFH-RL.

Durch die Vielfalt an internationalen Übereinkommen und Umsetzungsakten auf Unionsebene ergibt sich ein sehr verzweigtes Schutzgeflecht, in dem die BK als Ausgangspunkt des Verbotsregimes zum Wolfsschutz fungiert,[30] die FFH-RL dessen unionsrechtlichen Konkretisierungsakt darstellt[31] und weitere Abkommen, wie CITES, spezifische Teilbereiche erfassen.

Diese Vorgaben bilden den verbindlichen Rahmen, innerhalb dessen der deutsche Gesetzgeber den Wolfsschutz auszugestalten hat.

II. Die nationale Umsetzung in das deutsche Naturschutzrecht

Für Deutschland ergibt sich als Vertragspartei der BK sowohl eine Bindungswirkung auf völkerrechtlicher Ebene[32] als auch auf unionsrechtlicher Ebene durch die FFH-RL,[33] die die völkerrechtlichen Verpflichtungen konkretisiert und maßgeblich für die innerstaatliche Ausgestaltung des Rechts ist (vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV). Die innerstaatliche Ausgestaltung verpflichtet dabei nicht nur zur Schaffung eines hinreichend dichten Regelungsrahmens, sondern

[22] *Herrmann/Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 27. EL 2026, Kap. 10 Rn. 4
[23] EuGH, Urt. v. 3.6.2008, Intertanko, C-308/06; EU:C:2008:312, Rn. 42.
[24] *Weinrich*, ZUR 2025, 539 (540).
[25] *Schumacher/Schumacher*, NuR 2022, 298 (304).
[26] *Borwieck*, ZUR 2020, 50 (52).
[27] *Weinrich*, ZUR 2025, 539 (541).
[28] *Mittag/Gerhold,* ZUR 2023, 536.
[29] *Obwexer*, Nachhaltigkeitsrecht (NR) 2025, 33 (37).
[30] *Roth-Weiß,* NVwZ 2025, 744.
[31] *Wolf,* NuR 2014, 463 (465).
[32] *Hendrischke,* in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 2 Rn. 56.
[33] *Hendrischke* (Fn. 32), § 2 Rn. 54.

gerade zur effektiven Durchsetzung durch geeignete administrative Maßnahmen.[34]

Auf verfassungsrechtlicher Ebene findet sich das Staatsziel des Umweltschutzes gem. Art. 20a GG, das den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als verbindliche Leitentscheidung normiert[35] und insbesondere den Gesetzgeber[36] dazu anhält, auf eine stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes hinzuarbeiten.[37] Die Umsetzung der FFH-RL erfolgt im deutschen Naturschutzrecht maßgeblich durch das fünfte Kapitel des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG).[38] Letzteres fungiert somit als zentrales Regelwerk des nationalen Wolfsschutzes, nimmt jedoch zur Bestimmung der Schutzkategorien auch auf andere Rechtsakte Bezug.[39] So definieren § 7 Abs. 2 Nr. 13, 14 BNatSchG die Begriffe der „*besonders*" und „*streng*" geschützten Arten, u.a. durch Verweis auf die Anhänge der FFH-RL sowie auf die EU-Artenschutz-VO. Die Verweise verdeutlichen das Zusammenspiel der unterschiedlichen Schutzregime: Während die FFH-RL den populationsbezogenen Schutz regelt (vgl. Art. 2 Abs. 2 FFH-RL), zielt die EU-Artenschutz-VO primär auf die Kontrolle des internationalen Handels mit gefährdeten Arten ab.[40] Das BNatSchG verknüpft an dieser Stelle beide Regelungsstränge und statuiert damit ein umfassendes Schutzsystem.

Gleichwohl bleibt für die artenschutzrechtlichen Zugriffverbote, die für den Wolfsschutz von übergeordneter Relevanz sind, maßgeblich, dass diese an den populationsbezogenen Schutz der FFH-RL anknüpfen. Vor diesem Hintergrund war der Wolf im hier maßgeblichen Ausgangszustand durch seine Verortung in Anh. A EU-Artenschutz-VO als „*besonders geschützte Art*" gem. § 7 Abs. 2 Nr. 13 lit. a BNatSchG gelistet, wodurch für ihn strengere Schutzvorschriften galten, als für die Arten, die dem allgemeinen Artenschutz unterliegen.[41] Darüber hinaus kam ihm durch seine zusätzliche Verortung in Anh. IV FFH-RL auch die Geltung als „*streng geschützte Art*" gem. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a und b BNatSchG zu, welcher einen noch umfassenderen Schutz durch Störungsverbote und strengere Sanktionsbestimmungen bei Verletzung der Schutznormen ermöglichte.[42] Sowohl für die „*besonders geschützte[n]*" als auch die „*streng geschützte[n]*" Arten i.S.d. § 7 BNatSchG, stellt der § 44 BNatSchG die Schlüsselvorschrift hinsichtlich der Verbotstatbestände dar.[43] Dieser verfolgt einen streng individuenbezogenen Ansatz[44] und etabliert insbesondere Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote.[45] Im darauffolgenden § 45 BNatSchG werden Ausnahmen geregelt,[46] wobei hier vor allem dem Abs. 7 eine bedeutsame Rolle zukommt, da dieser Ausnahmen für die Verbote des § 44 BNatSchG regelt und normiert, dass die zuständige Behörde auch Ausnahmen für Tötungs-, oder Verletzungsverbote zulassen kann. Bis zu diesem Zeitpunkt war es nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG jedoch notwendig, zur Zulassung einer Ausnahme, die berechtigenden eingetretenen oder drohenden Schäden einem konkreten Tier zuzuordnen, um von der Geeignetheit der Maßnahme zur Schadensabwehr ausgehen zu können.[47]

Diese Ausgestaltung der Ausnahmevorschrift wurde bereits 2018 – erstmalig durch Brandenburg[48] – auf Landesebene relativiert. Unter Rückgriff auf die Klausel des § 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG, die die Landesregierungen dazu ermächtigt (*„können"*), Ausnahmen durch Rechtsverordnung zu erlassen, wurden in einzelnen Bundesländern Regelungs- und Verwaltungskonzepte entwickelt, die auf eine bestandsbezogene Steuerung des Umgangs mit dem Wolf abzielten.[49] Die Verordnungen mussten jedoch stets die Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG wahren.[50]

Als Modifikation[51] des § 45 Abs. 7 BNatSchG wurde mit Gesetz vom 4.3.2020 bereits der § 45a BNatSchG eingefügt.[52] Dieser sollte die Entnahme einzelner Mitglieder eines Rudels bei räumlich und zeitlich zusammenhängenden Rissereignissen auch ohne Identifizierung des konkret schadensverursachenden Tiers bis zum Ausbleiben weiterer Schäden ermöglichen.[53] Eine grundlegende Absenkung des Schutzniveaus war mit dieser Neuerung nicht verbunden.

