

Rechtssache C-25/24

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

15. Januar 2024

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol (Regionales Verwaltungsgericht für die Autonome Region Trentino-Südtirol, Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

20. Dezember 2023

Rekursstellerin:

LEAL Lega Antivisezionista ODV

Beklagte:

Provincia autonoma di Trento

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione Scientifica CITES presso il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Verfahren betrifft eine Reihe von Klagen verschiedener Umwelt-/Tierschutzvereinigungen gegen mehrere Maßnahmen, mit denen der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient nach der Tötung einer Person durch ein weibliches Exemplar eines Braunbären zu dessen Beseitigung durch Tötung ermächtigte.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 16 der Habitatrichtlinie (Richtlinie 92/43), nach dem es der Behörde erlaubt ist, vom Verbot des absichtlichen Fangs oder Tötens von Exemplaren geschützter Arten in der Natur abzuweichen, eine Rangfolge zwischen der dauerhaften Gefangennahme eines gefährlichen Tieres (d. h. dessen Fang, um es in dauerhafter Gefangenschaft unterzubringen) und dessen Tötung vorsieht.

Vorlagefragen

1. Ist auf der Grundlage von Art. 16 der Richtlinie 92/43/EWG, wenn feststeht, dass die Bedingung, dass einer der in Art. 16 Abs. 1 Buchst. a bis e ausdrücklich genannten Fälle vorliegt, sowie die Bedingung, dass „die Populationen der betreffenden Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen“, erfüllt sind, für die Zwecke der Erteilung der Ermächtigung, vom Verbot „alle[r] absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten“ im Sinne von Art. 12 Buchst. a dieser Richtlinie abzuweichen, die zusätzliche Bedingung, dass „es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt“, dahin auszulegen, dass die zuständige Behörde nachweisen muss, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, die geeignet wäre, die Beseitigung des Tieres aus seinem natürlichen Verbreitungsgebiet zu verhindern, woraus folgt, dass eine begründete Auswahl der im konkreten Fall zu ergreifenden Maßnahme, die im Fang zur dauerhaften Gefangennahme oder in der Tötung bestehen kann, möglich ist und diese Maßnahmen als gleichrangig zu betrachten sind?

oder

2. Ist auf der Grundlage von Art. 16 der Richtlinie 92/43/EWG, wenn feststeht, dass die Bedingung, dass einer der in Art. 16 Abs. 1 Buchst. a bis Buchst. e ausdrücklich genannten Fälle vorliegt, sowie die Bedingung, dass „die Populationen der betreffenden Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen“, erfüllt sind, für die Zwecke der Erteilung der Ermächtigung, vom Verbot „alle[r] absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten“ im Sinne von Art. 12 Buchst. a dieser Richtlinie abzuweichen, die zusätzliche Bedingung, dass „es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt“, dahin auszulegen, dass sie die zuständige Behörde vorrangig dazu verpflichtet, sich für den Fang zur Überführung in Gefangenschaft (dauerhafte Gefangennahme) zu entscheiden, und nur dann, wenn diese Lösung objektiv und nicht nur vorübergehend unmöglich ist, die Beseitigung durch Tötung zulässt und ein strenges Rangverhältnis zwischen diesen Maßnahmen besteht?

Angeführte Unionsvorschriften

Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Art. 2, 12 und 16 (im Folgenden: Richtlinie);

Urteile vom 20. Oktober 2005, C-6/04, Kommission/Vereinigtes Königreich; vom 10. Mai 2007, C-508/04, Kommission/Österreich; vom 14. Juni 2007, C-342/05, Kommission/Finnland (Rn. 31, 45); vom 17. April 2018, C-441/17, Kommission/Polen; vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (Rn. 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66, 68); vom 11. Juni 2020, C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor (Rn. 25, 44, 49); vom 2. März 2023, C-432/21, Kommission/Polen

Angeführte nationale Vorschriften

Decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 10 del 27 aprile 2023 (Dekret des Landeshauptmanns der Autonomen Provinz Trient Nr. 10 vom 27. April 2023);

Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 – Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale (Landesgesetz Nr. 9 vom 11. Juli 2018 – Umsetzung von Art. 16 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen: Schutz der Alpenlandwirtschaft; im Folgenden: Landesgesetz Nr. 9/2018)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 5. April 2023 wurde in der Gemeinde Caldes (Provinz Trient) ein 26-jähriger Mann tot in einem Wald aufgefunden, wobei die Wunden später einem Braunbären namens JJ4 zugeordnet wurden. Am 8. und 13. April 2023 erließ der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient zum Schutz der öffentlichen Unversehrtheit zwei Dringlichkeitsmaßnahmen zur Tötung des Bären, die er später nach dem Fang des Tieres, das derzeit an einem geschützten Ort gehalten wird (Recinto del Casteller), außer Kraft setzte. Am 27. April 2023 erließ der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient das Dekret Nr. 10 (im Folgenden: angefochtenes Dekret), das zur Beseitigung des Tieres durch Tötung nach dem Landesgesetz Nr. 9/2018 (durch das Art. 16 der Richtlinie umgesetzt wurde) ermächtigt.
- 2 Mit ihrem Rekurs wandte sich die Vereinigung LEAL (im Folgenden: Vereinigung) gegen das Dekret und beantragte dessen Aufhebung wegen Verstoßes gegen die Art. 12 und 16 der Richtlinie. Sie macht geltend, dass 1. das Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Höhere Anstalt für

Umweltschutz und Forschung; im Folgenden: ISPRA) keine Stellungnahme zur Eignung der für die Unterbringung der Bärin vorgesehenen Anlagen erstellen konnte und das angefochtene Dekret Ausdruck des Willens der Autonomen Provinz Trient sei, die Bärin unter Missachtung der Stellungnahme des ISPRA zu töten; **2.** das angefochtene Dekret die letzte einer Reihe von Maßnahmen sei, mit denen der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient eingegriffen habe, um als schädlich oder gefährlich erachtete Exemplare zu beseitigen, d. h. aus angeblichen Gründen der Erforderlichkeit, der Dringlichkeit und des Schutzes der öffentlichen Unversehrtheit, während diese Maßnahmen bloß auf einer summarisch festgestellten Tatsachengrundlage und unter Verstoß gegen den Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro Orientali (Managementplan zur Erhaltung des Braunbären in den Zentral- und Ostalpen; im Folgenden: PACOBACE) ergriffen worden seien; **3.** die Grenzen der vom Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient im vorliegenden Fall ausgeübten Befugnis unzulänglich seien, denn wenn das Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Unversehrtheit ausreichen würde, jedes andere verfassungsrechtlich relevante Interesse zu überwiegen, müssten viele Tätigkeiten, einschließlich menschlicher Tätigkeiten, verboten werden (z. B. die Jagd); **4.** die konkrete Möglichkeit bestehe, das Tier in eine andere Anlage, auch ins Ausland, zu verbringen; **5.** das angefochtene Dekret insofern von Ermessensmissbrauch geprägt sei, als die Autonome Provinz Trient, nur um das Tier zu töten, eine solche Maßnahme ohne konkrete Erforderlichkeit ergriffen habe und sie einen Winkelzug darstelle, um dem Leben der Bärin so schnell wie möglich ein Ende zu setzen; **6.** der Vorfall, der dem angefochtenen Dekret zugrunde liege, von einem Missmanagement der betreffenden Tierart zeuge, da die Autonome Provinz Trient nicht die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft und der Population der betreffenden Bären ergriffen habe. Mit einem späteren Rekurs „aus weiteren Gründen“ focht die Vereinigung sodann die Landesleitlinien mit der Begründung an, dass sie unter Verstoß gegen die gemeinschaftlichen und nationalen Grundsätze für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung erlassen worden seien und dem Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient die Befugnis einräumten, „abweichend von den der Richtlinie zu entnehmenden Grundsätzen, dass die Maßnahmen, die ergriffen werden könnten schrittweise zu ergreifen seien und verhältnismäßig sein müssten“, zur Entnahme, zum Fang und zur Tötung des Bären zu ermächtigen.

