



An den

Legislativ- und Verfassungsdienst

5020 Salzburg

Per E-Mail an: landeslegistik@salzburg.gv.at und an Begutachtung@salzburg.gv.at

Wien, am 12.08.2025

**Betreff: Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf einer Verordnung, mit der Wildregionen im Land Salzburg betreffend die Wildart Biber zu einem Maßnahmenggebiet erklärt werden (Maßnahmengbietsverordnung Biber 2025 und 2026) (20031-LFW/723/305/4-2025)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Veröffentlichung am 06. August 2025 wurde zur Begutachtung des vorliegenden Entwurfs der Salzburger Landesregierung mit Frist bis 20. August 2025 aufgerufen. Dazu beziehen der WWF Österreich und ÖKOBÜRO- Allianz der Umweltbewegung als anerkannte Umweltorganisationen wie folgt Stellung auf die wichtigsten Punkte und halten nachstehend die im Anschluss im Detail ausgeführten Kritikpunkte kurz zusammengefasst fest:

- Anerkannte Umweltorganisationen sind gemäß Aarhus Konvention an artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahren wie dem vorliegenden effektiv zu beteiligen, was auch bereits durch mehrere Urteile des VwGH bekräftigt wurde<sup>1</sup>. In diesen Urteilen hat der VwGH unmissverständlich klargestellt, dass Umweltorganisationen einen unionsrechtlich gebotenen Anspruch auf Überprüfung umweltbezogener Bestimmungen und einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz haben müssen. Das vorliegende Begutachtungsverfahren erfüllt die Vorgaben der Aarhus Konvention (vgl Art 6 Aarhus Konvention) an eine **effektive Beteiligung nicht**. Eine Aushebelung des europarechtlich gebotenen Rechtsschutzes über den Weg einer Verordnung ist unzulässig und wurde bereits mehrmals von der Europäischen Kommission im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Republik Österreich (2014/4111) moniert. In dem Zusammenhang ist zu unterstreichen, dass Unionsrecht jedenfalls auch die Landesexekutive bindet.

---

<sup>1</sup> VwGH 13.6.2023, Ra 2021/10/0162, VwGH 20.12.2019, Ro 2018/10/0010.

- Aufgrund der potenziell erheblichen Beeinträchtigungen von Europaschutzgebieten wäre für den vorliegenden Verordnungsentwurf eine **Naturverträglichkeitsprüfung**, jedenfalls aber ein Feststellungsverfahren gemäß **§ 22a Abs 4 SBG NSchG**<sup>2</sup> erforderlich gewesen.
- Nur das im **Bescheiderlassungsverfahren** vorgesehene Ermittlungsverfahren ermöglicht es, eine **Einzelfallprüfung** durchzuführen (vgl § 56 iVm §§ 37 ff AVG), wie sie von Art 16 FFH-RL vorgesehen ist. Auf Basis der angeführten Punkte des Begutachtungsentwurfs kann nicht davon ausgegangen werden, dass Eingriffe in die streng geschützte Art Biber (*Castor fiber*) tatsächlich nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden, also nur dann, wenn **sämtliche** Voraussetzungen iSd FFH-RL (Ausnahmegrund und Geeignetheit des Mittels, keine anderweitige zufriedenstellende Lösung, keine Beeinträchtigung des Erhaltungszustandes) geprüft wurden und erfüllt sind. Dies wurde auch im kürzlich erschienenen Urteil des Europäischen Gerichtshofes bekräftigt: Von einer Ausnahmeregelung ist abzusehen, wenn nach Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber besteht, ob der günstige Erhaltungszustand einer Art gewahrt oder wiederhergestellt werden kann.<sup>3</sup>
- Eine **Alternativenprüfung** wurde nicht ausreichend durchgeführt.
- Die Vorgaben zum **Monitoring** sind nach dem bestehenden Verordnungsentwurf nicht ausreichend.

### 1. Fehlende Rechte der Öffentlichkeit stehen im Widerspruch zur Aarhus-Konvention

Begutachtungsentwürfe für Verordnungen, in denen Ausnahmen gem Art 16 FFH-RL festgeschrieben werden sollen, sind allen für das betroffene Bundesland anerkannten Umweltschutzorganisationen zuzustellen. Gem Art 6 Abs 1 lit b und Art 9 Abs 2 Aarhus Konvention ist jedenfalls in dieser Art artenschutzrechtlicher Ausnahmeverfahren die betroffene Öffentlichkeit – dazu zählen jedenfalls die gem §19 Abs 7 UVP-G anerkannten Umweltorganisationen - an der Entscheidungsfindung effektiv zu beteiligen.