Insbesondere ergab sich aus § 45a Abs. 2 S. 4 BNatSchG ausdrücklich, dass die für die Entnahmeentscheidung zuständige Behörde weiterhin an die Prüfung der Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG gebunden blieb.[54] Danach waren vor allem das Fehlen zumutbarer Alternativen, bspw. in Gestalt von Herdenschutzmaßnahmen,[55] sowie die Wahrung eines günstigen Erhaltungszustands der Population sicherzustellen (vgl. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG). Insgesamt zeigt diese Betrachtung, dass der Wolf im Ausgangszustand Teil eines strengen Verbotsregimes war, welches Eingriffe, insbesondere Entnahmen, grundsätzlich unter Verbot stellte und diese nur im Rahmen eng begrenzter,

[34] *Obwexer,* NR 2025, 33 (36).
[35] *Bauer*, in: FS Sommermann, 2026, S. 383 (385).
[36] *Beckmann*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 7731.
[37] *Beckmann* (Fn. 36), Rn. 7731.
[38] *Weinrich*, ZUR 2025, 539 (540); *Appel/Ertelt/Pfeuffer*, NuR 2025, 289 (298).
[39] *Hendrischke* (Fn. 32) § 7 Rn. 26.
[40] VO (EG) Nr. 338/97, ABl. 1997 L 61, S. 1, Erwägungsgrund 1.
[41] *Müller-Walter*, in: Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 7 Rn. 33.
[42] *Müller-Walter* (Fn. 41), § 7 Rn. 34.
[43] *Kahl/Gärditz,* Umweltrecht, 14. Aufl. 2025, § 10 Rn. 177.
[44] *Köck*, NuR 2018, 812 (813).
[45] *Kahl/Gärditz* (Fn. 43), § 10 Rn. 178.
[46] *Kahl/Gärditz* (Fn. 43) § 10 Rn. 177.
[47] *Lau*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 45a Rn. 5.
[48] BbgWolfV v. 26.1.2018, GVBl. Bbg II 2018, Nr. 8.
[49] *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, 108. EL 2025, BNatSchG § 45 Rn. 38.
[50] *Gellermann* (Fn. 49), § 45 Rn. 38.
[51] *Kahl/Gärditz* (Fn. 43) § 10 Rn. 191.
[52] BGBl. 2020 I 440.
[53] *Brenner,* NuR 2024,1 (3).
[54] *Gläß/Brade,* NuR 2021, 21 (25).
[55] *Gläß/Brade,* NuR 2021, 21 (22).

einzelfallbezogener Ausnahmeentscheidungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zuließ.

C. Die Absenkung des Schutzstatus auf völker- und unionsrechtlicher Ebene als „öffnende" Entwicklungslinie

I. Die Änderung der Berner Konvention als Weichenstellung

„Insbesondere aufgrund der durch den Wolf verursachten Nutztierschäden"[56] machte die Europäische Kommission bei einer Tagung des Ständigen Ausschusses der BK im Sept. 2023 den Vorschlag, den Schutzstatus des Wolfes innerhalb des Übereinkommens von Anh. II („*streng geschützt*") in Anh. III („*geschützt*") zu verschieben.[57] Eine solche Verschiebung bedeutet konkret, dass für die infragestehende Art nicht mehr die Störungsverbote des Art. 6 BK gelten, sondern das Schutzregime des Art. 7 BK, der die Nutzung gem. Abs. 2 grds. – unter Beachtung der Voraussetzungen des Art. 2 BK – erlaubt. Am 3.12.2024 folgte die Zustimmung des Ständigen Ausschusses.[58] Die Änderung des Regimes als erster Schritt in eine weniger schutzorientierte Richtung stellt eine Zäsur dar. Als die völkerrechtliche Ebene[59] und damit als treibende Kraft des Wolfsschutzes[60] hat sie die Lockerung des Schutzregimes auf unionaler und nationaler Ebene erst ermöglicht.[61] Die Änderung zur Herabsenkung auf völkerrechtlicher Ebene ist zum 7.3.2025 in Kraft getreten.[62] Diese Zäsur darf jedoch keineswegs als totale Öffnung der wolfsschutzleitenden Linien verstanden werden. Vielmehr heißt es im Meeting Report des Ständigen Ausschusses vom 23.12.2024 noch: „*The Committee reminded the Contracting Parties that despite the change in the wolf's protection status, the rules of the Bern Convention still apply and need to be observed, notably Art. 1 (1)*, *Art. 2*, *Art. 7 and Art. 9*".[63] Es darf also auch weiterhin nicht gegen die Kernpflichten der Konvention verstoßen werden, die die Vertragsparteien dazu verpflichten den Erhalt der wildlebenden Pflanzen und Tiere zu fördern (Art. 1 Abs. 1 BK), die erforderlichen Maßnahmen zum Populationserhalt umzusetzen (Art. 2 BK) und den Schutz der in Anh. III aufgeführten Arten sicherzustellen (Art. 7 BK). Darüber hinaus regelt Art. 9 Abs. 1 BK umfassend die Voraussetzungen einer Entnahme unter dem Vorbehalt, dass der Zweck nicht durch eine alternative zufriedenstellende Lösung erreicht werden kann und die Entnahme der betreffenden Population nicht schadet.

Gleichwohl offenbart die Gegenüberstellung von Art. 6 BK und Art. 7 BK eine qualitative Verschiebung des Schutzregimes: Während Art. 6 BK ein grundsätzliches, individuenbezogenes Verbotsregime mit eng begrenzten Entnahmevorbehalten etabliert, operiert Art. 7 BK von vornherein mit einem Nutzungsregime unter Regulierungsvorbehalt. Die Nutzung ist somit nicht mehr die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme, sondern wird – vorbehaltlich populationserhaltender Maßnahmen, wie dem Fortbestand des günstigen Erhaltungszustands[64] – zum regelungsfähigen Ausgangspunkt. Diese strukturelle Umkehr führt dazu, dass Eingriffe nicht mehr primär als zu rechtfertigende Durchbrechung eines absoluten Schutzes erscheinen, sondern als steuerbare Bestandteile eines Managementkonzepts. Damit markiert die Herabstufung trotz der weiter bestehenden Kernpflichten[65] einen systematischen Einschnitt: Der Wolfsschutz löst sich erstmals von einem strikten Verbotsansatz und bewegt sich hin zu einem flexibilisierten, populationsbezogenen Steuerungsmodell. Die Verschiebung stellt den Beginn der Abkehr vom absoluten Schutzgedanken dar.

II. Die Anpassung der FFH-Richtlinie

Auch auf unionsrechtlicher Ebene eröffnet die Herabsenkung des Wolfsschutzes in der BK einen neuen Gestaltungsspielraum.[66] Am 7.3.2025, dem Tag des Inkrafttretens der Anpassung der BK, schlug auch die Europäische Kommission eine Änderung der Anhänge der FFH-RL vor.[67] Diese ist nach Zustimmung des EU-Parlaments mit Wirkung zum 14.7.2025 in Kraft getreten,[68] sodass der Wolf durch die RL (EU) 2025/1237 von Anh. IV („*streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse*") in den Anh. V („*Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein können*") der Richtlinie herabgestuft und damit die Änderung der BK nachvollzogen wurde.[69] Seitdem unterliegt der Wolf dem schwächeren Schutzregime der

[56] Europäische Kommission, Fragen und Antworten zur Änderung des Schutzstatus des Wolfs im Rahmen der Berner Konvention, 20.12.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/qanda_23_6753/QANDA_23_6753_DE.pdf, zuletzt abgerufen am 20.10.2026.
[57] Europäische Kommission, EU-Vorschlag, den im Rahmen des Übereinkommens von Bern festgelegten Schutzstatus des Wolfs anzupassen, um mehr Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Wolfspopulationen zu ermöglichen, Pressemitteilung v. 3.12.2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_6202, zuletzt abgerufen am 7.4.2026.
[58] *Kolnberger,* forum (441) 2025, 31.
[59] Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Meeting Report of the 44th Meeting, T-PVS(2024) 21, S. 7, https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/44th-standing-committee, zuletzt abgerufen am 26.3.2026.
[60] *Roth-Weiß*, NVwZ 2025, 744 (745).
[61] *Roth-Weiß*, NVwZ 2025, 744 (748).
[62] COM(2025) 106 final.
[63] Standing Committee (Fn. 59), S. 7.
[64] Europäische Kommission (Fn. 56).
[65] Standing Committee (Fn. 59), S. 7.
[66] *Ratschow/Nebelsieck*, NuR 2025, 606 (610).
[67] Europäische Kommission, Kommission schlägt Angleichung des Schutzstatus in den EU-Rechtsvorschriften an die Berner Übereinkunft vor, Pressemitteilung v. 7.3.2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_711, zuletzt abgerufen am 23.4.2026.
[68] RL (EU) 2025/1237 v. 17.6.2025, ABl. L, 2025/1237, Art. 3.
[69] *Weinrich*, ZUR 2025, 539 (541).