- 3 Das vorliegende Gericht stellte in seiner einstweiligen Anordnung Nr. 37/2023 fest, dass die erhobenen Rügen unbegründet sind, da **I.** auch wenn das ISPRA in seiner Stellungnahme feststellte, dass sowohl die Beseitigung als auch die Gefangennahme Möglichkeiten seien, die mit den Leitlinien in Einklang stünden, diese Annahme nicht bedeutet, dass der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient die Stellungnahme des ISPRA missachtete. Aus dem angefochtenen Dekret geht nämlich hervor, dass die zur Tötung alternativen Maßnahmen gebührend berücksichtigt wurden, dass aber der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient unter Einhaltung der einschlägigen Landesleitlinien diese Maßnahmen nicht für geeignet hielt, der Gefährlichkeit der Bärin zu begegnen, da der Fang zur Anbringung eines Funkhalsbandes zum

Schutz der Unversehrtheit der Personen ungeeignet sei. In den Leitlinien wird ausgeführt, die Autonome Provinz Trient verfüge über Anlagen zur vorübergehenden oder dauerhaften Gefangennahme wie dem Casteller, dass sie dort aber höchstens drei Exemplare unterbringen könne und sie die einzige Anlage im Alpenraum sei, in der problematische Bären gehalten werden dürften. In den Leitlinien heißt es, dass in europäischen Staaten, in denen Bären vorkämen, die Tötung gefährlicher Tiere und nicht deren lebenslängliche Gefangennahme die Regel sei, weil a) Bären, die in Freiheit geboren worden und daran gewöhnt seien, sich auf Hunderten von Quadratkilometern zu bewegen, in einem abgegrenzten Gebiet nicht die gleichen Bedingungen vorfinden könnten; b) Bären in Gefangenschaft viel länger leben könnten als in der Natur, was angesichts der potenziellen Zahl der zu haltenden Exemplare und des damit verbundenen Aufwands für die Errichtung und Verwaltung der Anlagen sehr aufwändige Haltungsbedingungen mit sich bringe; c) die Haltung wildlebender Bären auf engem Raum Probleme der Interaktion zwischen ihnen mit sich bringe, wie z. B. Aggressionen, Beschädigungen, Tötungen; d) bei in Gefangenschaft gehaltenen Exemplaren eine erneute Auswilderung aufgrund des Grades der Gewöhnung an den Menschen nicht möglich sei. Darüber hinaus bestehe der Casteller aus drei Bereichen, von denen einer bereits mit einem anderen Bären belegt sei, der so viel Platz wie möglich benötige, einer mit der Bärin JJ4 belegt sei, und im Übrigen sollte für Notfälle Platz für die Unterbringung anderer Exemplare frei bleiben;

II. die Vereinigung das angefochtene Dekret nicht widerlegen konnte, soweit dieses feststellt, dass: a) die mögliche Umsiedlung der Bärin an einen Ort außerhalb der Provinz angesichts der auf wissenschaftliche Argumente gestützten Warnungen des ISPRA vor den Risiken einer Flucht des Tieres angesichts seines sehr aggressiven Verhaltens nicht vertretbar sei; b) die Autonome Provinz Trient über keine konkrete Alternative für die Umsiedlung der Bärin JJ4 an einen externen Ort, auch nicht ins Ausland, verfüge, der hohe Sicherheitsstandards für seine Besucher, Betreiber und die Personen, die die Umsiedlung durchführen würden, biete. Die von Einrichtungen außerhalb der Provinz, wie dem Zoo von Fasano (Apulien) und Anlagen in Jordanien und Deutschland, geäußerte Bereitschaft, die Bärin aufzunehmen, stellten allgemeine Erklärungen dar, die keine gesicherten Durchführungsmodalitäten, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit von Personen und die Kosten, vorsähen; **III.** die Grenzen der vom Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient ausgeübten Befugnisse im PACOBACE und den Leitlinien festgelegt sind; **IV.** das angefochtene Dekret kein „Winkelzug“, um die Bärin so schnell wie möglich zu töten, sondern das Ergebnis des zwischenzeitlichen Fangs des Tieres ist, was den Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient dazu veranlasste, die Befugnis nach Art. 1 Abs. 1 des Landesgesetzes Nr. 9/2018 auszuüben; **V.** das Vorbringen der Vereinigung, wonach der Vorfall, der dem Erlass des Dekrets zugrunde liege, einen falschen Umgang mit der betreffenden Tierart und das Versäumnis, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Bärengemeinschaft und -art zu ergreifen, belege, verfangt nicht, da das in Rede stehende Verfahren auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Dekrets und nicht auf die Beurteilung der