Begutachtungsverfahren im Rahmen eines Verordnungserlassungsverfahrens, wie das gegenständliche zur Maßnahmengebietsverordnung Biber 2025 und 2026, entsprechen nicht den Anforderungen in Art 6 Aarhus Konvention an eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung. Insbesondere der Sicherstellung, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird (Art 6 Abs 8 Aarhus Konvention), als auch der Verpflichtung, die Öffentlichkeit über die Entscheidung zu informieren und die Erwägungen zugänglich zu machen, auf die sich die Entscheidung stützt (Art 6 Abs 9 Aarhus Konvention) kann im Rahmen eines Verordnungsverfahrens nicht nachgekommen werden.

Mit dem gegenständlichen Verordnungsentwurf sollen Eingriffe in den Lebensraum als auch in die Populationen der streng geschützten Tierart Biber (*Castor fiber*) genehmigt werden dürfen. Hierbei handelt es sich um eine Entscheidung, die erhebliche Umweltauswirkungen haben kann (Art 6 Abs 1 lit b Aarhus Konvention) und zudem in Umsetzung des Unionsumweltrechts ergeht.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Salzburger Naturschutzgesetz 1999 (in der Folge „SBG NSchG“).

<sup>3</sup> EuGH 11.07.2024, C-601/22, Rn 64.

<sup>4</sup> VwGH 13.6.2023, Ra 2021/10/0162, Rn 23.

Soweit der Schutz von Normen des Unionsumweltsrechts auf dem Spiel steht, sind anerkannte Umweltorganisationen- aufgrund des Art 6 Aarhus Konvention iVm Art 47 GRC bereits am behördlichen Verfahren effektiv zu beteiligen. Die Aarhus Konvention verlangt eine **umfassende sowie effektive Öffentlichkeitsbeteiligung** im Zuge der Entscheidungsfindung (Art 6 Abs 2 ff Aarhus Konvention).

Gegen die einzelnen Entnahme-Entscheidungen muss außerdem gemäß Art 9 Abs 2 und 3 Aarhus Konvention **Rechtsschutz** gewährt werden. Im Rahmen des Rechtsschutzverfahren muss die **materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidung vollumfänglich überprüft werden können**. Der Rechtsschutz muss zudem effektiv und soweit angemessen auch vorläufig, sprich: aufschiebend sein (Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention). Der Begutachtungsentwurf lässt keine derartigen, effektiven Beteiligungsoptionen, die Art 6 Aarhus Konvention gerecht werden, zu. Weiters betonte auch der VwGH, dass Umweltorganisationen einen unionsrechtlich gebotenen Anspruch auf Überprüfung umweltbezogener Bestimmungen und einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz haben müssen.<sup>5</sup> Eine Aushebelung des europarechtlich gebotenen Rechtsschutzes über den Weg einer Verordnung ist **unzulässig**.

Eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung wie es Art 6 Aarhus Konvention vorschreibt, kann das vorliegende Begutachtungsverfahren entsprechend nicht gewährleisten. Die Ausgestaltung von Begutachtungsverfahren im Rahmen von Verordnungserlassungen sind nicht gesetzlich geregelt, und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Disposition der Behörden überlassen. Es gibt keine – im Rahmen des Begutachtungsverfahrens – bestehende Möglichkeit für anerkannte Umweltorganisationen, zeitnah Zugriff auf Beurteilungsgrundlagen zu erlangen und insofern kein Recht auf Akteneinsicht. Es besteht außerdem keine Verpflichtung der Behörden, die Ergebnisse der Beteiligung in der Finalisierung der Verordnung zu berücksichtigen.

**Das ist umso stärker zu kritisieren als die Europäische Kommission Österreich (Bund und Länder) in einem aktuellen Vertragsverletzungsverfahren aufgefordert hat, alle Anforderungen des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten korrekt ins nationale Recht umzusetzen.** Das betrifft insbesondere den Rechtsschutz gegen Verordnungen. Umgehungskonstruktionen wie die Verwaltungspraxis im Artenschutzrecht wurden von der Europäischen Kommission explizit gerügt (VVV Nr. 2014/4111).

## **2. Fehlende Prüfung der Natura 2000-Relevanz**

Art 3 Abs 1 FFH-RL sieht vor, dass zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ errichtet werden soll. Zu dem Zweck haben die Mitgliedsstaaten besondere Schutzgebiete (sog Europaschutzgebiete) auszuweisen und für diese geeignete Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Gemäß Art 6 Abs 3 FFH-RL sind Pläne oder Projekte, die ein solches Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, einer Verträglichkeitsprüfung mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen (**Naturverträglichkeitsprüfung**) zu unterziehen.