Art. 14, 16 FFH-RL[70] statt dem der vorherigen Art. 12. 16 FFH-RL.[71]

Art. 12 Abs. 1 FFH-RL begründet für Anh. IV-Arten ein umfassendes System strenger Schutzvorschriften in Gestalt von Zugriffs- und Störungsverboten (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. a und b FFH-RL), die nach Abs. 3 für sämtliche Lebensstadien gelten und nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 16 FFH-RL durchbrochen werden können. So ist es gem. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zur Ausnahmeerteilung erforderlich, dass keine zufriedenstellende Alternative zur Erfüllung des Zwecks besteht und die Tierart in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben kann. Demgegenüber ist Art. 14 FFH-RL, als zentrale Vorschrift für die Anh. V-Arten, strukturell anders angelegt: Die Norm verpflichtet die Mitgliedstaaten nämlich dazu, nur „*sofern sie es für erforderlich halten*“, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass mögliche Entnahmen und Nutzungen mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind.[72] Den Mitgliedstaaten kommt damit ein Gestaltungsspielraum zu, den Art. 12 FFH-RL gerade nicht vorsieht. Diese Erweiterung der Handlungsspielräume wird jedoch durch die unionsrechtlichen Zielvorgaben begrenzt: Nach der ASCEL-Rechtsprechung des EuGH[73] ist der den Mitgliedstaaten eröffnete Gestaltungsspielraum nicht schrankenlos, sondern wird durch die aus Art. 2 Abs. 2 FFH-RL resultierende Verpflichtung zur Ausrichtung ergriffener Maßnahmen auf die Wahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands, determiniert.[74] Auch im Rahmen des Art. 16 FFH-RL, der für den Art. 14 FFH-RL weiterhin angewendet wird, bleibt das kumulative Vorliegen der drei Voraussetzungen für eine Ausnahme verpflichtend[75]: (1) Ein die Ausnahme rechtfertigender Grund, (2) eine Alternativenprüfung, (3) die Wahrung des günstigen Erhaltungszustands. Damit fungiert der günstige Erhaltungszustand als verbindliche materielle Grenze des Wolfsschutzes.[76] Im Ergebnis bewirkt die Herabstufung auf Unionsebene eine systematische Verschiebung der Schutzkonzeption: An die Stelle eines strikt individuenbezogenen Verbotsregimes des Art. 12 FFH-RL tritt mit Art. 14 FFH-RL ein populationsbezogenes Nutzungsregime, das den Mitgliedstaaten zwar einen erweiterten Gestaltungsspielraum zukommen lässt, dessen Wahrnehmung jedoch weiterhin dem günstigen Erhaltungszustand unterordnet.[77] Die Nutzung wird damit nicht schlichtweg freigegeben, sondern schrittweise in ein unionsrechtlich determiniertes Steuerungssystem überführt.

Die Anpassung begründet außerdem wiederum einen Gestaltungsspielraum für die Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit die Aufnahme des Wolfes in das BJagdG als weiterer Schritt in Richtung eines Bestandsmanagements verstanden werden kann.

D. Der Wolf als eine dem Jagdrecht unterliegende Tierart – der nächste Schritt in Richtung Bestandsmanagement?

I. Der Schutzstatus im geltenden Recht

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes (BJagdG) und zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes durch Verkündung im Bundesgesetzblatt zum 2.4.2026[78] stellt sich die Frage, welchem Schutzstatus der Wolf nach geltendem Recht nunmehr zuzuordnen ist. Ausgangspunkt dafür ist weiterhin die Einordnung des Wolfes im System des BNatSchG. Ob der Wolf dort als „*streng geschützt*“ oder als „*besonders geschützt*“ gilt, ist von den Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 13, 14 BNatSchG abhängig. Zur Geltung als „*streng geschützt[e]*“ Art setzt die Norm voraus, dass die Spezies entweder gem. lit. a in Anh. A der EU-Artenschutz-VO oder alternativ gem. lit. b im Anh. IV der FFH-RL verortet ist.

Der Wolf wird seit seiner Herabstufung auf unionsrechtlicher Ebene nicht mehr im Anh. IV der FFH-RL, sondern in Anh. V genannt.[79] Er verbleibt jedoch weiterhin in Anh. A der EU-Artenschutz-VO.[80] Da § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a BNatSchG ausdrücklich auch auf Anh. A der EU-Artenschutz-VO abstellt,[81] erfüllt der Wolf ungeachtet seiner unionsrechtlichen Herabstufung weiterhin die Voraussetzungen einer „*streng geschützte[n] Art*“ im Sinne des nationalen Rechts. Auch entspricht er damit den Anforderungen einer „*besonders geschützte[n] Art*“ i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 13 lit. a BNatSchG.[82] Da für beide Fälle die strengeren Vorschriften des besonderen Artenschutzes nach §§ 44 ff. BNatSchG gelten,[83] besteht für den Wolf grds. auch weiterhin ein strenges Schutzregime,[84] wobei das Zugriffsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG fort gilt und Eingriffe nur unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG zulässig sind.[85]

Zwar fällt der Wolf aufgrund seiner Listung in Anh. V der FFH-RL grds. auch in den Anwendungsbereich des § 39 Abs. 2 BNatSchG, der ebenfalls ein Entnahmeverbot normiert und Ausnahmen nur unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG oder des Art. 14 FFH-RL zulässt,

[70] *Ratschow/Nebelsieck,* NuR 2025, 606.
[71] COM(2025) 106 final.
[72] EuGH, Urt. v. 29.7.2024, ASCEL, C-436/22; *EU:C:2024:656*, Rn. 53.
[73] EuGH, Urt. v. 29.7.2024, ASCEL, C-436/22; EU:C:2024:656.
[74] EuGH, Urt. v. 29.7.2024, ASCEL, C-436/22; *EU:C:2024:656*, Rn. 55 f.
[75] *Obwexer,* NR 2025, 33 (37).
[76] *Gerhold/Mittag,* ZRP 2026, 58 (59).
[77] *Gerhold/Mittag,* ZRP 2026, 58 (59).
[78] BGBl. 2026 I Nr. 87.
[79] *Weinrich,* ZUR 2025, 539 (541).
[80] VO (EU) 2023/966, ABl. 2023 L 133, S. 1.
[81] *Kahl/Gärditz* (Fn. 43), § 10 Rn. 191.
[82] BR-Drucks. 765/1/25, S. 27.
[83] *Weinrich*, ZUR 2025, 539 (546).
[84] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (59).
[85] BR-Drucks. 765/1/25, S. 20.

doch die Regelungen des allgemeinen Artenschutzrechts treten hier hinter die spezielleren Regelungen des besonderen Artenschutzrechts zurück (vgl. § 39 Abs. 7 BNatSchG). § 39 Abs. 2 BNatSchG behält insoweit lediglich subsidiäre Bedeutung und wird gem. § 39 Abs. 7 BNatSchG durch die spezielleren Verbotsnormen der §§ 44 ff. BNatSchG verdrängt. Damit bleibt es sinngemäß auch nach der Gesetzesnovelle dabei, dass die Entnahme eines Wolfes grds. unzulässig ist und lediglich im Wege einer behördlichen Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zugelassen werden kann.