Geeignetheit der im PACOBACE vorgesehenen Maßnahmen zur Vermeidung von Vorfällen wie dem hier in Rede stehenden gerichtet war.

- 4 Das vorlegende Gericht wies mit der späteren einstweiligen Anordnung Nr. 49/23 auch den Rekurs der Vereinigung aus den weiteren Gründen zurück, u. a. mit der Begründung, dass bei richtiger Auslegung von Art. 1 des Landesgesetzes Nr. 9/2018 der Schutz der Bären hinter dem Erfordernis, die öffentliche Unversehrtheit zu wahren, zurücktritt; dass die Maßnahmen der Entnahme, des Fangs und der Tötung insofern gleichrangig sind, als sie die gleiche Wirkung haben, die in der Beeinträchtigung der Erhaltung der natürlichen Lebensräume besteht, indem sie das gefährliche Exemplar aus seinem Lebensraum ausschließen; dass die (im Landesgesetz Nr. 9/2018 abstrakt vorgesehenen) zur Beseitigung des gefährlichen Exemplars alternativen Lösungen im PACOBACE genau bestimmt werden, wobei in diesem jedoch keine Auswahlkriterien angegeben werden, so dass die Autonome Provinz Trient, um zu vermeiden, dass Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung zu Gefahren für die öffentliche Unversehrtheit führen, mit den Leitlinien Kriterien für die Bestimmung der durchzuführenden Maßnahme einführt. Aus den Leitlinien geht hervor, dass der Fang zur Anbringung eines Funkhalsbandes und der Fang zur Umsiedlung nicht geeignet sind, die Gefahr für die Unversehrtheit der Personen zu bewältigen; die Leitlinien sehen vor, dass in besonders schweren Fällen die Tötung zu erfolgen hat, und sie nennen auch die Gründe, aus denen diese Maßnahme der dauerhaften Gefangennahme vorzuziehen ist. Das vorlegende Gericht weist im Wesentlichen das Vorbringen der Vereinigung zur Unwirksamkeit der Maßnahme der Autonomen Provinz Trient und zur angeblich bewussten Politik zur Verringerung der im Provinzgebiet vorkommenden Exemplare zurück und führt aus, dass in den Leitlinien die Gründe angegeben sind, aus denen die Tötung vorzuziehen ist, und dass dies die Bedingung, dass die betroffene Art in ihrem natürlichen Lebensraum in einem günstigen Erhaltungszustand verweilt, nicht beeinträchtigt, zumal die Trentiner Bärenpopulation weit größer ist als die Population, die als kleinste lebensfähige Population angesehen wird, und sie sich derzeit in einem günstigen Erhaltungszustand befindet.
- 5 Gegen die einstweilige Anordnung Nr. 37/2023 wurde ein Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) eingelegt, jedoch wurde sie nicht ausgesetzt. Der Consiglio di Stato änderte hingegen mit Anordnung vom 14. Juli 2023 die Anordnung Nr. 49/2023 teilweise ab, setzte die Verfügung zur Tötung des Exemplars JJ4 aus und hielt die Bärin somit am Leben, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit in Gefangenschaft.

Rechtlicher Rahmen

- 6 Der Braunbär ist auf internationaler Ebene durch das Übereinkommen von Bern vom 19. September 1979 geschützt.