---

<sup>5</sup> VwGH 13.6.2023, Ra 2021/10/0162, Rn 25.

Im Geltungsbereich der geplanten Verordnung sind direkte Eingriffe innerhalb von Europaschutzgebieten sowie **in Biberrevierteilen, die mit einem Biberrevier innerhalb des Schutzgebietes zusammenhängen zwar nicht erlaubt**, allerdings wird hierbei übersehen, dass die **Entnahmen dennoch aufgrund der örtlichen Nähe zu ausgewiesenen Europaschutzgebieten** dazu geeignet sind, auch die Biberpopulation in Europaschutzgebieten erheblich zu beeinträchtigen. Dies ergibt sich aus der Lebensweise des Bibers, dessen Territorien sich über mehrere Kilometer erstrecken können und die entlang von Flussläufen / Gewässern leben, die teilweise oder zur Gänze in Europaschutzgebieten liegen können. Maßnahmen, um eine Beeinträchtigung der Europaschutzgebiete im ausreichenden Maße zu verhindern, sind im gegenständlichen Begutachtungsentwurf nicht vorgesehen.

Weiters wird dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass seit Jahren eine Ausbreitung des Lebensraums des Bibers in Salzburg dokumentiert wurde<sup>6</sup> und somit auch von einem Vorkommen in weiteren FFH Gebieten auszugehen ist, in denen die Art noch nicht als Schutzgut gelistet ist.<sup>7</sup> Sohin ist schon der Geltungsbereich des Verordnungsentwurfs nicht an die aktuelle Verbreitungssituation angepasst.

Eine Überprüfung der bestgeeigneten Gebiete und repräsentativen Vorkommen des Bibers und damit verbunden eine **Nachnennung des Bibers als Schutzgut in den Standarddatenbögen und den Europaschutzgebietsverordnungen bzw. sogar eine Neuausweisung von Europaschutzgebieten** müsste aufgrund der Ergebnisse der letzten Bestandsschätzung, laut der sich der Biber weiterhin im Bundesland ausgebreitet hat, wohl vorab durchgeführt werden. Erst im September 2022 hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren<sup>8</sup> gegen die Republik Österreich aufgrund der zu wenig ausgewiesenen bzw. rechtsverbindlich verordneten Schutzgebieten sowie erheblichen Defiziten bei den in bestehenden Schutzgebieten ausgewiesenen Schutzgütern, eingeleitet.

Zusammenfassend ist daher auszuführen, dass aufgrund dieser Eingriffsmöglichkeiten nicht auszuschließen ist, dass diese Europaschutzgebiete in Salzburg erheblich beeinträchtigen können. Denn selbst wenn Eingriffe **in** Europaschutzgebieten nicht zulässig wären, können Entnahmen **in der Nähe** zu ausgewiesenen Europaschutzgebieten jedenfalls dazu geeignet sein, die Biberpopulationen in Europaschutzgebieten erheblich zu beeinträchtigen.<sup>9</sup> Aufgrund dieser potenziellen erheblichen Beeinträchtigungen von Europaschutzgebieten **wäre auch für den vorliegenden Verordnungsentwurf eine Naturverträglichkeitsprüfung, gemäß § 22a Abs 4 SBG NSchG, jedenfalls aber ein Feststellungsverfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit<sup>10</sup> und Rechtsschutz gegen die Entscheidung erforderlich** gewesen. Das ist aber nicht erfolgt.

---

<sup>6</sup> Widerin, 2023: Biber (Castor fiber) in Salzburg

<sup>7</sup> Die Angaben in den Verordnungen über die Europaschutzgebiete entsprechen **nicht dem aktuellen Stand** der Biberbestände im Bundesland Salzburg.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_22\\_5402](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_22_5402).

<sup>9</sup> Ein Biber-Revier erstreckt sich üblicherweise entlang von Gewässern auf mehreren km und wird im Jahresverlauf unterschiedlich intensiv genutzt. Somit wären auch Biber, deren Revier entlang eines Gewässers liegt, das teilweise in einem Schutzgebiet liegt aufgrund ihrer Lebensraumnutzung allenfalls einer Entnahme zugänglich.