Neben dieser fortbestehenden Einbindung in das Naturschutzrecht wurde der Wolf – wie bereits im Koalitionsvertrag 2025 als Ziel verankert[86] – durch die Gesetzesänderung vom 2.4.2026 offiziell in den Katalog des § 2 Abs. 1 BJagdG aufgenommen[87] und ist damit nun eine dem Jagdrecht unterliegende Tierart. Begründet wird die Aufnahme des Wolfes in das Jagdrecht mit den von Wölfen ausgehenden Gefahren hinsichtlich der Fälle, in denen präventiver Herdenschutz ausscheidet.[88] Welche rechtliche Tragweite diese Einordnung entfaltet, ist im Folgenden zu untersuchen.

Zunächst ist festzustellen, dass die bloße Aufnahme in das Jagdrecht lediglich die Anwendbarkeit jagdrechtlicher Vorschriften begründet; eine automatische Ermächtigungsgrundlage zur Entnahme liegt dadurch nicht vor.[89] Mit den neu eingeführten §§ 22b ff. BJagdG hat der Gesetzgeber speziellere Regelungen für den Umgang mit dem Wolf im Jagdrecht geschaffen. Diese Vorschriften normieren insbesondere Regelungen zur behördlichen Steuerung des Wolfsbestandes und statuieren damit ein auf die Tierart Wolf zugeschnittenes Regelungssystem innerhalb des Jagdrechts.[90] Eine inhaltliche Bewertung dieser Vorschriften erfolgt an späterer Stelle.

Im Zuge der Gesetzesnovelle ist auch die bisherige Vorschrift des § 45a BNatSchG entfallen, der Sonderregelungen über den Umgang mit dem Wolf beinhaltete.[91]

Begründet wird diese Streichung vom Gesetzgeber mit der Überführung der wesentlichen Regelungsinhalte in das Jagdrecht,[92] um eine Entlastung der unteren Naturschutzbehörden zu erreichen und gleichzeitig den für Jagd zuständigen Behörden neue Aufgaben zuzuteilen.[93] Zu beachten ist außerdem, dass auch die Einführung eines § 39a BNatSchG diskutiert wurde, der den Wolf abweichend vom besonderen lediglich dem allgemeinen Artenschutzrecht unterstellen sollte.[94]

Daraus lässt sich schließen, dass der Gesetzgeber von einer umfassenden Absenkung des Schutzstatus abgesehen hat, um das bestehende Schutzsystem des besonderen Artenschutzrechts grds. beizubehalten, eine Regelungsverlagerung jedoch gewünscht war. Der Wolf verbleibt somit – entgegen dem Wunsch einiger politischer Stimmen[95] – weiterhin im Anwendungsbereich des besonderen Artenschutzrechts und unterliegt insbesondere den Zugriffsverboten des § 44 BNatSchG.[96] Gleichzeitig wird durch seine Aufnahme in das BJagdG ein zusätzliches jagdrechtliches Regelungssystem etabliert, das insbesondere durch die §§ 22b ff. BJagdG ausgestaltet ist.[97] Damit fällt der Wolf aktuell unter zwei Regelungsregime: zum einen dem fortgeltenden artenschutzrechtlichen Schutz, zum anderen jagdrechtlichen Vorschriften, wodurch sich ein komplexes Doppelregime entfaltet.[98]

II. Das Verhältnis von Jagd- und Artenschutzrecht

Mit der Aufnahme des Wolfes in den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 BJagdG sowie der Einführung der §§ 22b ff. BJagdG und der gleichzeitigen Fortgeltung seines strengen Schutzstatus nach dem besonderen Artenschutzrecht der §§ 44 ff. BNatSchG entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Eingriffssystemen.

Während das Artenschutzrecht mit § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ein grundsätzliches Tötungsverbot statuiert,[99] das lediglich einzelfallbezogene Ausnahmen unter den engen Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG vorsieht, etablieren die §§ 22b ff. BJagdG ein planungs- und populationsbezogenes Bestandsmanagement.

Es stellt sich daher die Frage, ob es zulässig sein kann, dass eine „*streng geschützt[e] Art*“ i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a BNatSchG dennoch bejagt werden darf bzw. soll.[100] Bedeutet die Aufnahme des Wolfes in den Katalog des § 2 Abs. 1 BJagdG, dass seine Entnahme künftig nach den §§ 22b ff. BJagdG beurteilt wird oder unterliegt diese weiterhin den Voraussetzungen der §§ 44 Abs. 1, 45 Abs. 7 BNatSchG?

Beide Gesetze enthalten eigenständige Vorgaben für den Umgang mit der Tierart Wolf und können im Einzelfall zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Der § 37 Abs. 2 S. 1 BNatSchG bestimmt, dass die Vorschriften des Jagdrechts von den Regelungen des besonderen Artenschutzrechts „*unberührt*“ bleiben. Die Norm bringt damit zum Ausdruck, dass die beiden

[86] CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag 2025: Verantwortung für Deutschland, 21. Legislaturperiode, Z. 1283 f.
[87] BGBl. 2026 I Nr. 87.
[88] *Gerhold/Mittag,* ZRP 2026, 58.
[89] *Köck,* ZUR 2015, 589 (594).
[90] BT-Drucks. 21/3546, S. 13.
[91] BT-Drucks. 21/3546, S. 1; BT-Drucks. 21/4090, S. 5.
[92] BT-Drucks. 21/3546, S. 38.
[93] BT-Drucks. 21/3546, S. 3.
[94] BR-Drucks. 765/1/25, S. 20; BT-Drucks. 21/4090, S. 9.
[95] BR-Drucks. 765/1/25, S. 20 ff.
[96] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (59).
[97] BT-Drucks. 21/3546, S. 13.
[98] *Wolf*, ZUR 2012, 331 (332).
[99] BR-Drucks. 765/1/25, S. 20.
[100] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (59); *Heider*, in: Schuck, BJagdG, 4. Aufl. 2025, Einl. Rn. 44.