- 7 Auf Unionsebene betreffen die Art. 12 und 16 der Richtlinie das Verbot des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren geschützter Arten und mögliche Ausnahmen. Der letztgenannte Artikel wurde durch Art. 1 des Landesgesetzes Nr. 9/2018 in das Recht der Autonomen Provinz Trient umgesetzt. In der zum Zeitpunkt der Verabschiedung des angefochtenen Dekrets geltenden Fassung bestimmte dieser, dass der Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient zur Erhaltung der Alpenlandwirtschaft der Berggebiete der Provinz, insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume, zur Wahrung der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses zur Entnahme, zum Fang oder zum Töten von Bären und Wölfen ermächtigen kann, sofern es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und unter der Bedingung, dass die Population der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Entnahme ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilt. Dieser Artikel wurde durch das Landesgesetz Nr. 59 vom 8. August 2023 geändert, das den Landeshauptmann der Autonomen Provinz Trient unter bestimmten Umständen von der Verpflichtung befreit, eine Stellungnahme des ISPRA einzuholen, und das vorsieht, dass der Landeshauptmann unter bestimmten Bedingungen stets die Tötung des Exemplars anordnet, z. B. wenn das Exemplar einen körperlichen Angriff vornimmt, Menschen absichtlich folgt oder versucht, in Wohnungen einzudringen. Das vorliegende Gericht hält diese Änderung mangels Rückwirkung für irrelevant.

Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 Nach der Rechtsprechung des vorliegenden Gerichts sehen das Landesgesetz Nr. 9/2018 und der PACOBACE keine Abstufung zwischen der dauerhaften Gefangennahme und der Tötung im Fall gefährlicher Bären vor, und die Maßnahmen der Entnahme, des Fangs und der Tötung sind insofern gleichrangig, als sie die gleiche Wirkung haben, die in der Beeinträchtigung der Erhaltung der natürlichen Lebensräume besteht, indem sie das gefährliche Exemplar aus seinem Lebensraum ausschließen.
- 9 Der Consiglio di Stato (einstweilige Anordnungen Nrn. 2915, 2918 und 2920/2023, erwähnt in Rn. 4, die in anderen Verfahren als der vorliegenden Rechtssache erlassen wurden) vertrat eine andere Auffassung, indem er ausführte, dass die Mitgliedstaaten nach Ansicht des Gerichtshofs gemäß der Richtlinie nicht nur einen vollständigen gesetzlichen Rahmen schaffen, sondern auch konkrete besondere Schutzmaßnahmen, auch vorbeugender Art, durchführen müssen, die geeignet sind, tatsächlich absichtliche Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen geschützten Exemplaren zu verhindern (Urteil C-441/17). Art. 16 der Richtlinie ermächtigt die Mitgliedstaaten zwar zu einer Ausnahmeregelung, die jedoch davon abhängt, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und dass die zufriedenstellende Bewahrung der betroffenen Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet nicht beeinträchtigt wird (Urteil C-674/17). Art. 16 Abs. 1 ist restriktiv auszulegen (Urteil C-508/04).