<sup>10</sup> So hatte auch das LVWG NÖ in Bezug auf die geschützte Art Fischotter (*Lutra lutra*) eine **Parteistellung der anerkannten Umweltorganisationen** WWF Österreich und ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung u.a. deshalb angenommen, weil aufgrund dieser **Ausstrahlungswirkung Auswirkungen auf Europaschutzgebiete** nicht von vornherein ausgeschlossen werden können: „Gerade aber die Beziehung von Sachverständigen wie auch die im Konsens festgelegten Beschränkungen (Höchstentnahmezahl) indizieren, dass durch das Vorhaben eine **Auswirkung auf diese Europaschutzgebiete** - wie etwa **durch die**

### 3. Fehlende Einzelfallprüfung widerspricht FFH-RL

Ausnahmen nach Art 16 FFH-RL dürfen grundsätzlich **nur punktuell als Reaktion auf eine konkrete Situation** erfolgen.<sup>11</sup> Aufgrund des räumlichen und zeitlichen Anwendungsbereiches der vorliegenden artenschutzrechtlichen Ausnahme des Begutachtungsentwurfes ist aus Sicht der Stellungnehmenden die Vorgabe einer „*punktuellen Reaktion auf eine konkrete Situation*“ nicht erfüllt. Für die Entnahmen fehlt eine **gemäß der FFH-RL erforderliche Einzelfallprüfung**.

Durch den Erlass einer Verordnung mit der Festlegung von Maßnahmegebieten wird diese Einzelfallgerechtigkeit nicht gewährleistet, vielmehr werden die Ausnahmen vom Schutz zur Regel gemacht. Entgegen den Angaben des Begutachtungsentwurfes entspricht es dem Rechtsformtypen einer Verordnung **nicht**, konkrete für den Einzelfall geltende Umstände zu regeln, weshalb eine **Verordnung keine korrekte Rechtsform** für die Entnahmen nach den Vorgaben des Unionsrechts darstellt. Abweichungen vom strengen Schutzsystem des Art 12 FFH-RL sind nach Art 16 FFH-RL jedenfalls nur in Ausnahmefällen zulässig.

Die **Ausnahmeregelungen** müssen einerseits im Hinblick auf das Gesamtziel der FFH-RL gerechtfertigt sein, und andererseits **alle** drei Kriterien des Art 16 FFH-RL erfüllen.

Diese sind:

1. **Nachweis** des Vorliegens **eines oder mehrerer der in Art 16 Abs 1 lit a bis d FFH-RL genannten Gründe**, um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhang IV zu erlauben,
2. Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung (*ultima ratio*),
3. Zusicherung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.<sup>12</sup>

Ausgehend vom Regel-Ausnahme-Prinzip muss der **strenge Schutz die Regel darstellen** und ein Abweichen von diesem strengen Schutz darf nur für den Ausnahmefall beurteilt und in einem solchen bewilligt werden.<sup>13</sup>

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle in Art 16 FFH-RL genannten Bedingungen streng und gründlich geprüft werden, im Einzelfall zutreffen und dass eben nicht nur einige Bestimmungen selektiv angewendet werden. Dazu ist auszuführen, dass eine Verordnung das Gesetz nur präzisiert und dem Bestimmtheitsgebot von Art 18 B-VG entsprechen muss (s.u. ausführlich Punkt 4). Einzelfallentscheidungen sind daher mittels Bescheides zu treffen. **Nur das im**

---

**Lebensraumnutzung des Fischotters mit ausgedehnten Streifgebieten entlang von Flussläufen, wodurch sie das Europaschutzgebiet verlassen könnten und dann einer Entnahme zugänglich wären - vorab nicht auszuschließen war.**“ (LVwG NÖ 25.6.2018, LVwG-AV-564/007-2018; Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>11</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41.

<sup>12</sup> Europäische Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie (2021), 57.

<sup>13</sup> Vgl Köhler, Naturschutzrecht<sup>2</sup> (2016) 66; Reichel, RdU-UT 2012/3, 8.

**Bescheiderlassungsverfahren vorgesehene Ermittlungsverfahren ermöglicht es, eine Einzelfallprüfung durchzuführen** (vgl § 56 iVm §§37ff AVG).