Regelungsbereiche grds. nebeneinander Anwendung finden, ohne deren Verhältnis abschließend festzulegen.[101]

Vor diesem Hintergrund entspricht es mittlerweile weit überwiegender Auffassung, dass den Vorschriften kein genereller Vorrang vor dem Artenschutzrecht zukommt, vielmehr sind Konfliktfälle im Anwendungsbereich des § 37 Abs. 2 BNatSchG anhand der allgemeinen Auslegungsregeln zu lösen, wobei der *lex-specialis-Regelung* hier besondere Bedeutung zukommt.[102] Dafür spricht auch schon der Wortlaut des § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG, der bestimmt, dass bei Fehlen „*besondere[r] Bestimmungen zum Schutz und zur Pflege der betreffenden Arten*" die Vorschriften dieses Kapitels und die zugehörigen Vorschriften anzuwenden sind. Entscheidend ist damit, welche der miteinander kollidierenden Normen sich mit Blick auf ihren Regelungsbereich und ihren Schutzzweck als die speziellere Bestimmung i.S.d. § 37 Abs. 2 S. 2 BNatSchG erweist.[103]

Gleichwohl wird vereinzelt vertreten, dass sich aus der Einordnung einer Art als bejagbar i.S.d. § 2 Abs. 1 BJagdG ein Vorrang des Jagdrechts ergebe.[104] Danach richte sich die Bejagungsbefugnis bei Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, primär nach jagdrechtlichen Vorschriften.[105] Diese Sichtweise stützt sich insbesondere auf die Erwägung, dass der Gesetzgeber mit der Aufnahme in § 2 Abs. 1 BJagdG eine bewusste Regelungsentscheidung getroffen habe, um dem Tier den „*besonderen Schutz des Jagdrechts zukommen [zu lassen]*".[106] Daraus wird gefolgert, dass sich die Bewirtschaftung dieser Arten nach dem Jagdrecht richten solle und dieses als speziellere Regelung ggü. dem Artenschutzrecht anzusehen sei.[107] Bezüglich des Wolfes trägt dieses Argument insoweit, als der Gesetzgeber hier mit der Einfügung der §§ 22b ff. BJagdG den bisherigen § 45a BNatSchG ersetzt hat[108] und somit eine Verschiebung des Regelungsregimes vom Naturschutzrecht zum Jagdrecht gerade gewünscht scheint. Auch wird darauf verwiesen, dass das Jagdrecht ein eigenständiges Steuerungssystem für den Wildbestand darstellt (vgl. § 1 Abs. 1 BJagdG), und daher im Bereich der Jagdausübung grds. vorrangig zur Anwendung kommen müsse. Das Naturschutzrecht greife danach nur ergänzend ein, soweit jagdrechtliche Vorschriften keine abschließenden Regelungen enthalten.[109]

Die überzeugendere Auffassung geht davon aus, dass Jagd- und Artenschutzrecht grds. gleichrangig nebeneinanderstehen[110] und ein Vorrang nur im Wege einer einzelfallbezogenen Spezialitätsprüfung bestimmt werden kann.[111] Maßgeblich ist dabei insbesondere der Schutzzweck der infragestehenden Normen.[112] Während das besondere Artenschutzrecht auf den individuenbezogenen Schutz und deren Erhaltung abzielt,[113] dient das Jagdrecht zur Bestandssicherung im Hinblick auf eine nachhaltige Nutzbarkeit des Wildes.[114] Daraus ergibt sich eine entscheidende Differenzierung: Geht es um die Erhaltung der Art als solche und damit um das „*Ob*" des Eingriffs, ist das Artenschutzrecht regelmäßig die speziellere Vorschrift.[115] Im Umkehrschluss lässt sich darauf schließen, dass im Hinblick auf die Organisation und Durchführung zulässiger Maßnahmen, also das „*Wie*" –, die jagdrechtlichen Vorschriften spezieller sind.

Für den Wolf bedeutet dies Folgendes: Als *streng geschützte* Art i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 14 lit. a BNatSchG unterliegt er grds. den Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Die Frage, ob eine Entnahme zulässig ist, richtet sich damit primär nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Doch durch den neu eingeführten § 22d BJagdG enthält auch das Jagdrecht nun eine Vorschrift, die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Wolfsbejagung normiert. Die Norm erlaubt die Jagd auf den Wolf unter den in Abs. 3 geregelten Bedingungen. Damit stellt sich die Frage, ob § 22d Abs. 3 BJagdG nicht seinerseits eine eigenständige Regelung des *„Ob"* der Tötung enthält und damit funktional neben § 45 Abs. 7 BNatSchG tritt.

Exemplarisch sollen in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Formulierungen der Eingriffsvoraussetzungen betrachtet werden. Während § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG eine Ausnahme nur „*zur Abwendung ernster […] Schäden*" zulässt, spricht der § 22d Abs. 3 BJagdG lediglich von der „*Abwendung […] [von] Schäden*". Eine dem § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG entsprechende Verschärfung findet sich auch auf unionsrechtlicher Ebene in Art. 16 Abs. 1 lit. b FFH-RL, der ebenfalls die „*Verhütung ernster Schäden*" verlangt. Diese terminologische Abweichung ist hier erheblich. Würde man § 22d Abs. 3 BJagdG als eigenständige Eingriffsnorm verstehen, läge darin eine materielle Absenkung der Eingriffsschwelle, die insbesondere nicht den unionsrechtlichen Vorgaben der FFH-RL entspricht, die jedoch unzweifelhaft einzuhalten sind.[116] Vor diesem

[101] *Heß/Wulff*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, 108. EL 2025, BJagdG § 1 Rn. 11, § 37 Rn. 11 f.
[102] OVG Lüneburg, Urt. v. 25.5.2016 – Az. 4 KN 154/13, Rn. 54 – juris; *Gläß*, in: BeckOK Umweltrecht, 79. Ed. (Stand: 1.7.2026), BNatSchG § 37 Rn. 20; *Gellermann* (Fn. 49), § 37 Rn. 12.
[103] *Gellermann* (Fn. 49), § 37 Rn. 17.
[104] *Heider* (Fn. 100), § 2 Rn. 25.
[105] *Metzger*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Bd. 1, 260. EL 2026, BJagdG § 44a Rn. 9.
[106] *Heider* (Fn. 100), § 2 Rn. 25.
[107] OLG Köln NuR 2010, 300.
[108] BR-Drucks. 765/25, S. 22.
[109] *Heider* (Fn. 100), § 2 Rn. 25; *Müller-Walter*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Bd. 1, 260. EL 2026, BNatSchG § 37 Rn. 13; *Metzger* (Fn. 105), § 44a Rn. 9.
[110] *Heß/Wulff* (Fn. 101), § 1 Rn. 11.
[111] *Ratschow/Nebelsieck*, NuR 2025, 606 (611).
[112] OLG Köln NuR 2010, 300.
[113] *Köck*, NuR 2018, 812 (813).
[114] *Köck*, ZUR 2015, 589 (594).
[115] *Müller-Walter* (Fn. 109), § 37 Rn. 8.
[116] *Heider* (Fn. 100), § 2 Rn. 26; *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61); dazu unten D. III.

Hintergrund liegt es nahe, § 22d Abs. 3 BJagdG nicht als eigenständige, von § 45 Abs. 7 BNatSchG losgelöste Eingriffsermächtigung zu verstehen. Diese Einordnung fügt sich in die zuvor erläuterte dogmatische Struktur ein. Maßgeblich bleibt, dass § 37 Abs. 2 BNatSchG kein Vorrangverhältnis begründet, sondern zwischen Jagd- und Artenschutzrecht koordiniert. Es bleibt bei einem gleichrangigen Nebeneinander beider Bereiche,[117] innerhalb dessen die maßgebliche Norm im Einzelfall nach dem Spezialitätsgrundsatz anhand des Schutzzwecks und des Regelungsgegenstands zu bestimmen ist.[118]

III. Unionsrechtliche Grenzen eines bestandsbezogenen Wolfsmanagements

Ob die neu eingeführten jagdrechtlichen Vorschriften – die hierfür mit dem Unionsrecht vereinbar sein müssten[119] – unionsrechtskonform sind und ohne Konflikte im Verhältnis von nationalem zu unionalem Recht zur Anwendung kommen können, soll im Folgenden anhand exemplarisch ausgewählter Regelungsaspekte untersucht werden, die womöglich in einem Spannungsverhältnis zu den Vorgaben der FFH-RL stehen.