- 10 Nach Ansicht des Consiglio di Stato unterliegt die Sache dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eine Ausnahme sei nur nach einer abgestuften, mit diesem Grundsatz in Einklang stehenden Logik möglich. Für eine Bejahung der Verhältnismäßigkeit reiche es nicht aus, dass die Maßnahme geeignet sei, sondern sie müsse die einzig mögliche Maßnahme dergestalt sein, dass sie kein übermäßiges Opfer für das Rechtsgut darstelle, das bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zurücktrete. Entgegen den Ausführungen des vorlegenden Gerichts führt der Consiglio di Stato aus, dass die Maßnahmen, die die Behörde ergreifen könne, stufenweise ergriffen werden müssten, so dass auf die einschneidendste Maßnahme nur dann zurückgegriffen werden könne, wenn die Unmöglichkeit der am wenigsten einschneidenden Maßnahme nachgewiesen sei.
- 11 Der Consiglio di Stato kam zu dem Ergebnis, dass auf die Tötung des Tieres nur in dem extremen und seltenen Fall objektiver – also nicht nur vorübergehender oder subjektiver – Unmöglichkeit weniger einschneidender Maßnahmen zurückgegriffen werden dürfe. Das angefochtene Dekret überschreite diese Grenzen, da es die Tötung vorsehe, ohne die Wirksamkeit von Zwischenmaßnahmen, die zum Schutz der öffentlichen Unversehrtheit ohne Opferung des Lebens des Tieres geeignet seien, ausreichend beurteilt zu haben, und die angefochtene Maßnahme weise einen Fehlschluss auf. Das Fehlen geeigneter Anlagen für die Unterbringung des Bären könne keine Maßnahme rechtfertigen, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße und die Gefahr berge, dass von der extremen Entscheidung zur Tötung unterschiedslos Gebrauch gemacht werde. Die durch die jüngsten dramatischen Ereignisse ausgelöste soziale Beunruhigung dürfe sich nicht auf die durch die Verwaltung vorzunehmende Prüfung auswirken, die sich weiterhin strikt an den gesetzlichen Kriterien orientieren müsse. Gerade wegen der strukturellen Schwächen und der Notlage sei es Sache der Verwaltung gewesen, jede Zwischenmaßnahme zwischen der Freiheit und der Tötung des Tieres und damit auch den Fall der Umsiedlung in eine andere Anlage als die der Autonomen Provinz Trient, gegebenenfalls außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets, zu prüfen.
- 12 Der Consiglio di Stato vertrat daher in diesen Anordnungen die Auffassung, dass das angefochtene Dekret, soweit es die Tötung des Tieres anordne, unverhältnismäßig sei und nicht mit den supranationalen und nationalen Regelungen in Einklang stehe, die eine angemessene Prüfung von Zwischenmaßnahmen verlangten.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 13 Das vorliegende Gericht grenzt die Tragweite der Vorlagefrage ein, indem es ausführt, dass im vorliegenden Fall entgegen dem Vorbringen der rekursstellenden Vereinigung nicht die Art und Weise in Streit steht, wie die zuständige Verwaltungsbehörde den Schutz der zu schützenden Tierarten aus präventiven Gründen sicherstellt: Im vorliegenden Fall geht es um eine einzige Maßnahme,

mit der die Beseitigung eines für die öffentliche Unversehrtheit gefährlichen Tieres angeordnet wurde. Die Vorlagefrage zielt daher nur auf die richtige Auslegung des Unionsrechts ab, das auf die Maßnahme anwendbar ist, die zu der angefochtenen Ausnahme vom Tötungsverbot ermächtigt. Das vorlegende Gericht ist insbesondere der Ansicht, dass es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Dekrets nicht erforderlich ist, zu prüfen, ob die Autonome Provinz Trient geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um Ereignisse wie jenes, das zum Erlass des Dekrets geführt hat, zu verhindern.