Im Begutachtungsentwurf der Salzburger Biber-VO findet sich an **keiner Stelle die verbindliche Feststellung einer Einzelfallentscheidung** durch die Behörde. Diese müsste jedenfalls beinhalten, dass eine konkret im Einzelfall in Aussicht genommene Maßnahme zur Erreichung der angegebenen Ziele notwendig, adäquat und angemessen ist. Zudem sollte auch eine Begründung angegeben werden, dass die erforderlichen Voraussetzungen iSd Art 16 Abs 3 lit d FFH-RL erfüllt sind. Insofern ist eben genau diese **Verhältnismäßigkeitsprüfung** (Vorliegen eines Abweichungsgrundes, keine anderweitige zufriedenstellende Lösung, keine Beeinträchtigung des Erhaltungszustandes) nach Art 16 FFH-RL bei der Rechtsform Verordnung nicht möglich, welche aber verpflichtend durchzuführen wäre. Dieser rechtliche und inhaltliche Mangel kann durch den gegenständlichen Begutachtungsentwurf nicht saniert werden. Auch gemäß dem kürzlich ergangenen EuGH Urteil ist ein **günstiger** Erhaltungszustand auf nationaler ebenso wie regionaler Ebene jedoch eine unabdingbare Voraussetzung, gefährden Ausnahmeregelungen diesen günstigen Erhaltungszustand, dürfen sie nicht gestattet werden.<sup>14</sup>

Die Frage nach Präventionsmaßnahmen bzw. deren Erfolglosigkeit ist in der artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung die Frage nach den anderen zufriedenstellenden Lösungen. Man kann aufgrund des vorliegenden Begutachtungsentwurfes nicht davon ausgehen, dass Eingriffe in die besonders geschützte Art Biber (*Castor fiber*) nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden, also wenn alle Mittel, die die Art weniger beeinträchtigen (gelindere Mittel), ausgeschöpft sind. Sowohl die Festlegung von Maßnahmegebieten als auch die pauschale Ermöglichung von Entnahmen stehen dieser Vorgabe entgegen.

Dem Art 16 FFH-RL, der vorschreibt unter welchen Umständen unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren der in Anh IV aufgeführten Arten aus welchem Grund erlaubt werden darf, ist mit dem vorliegenden Begutachtungsentwurf einer Biber-Verordnung also **nicht** Genüge getan.

#### **4. Vorgeschlagene Verordnung ist kein probates Mittel zur Zielerreichung**

Der EuGH stellt **strenge Vorgaben an die artenschutzrechtliche Ausnahmeprüfung** (s.o. Punkt 3). Bei der Gewährung der Ausnahmen ist es notwendig, die Ziele, auf die sich die Ausnahme gründet, in der Entscheidung „klar, genau und fundiert“<sup>15</sup> festzulegen. Grundlage für die Anwendung von Art 16 FFH-RL müssen **fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse** sein.<sup>16</sup> Eine auf Art 16 Abs 1 FFH-RL gestützte Ausnahme kann nur eine **konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen beignet** wird.<sup>17</sup>

Der Nachweis, dass die Tötung von Bibern (bzw. das Zerstören ihrer Dammbauten) das einzige bzw überhaupt ein wirksames Mittel ist, um die verfolgten Ziele zu erreichen, wurde im gegenständlichen Fall nicht erbracht. Im Gegenteil wurde im Begutachtungsentwurf sogar darauf hingewiesen, dass die Entnahme von Bibern keine geeignete Lösung für Konflikte wie

---

<sup>14</sup> EuGH 11.07.2024, C-601/22.

<sup>15</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 41.

<sup>16</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 42.

<sup>17</sup> EuGH C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, Rn 34; EuGH C-164/09, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2010:672.

Infrastrukturkonflikte darstellt. Das begründet sich damit, dass nach der Entnahme von Bibern die dadurch freigewordenen Territorien in weiterer Folge wieder durch andere Biber besetzt und entfernte Dämme in der Regel wieder durch den Biber aufgebaut werden. Entsprechend ist die Tötung bzw. Dammentfernung nicht zielführend, wie *sogar bereits im Begutachtungsentwurf dargestellt wird*. Weiters ist zu erwähnen, dass in Salzburg kein Fall bekannt ist, in denen gelindere Mittel (zur Tötung und Dammentfernung) wie beispielsweise Lebensraumlenkung oder Dammdrainage nicht wirksam waren.<sup>18</sup>

Aufgrund der mangelnden Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch nicht klar, wie die Erforderlichkeit von Entnahmen geprüft wurde bzw. ob weitere Alternativen geprüft wurden.