1. Der unionsrechtliche Regelungsrahmen

Die unionsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit dem Wolf ergeben sich maßgeblich aus Art. 14 und 16 FFH-RL, die auch nach der Herabsenkung weiterhin ein striktes Schutzsystem begründen und dessen Nutzung nur innerhalb eines unionsrechtlich determinierten Rahmens ermöglichen.[120]

Art. 14 FFH-RL eröffnet den Mitgliedstaaten zwar einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang Steuerungsmaßnahmen zur Nutzung ergriffen werden („*für erforderlich halten*“). Dieser ist jedoch unionsrechtlich dahingehend gebunden, dass jede Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sein muss.[121] Die Grenzen dieses Spielraums konkretisiert weiterhin Art. 16 Abs. 1 FFH-RL, der die Abweichung von Schutzvorgaben nur zulässt, wenn ein unionsrechtlich anerkannter Ausnahmegrund des abschließenden Katalogs[122] vorliegt, keine anderweitige zufriedenstellende Lösung besteht und die Population trotz der Maßnahme in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind diese Voraussetzungen eng auszulegen und kumulativ zu erfüllen.[123]

Zentrale Bedeutung kommt dabei der Alternativenprüfung zu.[124] Sie verpflichtet die zuständigen Behörden darzulegen, dass der verfolgte Zweck nicht durch mildere Mittel – insbesondere präventive Herdenschutzmaßnahmen – erreicht werden kann,[125] sodass die Entnahme auf Unionsebene *ultima ratio* bleibt.[126]

Der günstige Erhaltungszustand bleibt die materielle Grenze jeder Entnahmeentscheidung.[127] Vor einer Ausnahme ist zunächst der Zustand der betroffenen Population festzustellen und sodann zu prüfen, welche Auswirkungen die Maßnahme auf diese Population haben kann.[128] Bestehen nach den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen Unsicherheiten darüber, ob der günstige Erhaltungszustand gewahrt oder wiederhergestellt werden kann, ist eine Ausnahme unzulässig[129] und auch im Hinblick auf das unionsrechtliche Vorsorgeprinzip ist Zurückhaltung geboten.[130] Damit eröffnen Art. 14 und 16 FFH-RL keine „*freie Jagd*“ auf den Wolf, sondern einen rechtlich gebundenen Managementspielraum, an dem sich die Zulässigkeit der neu eingeführten §§ 22b ff. BJagdG messen lassen muss.

2. Der günstige Erhaltungszustand als materielle Grenze – §§ 22b Abs. 1, 22d Abs. 3 BJagdG

Art. 14 FFH-RL verlangt von den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die Entnahme und Nutzung von Arten des Anh. V mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind[131] und dient damit als Zulässigkeitsvoraussetzung für Ausnahmen. Auch Art. 16 Abs. 1 FFH-RL gestattet Ausnahmen nur unter der Bedingung, dass die betroffene Art „*ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen*“ kann. Vor diesem Hintergrund könnte der neu eingeführte § 22b Abs. 1 S. 1 BJagdG für Bedenken sorgen,[132] da die Norm Maßnahmen an das Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands knüpft. Zugleich verlangt sie jedoch, dass die vorgesehenen

[117] *Heß/Wulff* (Fn. 101), § 1 Rn. 11.
[118] *Müller-Walter* (Fn. 109), § 37 Rn. 13; *Gellermann* (Fn. 49), § 37 Rn. 17.
[119] *Heider* (Fn. 100), § 2 Rn. 26.
[120] *Brenner*, NuR 2024, 1 (2); *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (60).
[121] EuGH, Urt. v. 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich, C-601/22; EU:C:2024:595.
[122] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 110, 118.
[123] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 110.
[124] EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17; *EU:C:2019:851*, Rn. 28.
[125] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 111; EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17; *EU:C:2019:851*, Rn. 49.
[126] *Roth-Weiß*, NVwZ 2025, 744 (746).
[127] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 115; EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17; *EU:C:2019:851*, Rn. 50.
[128] EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17; *EU:C:2019:851*, Rn. 58.
[129] EuGH, Urt. v. 14.6.2007, Kommission/Finnland, C-342/05; *EU:C:2007:341*, Rn. 31.
[130] EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17; *EU:C:2019:851*, Rn. 66.
[131] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (59).
[132] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (60).

Maßnahmen darauf gerichtet sind, der Population künftig dauerhaft einen günstigen Erhaltungszustand zu sichern.

Der unionsrechtliche Prüfungsmaßstab könnte allerdings durch § 22d Abs. 3 BJagdG nicht hinreichend gewahrt werden, da die Vorschrift die Bejagung des Wolfes gerade bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands erlaubt. Damit knüpft man die Zulässigkeit von Eingriffen an einen Zustand,[133] der unionsrechtlich – in Anbetracht der unterschiedlichen Schutzregime für Anh. IV und Anh. V-Arten – typischerweise ein erhöhtes Schutzniveau erfordert. Da ein ungünstiger Erhaltungszustand eine Gefährdung der Population indiziert, sollte nach der Systematik des unionsrechtlichen Schutzsystems vielmehr eine Verdichtung des Schutzregimes folgen, anstatt die Bejagung unter gewissen Bedingungen zuzulassen. Diese Regelung birgt das Risiko, dass die unionsrechtlich vorgegebene Schutzlogik unterlaufen wird.[134] Die Spannung verstärkt sich auch im Lichte des Vorsorgeprinzips aus Art. 191 Abs. 2 AEUV, das darauf abzielt drohende oder konkrete Umweltbeeinträchtigungen zu vermeiden.[135] Danach wäre es ebenfalls gerade bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands vermeidbar, eine Öffnung von Eingriffsmöglichkeiten vorzunehmen und die Population des Wolfes damit noch weiter zu reduzieren. Im Ergebnis zeigt sich damit, dass § 22d Abs. 3 BJagdG den unionsrechtlichen Maßstab verschiebt, indem er einen Zustand erhöhter Schutzbedürftigkeit zum Ausgangspunkt von Eingriffsbefugnissen macht und damit in ein Spannungsverhältnis zur unionsrechtlich vorgegebenen Schutzlogik gerät.