- 14 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden. Das mit der Richtlinie verfolgte Ziel des Schutzes der Artenvielfalt durch die Erhaltung der wildlebenden Tiere von gemeinschaftlichem Interesse und ihrer natürlichen Lebensräume ist daher von entscheidender Bedeutung.
- 15 Im Urteil C-88/19 hat der Gerichtshof die Zielsetzung der Richtlinie klargestellt, indem er verdeutlicht hat, dass die Begriffe „natürliches Verbreitungsgebiet“ und „Natur“ Gebiete umfasst, die außerhalb der besonderen Schutzgebiete liegen und auch menschliche Siedlungsgebiete erfassen. Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, dass „der ... Schutz ... nicht nur an bestimmten Orten gilt, sondern alle Exemplare der geschützten [A]rten erfasst, die in der Natur bzw. in freier Wildbahn leben und somit eine Funktion in den natürlichen Ökosystemen erfüllen, ohne zwangsläufig für Exemplare zu gelten, die in einer legalen Form der Gefangenschaft gehalten werden“ (Rn. 44), und dass „sich durch die Auslegung, wonach das ... ‚natürliche Verbreitungsgebiet‘ ... auch Gebiete umfasst, die außerhalb der Schutzgebiete liegen, und der sich daraus ergebende Schutz somit nicht auf diese Gebiete beschränkt ist, das Ziel erreichen [lässt], die Tötung oder den Fang von Exemplaren geschützter Tierarten zu verbieten. Es geht nämlich darum, diese Arten nicht nur an bestimmten Orten zu schützen, die restriktiv definiert werden, sondern auch ihnen angehörende Exemplare zu schützen, die in der Natur bzw. in freier Wildbahn leben und damit eine Funktion in natürlichen Ökosystemen erfüllen“ (Rn. 49). Im Einklang mit dem von der Richtlinie verfolgten Schutzzweck lässt sich daher der Schluss ziehen, dass Art. 12 diesen Schutz bezweckt und nicht schlechthin das Leben des einzelnen Exemplars einer geschützten Art unabhängig von allen Umständen schützen soll.
- 16 Das vorlegende Gericht führt aus, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass die Beweislast für das Vorliegen der Bedingungen für die Abweichung nach Art. 16 die Stelle trifft, die über sie entscheidet (Urteil C-6/04); dass die nationalen Behörden das Vorliegen der drei in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen prüfen müssen (Urteil C-342/05); dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass die Zusammenwirkung der Ausnahmen keine Auswirkungen haben, die den Zielen von Art. 12 und der Richtlinie insgesamt zuwiderlaufen, und dass sie das Vorsorgeprinzip anwenden müssen, wenn die wissenschaftlichen Daten Zweifel daran aufkommen lassen, dass eine Ausnahmeregelung die zufriedenstellende Bewahrung einer vom Aussterben bedrohten Art beeinträchtigt;

dass das Vorliegen dieser Bedingungen unter Bezugnahme auf besondere und konkrete Situationen punktuell begründet werden muss (C-674/17).

- 17 Das vorlegende Gericht führt aus, dass ihm die Rechtsprechung des Consiglio di Stato aus den oben genannten einstweiligen Anordnungen Nrn. 2915, 2918 und 2920/23) zur Tragweite des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bekannt ist, macht aber geltend, dass der Consiglio di Stato in diesen Anordnungen nicht zu der vom vorlegenden Gericht insoweit geäußerten punktuellen Begründung Stellung bezogen hat, in der mehrfach der Grundsatz wiederholt wurde, dass die Maßnahmen der Entnahme, des Fangs und der Tötung insofern gleichrangig sind, als sie die gleiche Wirkung haben, die in der Beeinträchtigung der Erhaltung der von Bären bewohnten natürlichen Lebensräume besteht, indem sie das gefährliche Exemplar aus seinem Lebensraum ausschließen.
- 18 Das vorlegende Gericht ist schließlich der Ansicht, dass Art. 16 der Richtlinie – der eine Ausnahme vom Verbot des absichtlichen Fangs oder Tötens geschützter Exemplare bei Vorliegen zwingender Umstände, einschließlich der Erforderlichkeit zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, zulässt – nicht den Vorrang der dauerhaften Gefangennahme vor der Tötung des Tieres bestimmt; wenn diese Erforderlichkeit sowie die Bedingung, dass die Entnahme die zufriedenstellende Bewahrung der betroffenen Art in ihrem natürlichen Lebensraum nicht beeinträchtigt, festgestellt worden sind, ist die verbleibende Bedingung, nämlich dass „es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt“, somit im Licht des allgemeinen Ziels der Richtlinie, also der Erhaltung der Artenvielfalt, auszulegen. Der Gerichtshof schreibt zwar vor, „eine genaue und angemessene Begründung für die Annahme darzutun, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird“ (Urteil C-342/05, Rn. 31), aber er verlangt keine spezifische Begründung für die Abstufung zwischen Fang und Tötung.
- 19 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass das Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung in Bezug auf das Fehlen einer Alternativlösung festzustellen ist, die es ermöglichen würde, dass das Tier in seiner natürlichen Umgebung verweilt, womit seine Beseitigung vermieden würde. Wenn dies aber der Zweck der Richtlinie ist, so sind Fang und Tötung völlig gleichrangige Maßnahmen, denn beide haben die gleiche Wirkung, die darin besteht, dass das Tier seinem natürlichen Lebensraum und seinem Leben in der Wildnis entzogen wird. So bezieht sich die Beurteilung der zuständigen Behörde nicht auf die Entscheidung zwischen der Tötung oder der dauerhaften Gefangennahme des Tieres, sondern vielmehr auf die Alternative zwischen der Beseitigung oder Nichtbeseitigung des Tieres aus seinem natürlichen Lebensraum und seinem Leben in der Wildnis zum Zweck des Schutzes der geschützten Art, der das Ziel der Richtlinie darstellt.
- 20 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass das Fehlen einer Abstufung zwischen der Gefangennahme und der Tötung durch die Verortung des Verbots des Fangs oder der Tötung bestätigt wird, das sich in Art. 12 der Richtlinie und