Zusammenfassend ist klarzustellen, dass das Verfahren zur Feststellung, ob eine Alternativlösung nicht zufriedenstellend ist, auf der Grundlage der besten verfügbaren Fakten und Daten erfolgen und auf einer gut dokumentierten Bewertung aller möglichen verfügbaren Optionen beruhen sollte, auch hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Die Alternativen müssen im Lichte des übergeordneten Ziels, den günstigen Erhaltungszustand der betreffenden Art von gemeinschaftlichem Interesse aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, bewertet werden (entsprechend müssen der Erhaltungszustand, die Auswirkungen zusätzlicher Abgänge durch z.B. Straßenverkehr und die Zukunftsaussichten der betreffenden Population berücksichtigt werden). Die **Verhältnismäßigkeit der Kosten** kann hierbei zwar in die Bewertung einfließen, allerdings dürfen **wirtschaftliche Kosten nicht der alleinige entscheidende Faktor bei der Analyse alternativer Lösungen sein**. Anderweitige zufriedenstellende Lösungen können nicht von vornherein mit der Begründung abgelehnt werden, dass sie zu teuer wären.<sup>19</sup>

## 5. Beeinträchtigung des Erhaltungszustands

Eine der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Ausnahmen ist, dass die Populationen der betroffenen Art **in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand bleiben**. In seinem Urteil zur Auslegung des Art 16 FFH-RL hat der EuGH festgehalten, dass der günstige Erhaltungszustand eine „*unabdingbare Voraussetzung*“<sup>20</sup> für die Gewährung von Ausnahmen vom strengen Schutz ist. **Ausnahmsweise** erachtet der EuGH Eingriffe auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand als zulässig und zwar wenn „*hinreichend nachgewiesen ist, dass sie [die Ausnahmen] nicht geeignet sind, den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zu behindern*“<sup>21</sup>. Das ist nach Ansicht des EuGH z.B. dann der Fall, wenn sich die Tötung einer begrenzten Zahl an Individuen nicht auf den Erhaltungszustand auswirkt, also für die betreffende Art **neutral** ist. In dem Zusammenhang hat der EuGH unmissverständlich klargemacht, dass die „*ausnahmsweise Gewährung solcher Ausnahmen*“ im Lichte des **Vorsorgeprinzips** zu erfolgen hat. Demnach darf eine Ausnahme nicht erteilt werden, wenn „*nach der Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob der günstige Erhaltungszustand der Populationen einer streng geschützten Art trotz dieser Ausnahmeregelung*

---

<sup>18</sup> <https://www.salzburg24.at/news/salzburg/salzburgs-massnahmen-gegen-biber-verbreiung-kritik-an-politik-mit-jagdgewehr-161971726>

<sup>19</sup> *Europäische Kommission*, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie (2021), 74. EuGH 11.07.2024, C-601/22.

<sup>20</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 55.

<sup>21</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 68.

gewahrt oder wiederhergestellt werden kann<sup>22</sup>. Auch das kürzlich ergangene EuGH Urteil in der Rs C-601/22 bekräftigt dies und betont, dass bei Ungewissheit über die Wahrung bzw Erreichung des günstigen Erhaltungszustands von Ausnahmeregelungen der FFH-RL abzusehen ist.<sup>23</sup>

Der Großteil der Biberpopulation in Salzburg befindet sich in einem **ungünstigen-unzureichend Erhaltungszustand**. Das EuGH Urteil in der Rs C-436/22<sup>24</sup> betont, dass bei einem ungünstigen Erhaltungszustand die zuständigen Behörden Maßnahmen ergreifen müssen, um den Erhaltungszustand der Art insofern zu verbessern, dass deren Populationen dauerhaft einen günstigen Erhaltungszustand erreichen können.<sup>25</sup> Entnahmen, wie sie mit dem gegenständlichen Begutachtungsentwurf genehmigt werden könnten, konterkarieren die erforderlichen Aufgaben der Behörden, die Tierart Biber (*Castor fiber*) in der alpinen biogeographischen Region in einen günstigen Erhaltungszustand zu bringen als auch in der kontinentalen biogeographischen Region zu erhalten.

Zusätzlich sind nicht nur die Daten über die Populationen der betreffenden Art, die Gegenstand der fraglichen Ausnahmeregelung ist, zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkung dieser Maßnahmen auf den Erhaltungszustand dieser Art in einem größeren Rahmen: auf der Ebene der biogeografischen Region oder auch grenzüberschreitend.<sup>26</sup>

**Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Kriterium des günstigen Erhaltungszustandes, was eine der Voraussetzungen für eine Ausnahme gemäß Art16 FFH-RL darstellt, im vorliegenden Fall für den Biber in der alpinen biogeografischen Region nicht erfüllt ist.**

Der Begutachtungsentwurf erfüllt daher **nicht** die strengen Voraussetzungen für Ausnahmen nach Art 16 FFH-RL und lässt die Vorgaben von Art 12 Abs 1 lit b und d FFH-RL unberücksichtigt. Durch das Fehlen von Einzelfallprüfungen und einer Alternativenprüfung (s.o.) ebenso wie entsprechendem Monitoring erscheint das **Vorsorgeprinzip nicht gewahrt**.