3. Die abgesenkte Eingriffsschwelle des § 22d Abs. 3 BJagdG

Art. 16 Abs. 1 FFH-RL erlaubt Abweichungen vom artenschutzrechtlichen Schutzregime nur unter den dort abschließend normierten[136] Voraussetzungen. Für den hier relevanten Fall der Schadensvermeidung setzt Art. 16 Abs. 1 lit. b FFH-RL ausdrücklich das Vorliegen „*ernster Schäden*“ voraus. Der unionsrechtliche Tatbestand enthält damit eine qualifizierte Eingriffsschwelle, die sicherstellen soll, dass Entnahmen auf besonders gewichtige Ausnahmefälle beschränkt bleiben.[137] Demgegenüber verzichtet § 22d Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BJagdG auf dieses qualifizierende Tatbestandsmerkmal – erneut auch unter Vorliegen eines ohnehin schon ungünstigen Erhaltungszustands – und stellt auf die Abwendung von „*Schäden*“ ab. Die Norm übernimmt damit den unionsrechtlichen Ausnahmegrund nicht vollständig, sondern senkt die Eingriffsschwelle inhaltlich ab und erweitert damit den Anwendungsbereich zulässiger Entnahmen gegenüber dem unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen. Eine solche Abweichung ist nicht unerheblich. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Ausnahmekatalog des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL abschließend[138] und darüber hinaus restriktiv auszulegen,[139] um den strengen Schutz nicht auszuhöhlen.[140] Nationale Regelungen, die lediglich Teile der unionsrechtlichen Voraussetzungen übernehmen oder diese in abgeschwächter Form wiedergeben, genügen den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Umsetzung nicht.[141] Für einen bewussten Verzicht auf das Adjektiv spricht insbesondere auch, dass der Gesetzgeber an anderer Stelle der Norm – § 22d Abs. 4 Nr. 3 lit. a BJagdG – das Tatbestandsmerkmal der „ernsten Schäden“ ausdrücklich verwendet. Die unterschiedliche Terminologie innerhalb derselben Vorschrift legt nahe, dass der Gesetzgeber zwischen beiden Schwellen bewusst differenzieren wollte.[142] Im Ergebnis führt der Verzicht auf das qualifizierende Tatbestandsmerkmal dazu, dass § 22d Abs. 3 BJagdG den unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen unterschreitet und damit eine Absenkung der Eingriffsschwelle bewirkt, die mit den unionsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar ist.[143]

4. Die pauschalisierte Entnahmebefugnis des § 22d Abs. 3 S. 2, 3 BJagdG

Die Regelung des § 22d Abs. 3 S. 2, 3 BJagdG sorgt auch hinsichtlich ihrer pauschalisierten Entnahmebefugnis für Bedenken. Die Norm erlaubt – unter den genannten Voraussetzungen – die Jagd zur Schadensabwehr innerhalb eines Radius von bis zu 20 Kilometern um den Schadensort und über einen Zeitraum von bis zu sechs Wochen „*bis ein Wolf erlegt worden ist*“, (vgl. § 22d Abs. 3 S. 3 BJagdG). Diese Ausgestaltung löst die Entnahme vom spezifischen Gefahrenzusammenhang und ersetzt die individualisierte Betrachtung durch eine generalisierte Eingriffslogik. Während das unionsrechtliche Schutzsystem, insbesondere i.R.d. Art. 16 Abs. 1 FFH-RL stets eine Zweck-Mittel-Relation zwischen Gefahrenlage und Eingriff vorsieht, erlaubt § 22d Abs. 3 BJagdG die Tötung eines beliebigen Exemplars der Population.

Darin könnte ein Verstoß gegen die für Art. 16 Abs. 1 FFH-RL erforderliche Verhältnismäßigkeit liegen.[144]

[133] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (59).
[134] *Ratschow/Nebelsieck*, NuR 2025, 606 (612); *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (59).
[135] *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 191 Rn. 33.
[136] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 110, 118.
[137] EuGH, Urt. v. 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17; *EU:C:2019:851*, Rn. 41.
[138] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 110, 118.
[139] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 110.
[140] *Köck*, NuR 2018, 812 (814).
[141] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 112.
[142] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61).
[143] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61).
[144] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61).

Danach muss eine Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen sein, um das verfolgte Ziel zu erreichen.[145] Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur sog. Schnellabschussproblematik betont die Notwendigkeit, die Voraussetzungen einer letalen Entnahme anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu prüfen und das Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung nachvollziehbar darzulegen.[146] Zwar kann die Entnahme eines Wolfes grds. geeignet sein, weitere Schäden zu verhindern. Je weiter sich die Maßnahme jedoch vom konkreten Schadensereignis entfernt – sowohl räumlich als auch zeitlich – desto weniger lässt sich ein hinreichend enger Zusammenhang zwischen Eingriff und Gefahrenabwehr begründen.[147] Diese Problematik wird durch die konkrete Ausgestaltung der Norm weiter verstärkt. Die pauschale Eröffnung der Entnahmebefugnis innerhalb eines weiten Rahmens birgt das Risiko, dass Eingriffe faktisch von der konkreten Gefahrenlage entkoppelt werden. Insbesondere könnte die Kombination aus genehmigungsfreier Jagd („*ohne Genehmigung der zuständigen Behörde*“) und fehlender unmittelbarer behördlicher Koordination dazu führen, dass mehrere Eingriffe parallel erfolgen, ohne dass eine effektive Steuerung sichergestellt ist.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Norm nicht nur abstrakt pauschalisiert, sondern auch das Risiko einer übermäßigen Eingriffspraxis eröffnet. Dies verstärkt die bereits bestehenden Zweifel an der Wahrung der Verhältnismäßigkeit, da die tatsächliche Eingriffsintensität über das zur Schadensabwehr Erforderliche hinausgehen könnte.

5. Bewertung der Neuregelungen im Lichte des Unionsrechts

Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass die Neuregelungen der §§ 22b ff. BJagdG zwar eine strukturelle Öffnung hin zu einem populationsbezogenen Wolfsmanagement erkennen lassen. Diese Öffnung erfolgt jedoch nicht losgelöst von den unionsrechtlichen Bindungen, vielmehr bleiben die Vorgaben der Art. 14 und 16 FFH-RL dabei maßgeblicher Referenzrahmen für die Zulässigkeit von Eingriffen, wobei insbesondere der günstige Erhaltungszustand als materielle Schranke fungiert.[148] Zugleich hat die Betrachtung der einzelnen Regelungsaspekte gezeigt, dass zentrale Vorschriften der Neuregelung – insbesondere der § 22d Abs. 3 BJagdG – ein Friktionen mit den unionsrechtlichen Anforderungen der FFH-RL ergeben. Dies betrifft sowohl die Ermöglichung der Jagd trotz eines ungünstigen Erhaltungszustands[149] als auch die pauschalisierte Ausgestaltung einer Entnahmebefugnis.[150] Im Ergebnis werfen diese Elemente die Frage auf, ob die nationale Ausgestaltung den unionsrechtlichen Bedingungen Rechnung trägt oder sie teilweise unterläuft.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Neuregelungen Elemente eines bestandsbezogenen Steuerungselements aufweisen, das jedoch maßgeblich durch die fortgeltenden unionsrechtlichen Vorgaben geprägt und begrenzt wird. Die Vorschriften des BJagdG sind daher, soweit dies möglich ist, im Lichte der Art. 14, 16 FFH-RL richtlinienkonform auszulegen. Soweit eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist und die nationalen Regelungen hinter den Anforderungen der Art. 14, 16 FFH-RL zurückbleiben, besteht ein unionsrechtliches Umsetzungsdefizit,[151] das nicht folgenlos bleibt.[152] Ein solches Defizit könnte ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV begründen.[153] Dies unterstreicht erneut die unionsrechtliche Relevanz im Rahmen des Artenschutzes und verdeutlicht, dass die nationalen Gestaltungsspielräume auch unionsrechtlich kontrolliert und begrenzt werden können.