nicht etwa in Art. 16, der die Bedingungen für eine Ausnahme regelt, befindet. Der Wortlaut von Art. 12 räumt dem Fang an keiner Stelle Vorrang vor der Tötung ein. Vielmehr hat der Gerichtshof auch im Fall der in Art. 16 Abs. 1 Buchst. e vorgesehenen Ausnahmeregelung [„um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten ... Anzahl von Exemplaren ... zu erlauben ...“], in der nur die Entnahme und die Haltung geregelt sind, die Tötung als gleichrangig mit der Entnahme im Sinne von Art. 16 bezeichnet und darauf hingewiesen, dass „der Begriff ‚Entnahme‘ im Sinne von Art. 16 Abs. 1 ... so zu verstehen [ist], dass er sowohl den Fang als auch die Tötung von Exemplaren ... umfasst, so dass diese Bestimmung ... den Erlass von Ausnahmen gestattet“ (C-674/17, Rn. 32). Die Annahme, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Abstufung zwischen den beiden Maßnahmen vorgesehen sei, ist daher zurückzuweisen.

- 21 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass seine Auffassung mit der anderen Bedingung von Art. 16 in Einklang steht, dass die Populationen der betroffenen Tiere trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Der Fang und die Tötung sind nämlich völlig gleichrangige Maßnahmen, da das Exemplar in beiden Fällen seinem natürlichen Lebensraum entzogen wird. Der bloße Umstand, dass das Exemplar indessen in einer Anlage am Leben gehalten wird, belegt nicht, dass keine Beeinträchtigung der Art vorliegt.
- 22 Das vorlegende Gericht hält die vom Consiglio di Stato vorgenommene Auslegung für unangemessen, da sie die Möglichkeit für die zuständige Behörde ausschließt, die Entscheidung, ein für die öffentliche Unversehrtheit gefährliches Tier zu töten (statt es in die Gefangenschaft zu überführen), begründen zu können. Wenn nämlich die dauerhafte Gefangennahme Vorrang vor der Tötung hätte, müsste die Behörde die objektive und nicht nur die vorübergehende und subjektive Unmöglichkeit der dauerhaften Gefangennahme (nicht nur in Anlagen unter eigener Verantwortung, sondern auch in anderen Staaten) nachweisen, die selten vorliegt; dies wäre jedoch eine *probatio diabolica*, die die Bedeutung anderer Rechtfertigungsgründe für den Einzelfall im Rahmen der Interessenabwägung in Bezug auf das Wohlbefinden des Tieres, das daran gewöhnt ist, in freier Wildbahn zu leben, das etwaige Fehlen von Orten, an denen es untergebracht werden kann, die Kosten und die Sicherheit der Betreiber etc., ausschließt.
- 23 Das vorlegende Gericht wiederholt daher, dass die durch das Landesgesetz Nr. 9/2018 eingeführte Regelung mit Art. 16 der Richtlinie im Einklang steht, hält es aber gleichwohl für erforderlich, das Verfahren auszusetzen und die Akten dem Gerichtshof zu übermitteln, um die Auslegung der geltenden Unionsregelung zu klären.