## **6. Monitoring entspricht nicht den Vorgaben der FFH-RL**

Jedenfalls zu beanstanden ist auch, dass die Angaben zum Monitoring nicht den Vorgaben der FFH-RL gerecht werden und zwar sowohl was den **Erhaltungszustand des Bibers** betrifft als auch die **Auswirkungen des (z.T. unbeabsichtigten) Tötens und Fangens von Bibern** betreffend. Denn der Art 12 Abs 4 FFH-RL sieht ein **strenges Kontrollsystem** vor:

*„ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten ein(zuführen). Anhand der gesammelten Informationen leiten die Mitgliedstaaten diejenigen weiteren Untersuchungs- oder Erhaltungsmaßnahmen ein, die erforderlich sind, um sicherzustellen, daß der unbeabsichtigte Fang oder das unbeabsichtigte Töten keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben.“*

---

<sup>22</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 66 (Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>23</sup> EuGH 11.07.2024, C-601/22

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CJ0436&qid=1722517371158>

<sup>25</sup> EuGH 29.07.2024, C-436/22 (ASCEL)

<sup>26</sup> vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, Rn. 61. (Rn 63)

Nach der ständigen Judikatur des EuGH ist ein solches System in die Rechtsordnung einzuführen.<sup>27</sup> Allerdings findet sich weder im Salzburger JagdG noch an sonstiger Stelle des Salzburger Landesrechts ein derartiges System.

Dem EuGH zufolge ist eine Ausnahmegenehmigung nach Art 16 Abs 1 FFH-RL aber „auf Kriterien zu stützen, die so definiert sind, dass die Erhaltung der Populationsdynamik und -stabilität der betreffenden Art langfristig sichergestellt ist.“<sup>28</sup> **Ohne angemessene fortlaufende Überwachung sowohl des unbeabsichtigten Fangs aber auch der im Rahmen der gegenständlichen geplanten Biber-VO ermöglichten Entnahmen kann nicht beurteilt werden, wie sich der Erhaltungszustand des Bibers weiter entwickelt bzw. sich dieser möglicherweise weiter verschlechtert.**

Es bedarf eines systematischen Monitorings der Biberpopulation in Salzburg, um präzise Aussagen über die Bestandsentwicklung als auch die Auswirkungen möglicher Entnahmen unmittelbar festzustellen und wenn nötig weitere Entnahmen zu untersagen, sollten diese sich negativ auf den ohnehin schon ungünstigen Erhaltungszustand auswirken. Der Begutachtungsentwurf enthält zum Monitoring keine entsprechenden Angaben, demnach ist völlig offen, wie dieses ausgestaltet sein wird und welche möglichen Konsequenzen sich hieraus ergeben.

Getötete Biber sind zwar zur Beweissicherung und Kontrolle zur Verfügung zu halten, doch ergibt sich daraus weiterhin noch **keine Kontrollpflicht der Salzburger LReg.** Es stellt sich daher die Frage, wie die Einhaltung der Verordnung überprüft werden soll. Eine Kontrollpflicht der zuständigen Behörde im Fall von Ausnahmegenehmigungen ergibt sich jedoch eindeutig aus Art 16 Abs 3 lit d und lit e FFH-RL. Zur Kontrolle der erfolgten Entnahmen sollten ausnahmslos alle entnommenen Biber einer pathologischen Untersuchung zugeführt werden. Dies insbesondere auch, um den Gesundheitszustand der Individuen, mögliche Krankheiten und entsprechend andere Bedrohungen für die Art festzustellen und abschätzen zu können.

Weiters gilt es anzumerken, dass eine effektive Kontrolle nicht nur für die Beurteilung des Erhaltungszustandes erforderlich ist, sondern die Mitgliedstaaten auch aufgrund von Art 16 Abs 2 FFH-RL verpflichtet sind, in **regelmäßig vorzulegenden Berichten an die EU-Kommission folgendes gemäß Art 16 Abs 3 FFH-RL** anzugeben:

- „a) die Arten, für die die Ausnahmeregelung gilt, und der Grund der Ausnahme, einschließlich der Art der Risiken sowie gegebenenfalls der verworfenen Alternativlösungen und der benutzten wissenschaftlichen Daten;*
- b) die für Fang oder Tötung von Tieren zugelassenen Mittel, Einrichtungen oder Methoden und die Gründe für ihren Gebrauch;*
- c) die zeitlichen und örtlichen Umstände der Ausnahmegenehmigungen;*
- d) **die Behörde, die befugt ist, zu erklären, daß die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, bzw. zu kontrollieren, ob sie erfüllt sind, und die beschließen kann, welche Mittel, Einrichtungen oder Methoden innerhalb welcher Grenzen und von welchen Stellen verwendet werden dürfen sowie welche Personen mit der Durchführung betraut werden;***

---

<sup>27</sup> EuGH C-75/01, *Kommission/Luxemburg*, ECLI:EU:C:2003:95, Rn 66; EuGH C-6/04, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, ECLI:EU:C:2005:626, Rn 87.