E. Änderungsvorschlag

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Konflikte erscheint es sinnvoll, die §§ 22b ff. BJagdG im Hinblick auf das Unionsrecht klarer auszugestalten. Ziel sollte es sein, das Wolfsmanagement nicht als eigenständiges populationsbezogenes Steuerungssystem zu etablieren, sondern dessen Einordnung als rechtlich gebundenes Ausnahmesystem im Rahmen der Vorgaben der Art. 14, 16 FFH-RL deutlicher herauszuarbeiten. Zentral sollten dabei Eingriffsbefugnisse an den Maßstab des günstigen Erhaltungszustands geknüpft werden. Auch biete sich eine Angleichung der nationalen Tatbestandsmerkmale an die unionsrechtlichen Vorgaben an. So könnte die Aufnahme der Schwelle „*ernster Schäden*“ in § 22d Abs. 3 Nr. 1 BJagdG dazu beitragen, dass Entnahmen auch im Jagdrecht auf besonders gewichtige Ausnahmefälle beschränkt blieben. Auf diese Weise ließe sich die unionsrechtliche Schutzlogik, wonach ein ungünstiger Erhaltungszustand grds. erhöhte Anforderungen an Eingriffe stellt, deutlicher im nationalen Recht abbilden. Auch erscheint es sinnvoll, den Vorrang nicht-letaler Maßnahmen i.S.d. *ultima-ratio-Prinzips*[154] ausdrücklich gesetzlich zu verankern, insbesondere bei Vorliegen eines ungünstigen Erhaltungszustands, um eine weitere Gefährdung der Population zu vermeiden. Ergänzend wird vorgeschlagen, die im Rahmen eines bestandsbezogenen Managements

[145] OVG Münster, Beschl. v. 13.7.2026 – Az. 16 B 674/26, Rn. 8 – juris.
[146] OVG Lüneburg NuR 2025, 44; OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.9.2024 – Az. 4 ME 122/24, Rn. 33 – juris.
[147] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61).
[148] EuGH, Urt. v. 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich, C-601/22; EU:C:2024:595.
[149] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61); *Obwexer*, NR 2025, 33 (39).
[150] *Gerhold/Mittag*, ZRP 2026, 58 (61).
[151] EuGH, Urt. v. 10.5.2007, Kommission/Österreich, C-508/04; *EU:C:2007:274*, Rn. 110, 118; *Wolf*, NuR 2014, 463 (465).
[152] *Ratschow/Nebelsieck*, NuR 2025, 606 (612).
[153] *Ratschow/Nebelsieck*, NuR 2025, 606 (612).
[154] *Roth-Weiß*, NVwZ 2025, 744 (746).

festgelegten Entnahmequoten an die Bedingung zu knüpfen, dass diese nicht durch anderweitig begründete Einzelentnahmen unterlaufen oder überschritten werden.[155] Dies könnte dazu beitragen, die Gesamtzahl der Eingriffe besser zu kontrollieren und die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben an den Erhaltungszustand der Population sicherzustellen. Schließlich könnte auch erwogen werden, die unionsrechtlichen Vorgaben ausdrücklich im nationalen Recht sichtbar zu machen. Dahingehend wird vorgeschlagen, eine unionsrechtliche Verweisungsklausel aufzunehmen, die die zuständigen Behörden dazu verpflichtet, die Einschränkungen der Art. 14, 16 FFH-RL bei der Anwendung der jagdrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.[156] Derartige Anpassungen könnten dazu beitragen, etwaige Umsetzungsdefizite zu beseitigen und mögliche Beanstandungen – im Zweifel im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV – zu vermeiden.

F. Schlussbetrachtung

Die Entwicklungslinien des Wolfsschutzes zeigen einen deutlichen Wandel vom strikt artenschutzrechtlichen Verbotsregime hin zu einem stärker populationsbezogenen Steuerungsansatz. Ausgangspunkt war ein engmaschiges Schutzsystem auf Grundlage völker- und unionsrechtlicher Vorgaben, das national durch das besondere Artenschutzrecht der §§ 44 ff. BNatSchG geprägt wurde. Der Wolf unterlag damit einem Schutzsystem, das Eingriffe grds. untersagte und Entnahmen nur im Rahmen eng begrenzter, einzelfallbezogener Ausnahmen zuließ. Mit der Herabstufung des Schutzstatus zunächst innerhalb der BK und anschließend in der FFH-RL wurde dieser strikte Schutzansatz jedoch geöffnet und markiert damit den Beginn des Systemwechsels: An die Stelle eines primär individuenbezogenen Verbotsregimes tritt ein Modell, das Entnahme und Nutzung als Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen zulässt (vgl. Art. 14 Abs. 1 FFH-RL). Diese Öffnung bedeutet jedoch keine generelle Freigabe zur Bejagung, sondern lediglich die Eröffnung eines unionsrechtlich gebundenen Managementspielraums. Die Aufnahme des Wolfes in das BJagdG setzt diese Entwicklung auf nationaler Ebene fort. Sie markiert einen weiteren Schritt in Richtung eines bestandsbezogenen Wolfsmanagements, da der Gesetzgeber den Umgang mit dem Wolf nun stärker jagdrechtlich und populationsbezogen strukturiert. Gleichwohl führt dies nicht dazu, dass das besondere Artenschutzrecht vollständig verdrängt wird. Vielmehr stehen Jagd- und Artenschutzrecht grds. nebeneinander[157] und es ist im Zweifel zu prüfen, welche Norm im Einzelfall im Hinblick auf den jeweiligen Regelungsgegenstand und den Spezialitätsgrundsatz maßgeblich ist.[158] Die Untersuchung der §§ 22b ff. BJagdG hat gezeigt, dass die neu geschaffenen jagdrechtlichen Vorschriften zwar Anwendung finden und nationale Eingriffsmöglichkeiten faktisch erleichtern. Ihre Reichweite bleibt jedoch an die unionsrechtlichen Vorgaben der Art. 14, 16 FFH-RL gebunden, sodass einige Regelungsaspekte hinsichtlich ihrer Umsetzung zu Konflikten führen könnten.

Die Leitfrage ist daher differenziert zu beantworten: Die Neuregelung vom 2.4.2026 markiert zwar einen Übergang hin zu einem verwaltungsrechtlichen Bestandsmanagement, jedoch keinen vollständigen Bruch mit dem bisherigen artenschutzrechtlichen Verbotsregime.

Vielmehr handelt es sich um eine rechtlich begrenzte Öffnung, deren praktische Reichweite maßgeblich durch das Unionsrecht determiniert bleibt. Ein unionsrechtskonformes Wolfsmanagement kann daher nicht als freies jagdrechtliches Steuerungssystem ausgestaltet werden, sondern nur als streng kontrolliertes Ausnahmesystem innerhalb der fortbestehenden Schutzbindungen.

Für die weitere Entwicklung bleibt offen, ob der Gesetzgeber die jagdrechtlichen Vorschriften nachschärfen wird oder ob die bestehenden Regelungen von der Kommission, der Hüterin der Verträge,[159] beanstandet werden. Die nationalen Regelungen wären sodann zunächst im Wege richtlinienkonformer Auslegung im Einklang mit den Vorgaben der FFH-RL auszulegen. Wäre eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich, könnten die bestehenden Regelungen im Zweifel sogar Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV werden.

Die Zukunft der Wolfspopulationen in Deutschland wird damit maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, die nationalen Handlungsspielräume unter Wahrung der unionsrechtlichen Schutzvorgaben sachgerecht auszugestalten.

[155] *Brenner*, NuR 2024, 1 (10).
[156] *Schulze Hülshorst* (Fn. 9), S. 3.
[157] *Heß/Wulff* (Fn. 101), § 1 Rn. 11.
[158] *Gellermann* (Fn. 49), § 37 Rn. 17.
[159] *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1, 86. EL 2025, EUV Art. 17 Rn. 15.