<sup>28</sup> EuGH 10.10.2019, C-674/17 (*Tapiola*), ECLI:EU:C:2019:851, Rn 57.

e) **die angewandten Kontrollmaßnahmen und die erzielten Ergebnisse.**<sup>29</sup>.

Dass es möglich ist, diesen Berichtspflichten in Bezug auf Ausnahmen für Biber in Salzburg ordnungsgemäß nachzukommen, ist angesichts des im gegenständlichen Begutachtungsentwurf angegebenen Monitorings schwer vorstellbar. Überdies ist zu befürchten, dass ein negativer Trend in der Biberpopulation bis zum Außerkrafttreten der Verordnung eingetreten sein kann. Dies kann in Bezug auf die alpine biogeografische Region nicht ausgeschlossen werden, da laut jetzigem Stand schon kein günstiger Erhaltungszustand gegeben ist und trotzdem gemäß des Begutachtungsentwurfes entgegen Art 16 Abs 1 FFH-RL Eingriffe stattfinden können.

## 7. Zusammenfassung und Fazit

Aus den oben gemachten Ausführungen geht unverkennbar hervor, dass der gegenständliche Begutachtungsentwurf nicht mit Art 16 FFH-RL zu vereinbaren ist.

So gewährleistet die konkrete Ausgestaltung des Begutachtungsentwurfs nicht jene **Einzelfallgerechtigkeit**, die der EuGH für die Zulässigkeit von Ausnahmen vom strengen Schutz voraussetzt. Die geplante Verordnung nimmt eine Pauschalgenehmigung vor, lagert die konkrete artenschutzrechtliche Ausnahmeprüfung vor allem an die Eingriffsberechtigten aus und ermöglicht es den Rechtsanwender:innen nicht zu beurteilen, ob eine Entnahme im konkreten Einzelfall tatsächlich zulässig ist.

Des Weiteren sind **Auswirkungen auf Europaschutzgebiete**, in denen der Biber als Schutzgut gelistet ist, aufgrund der Ausstrahlungswirkung der Entnahmen nicht ausgeschlossen. Des Weiteren wurde der Ausbreitung des Bibervorkommens im Bundesland keine Rechnung getragen und weitere Schutzgebiete ausgezeichnet. Aufgrund der potentiellen erheblichen Beeinträchtigungen von Europaschutzgebieten hätte vorab eine **Naturverträglichkeitsprüfung** nach Art 6 Abs 3 FFH-RL unter Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden müssen. Mangels Durchführung einer solchen Naturverträglichkeitsprüfung verstößt der Begutachtungsentwurf auch aus diesem Grund gegen die FFH-RL.

Zudem sind die einzelnen **Kriterien für die Zulässigkeit einer Ausnahmegenehmigung** nach Art 16 FFH-RL nicht erfüllt:

- Eine der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Ausnahmen ist, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand bleiben.
- Bei der Gewährung von Ausnahmen ist außerdem nachzuweisen, dass es unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt.
- Schließlich sind Ausnahmen nur zur Erreichung bestimmter Ziele zulässig, wobei auch hier durch fundierte wissenschaftliche Daten nachzuweisen ist, dass die Methode zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist.

---

<sup>29</sup> Hervorhebungen nicht im Original.

Wie oben dargelegt ist im gegenständlichen Fall anzunehmen, dass sämtliche dieser Kriterien **nicht erfüllt** sind. Verschärft werden diese FFH-widrigen Eingriffe in die besonders geschützte Art Biber (*Castor fiber*) außerdem durch die **mangelhaft ausgeführten Monitoring-Verpflichtungen** und die **Entnahmemethoden**.

**Angesichts dieser zahlreichen rechtlichen Mängel des Begutachtungsentwurfs, fordern der WWF Österreich und ÖKOBÜRO-Allianz der Umweltbewegung, den Entwurf ersatzlos zurückzuziehen und die Arbeit an einem zielführenden Bibermanagement fortzusetzen.**