Bayerisches Staatsministerium für
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Wolf und noch lange kein Ende der Diskussion

Jüngste Entwicklungen zum Wolf – Rechtsprechung aus Europa und Deutschland, Bayerischer Wolfsaktionsplan
Gemeinsames Symposium von DGAR und ÖGAUR
2020

MR Dr. Christian Köpl
Herrsching am Ammersee, 11. September 2020

Agenda

- Sachstand: Wolfsvorkommen in Deutschland und Wolfsnachweise in Bayern in den Jahren 2019/2020
- Lex Wolf – die Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)
- Bayerischer Aktionsplan Wolf
- Weideschutzkommission
- Aktuelle Rechtsprechung

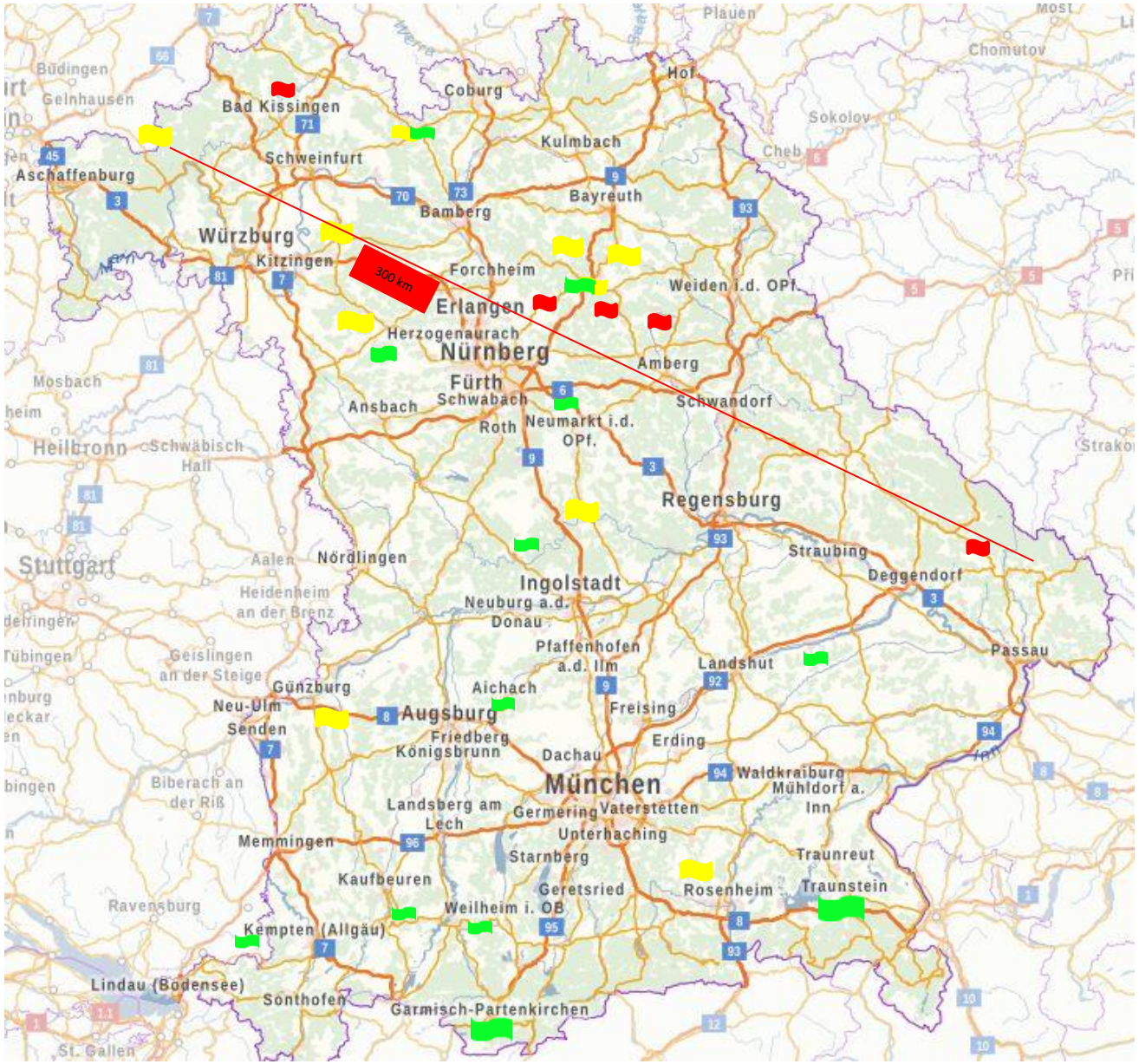
Wolfsvorkommen in Deutschland

- In Deutschland leben derzeit 105 Wolfsrudel, 29 Paare und 11 territoriale Einzeltiere[1], also etwa 800 Individuen.
- 2019 wurden deutschlandweit bei 887 Wolfsübergriffen 2894 Nutztiere verwundet oder getötet.[2]
- Schafe und Ziegen hatten mit 2500 den größten Anteil, aber es waren auch Rinder und Pferde dabei.[2]
- Mit Abstand die meisten Wölfe gibt es in Sachsen, wo 24 Rudel leben, und in Niedersachsen mit 22 Rudeln, sechs Paaren und einem Einzeltier.[2]

1 Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes DBBW:
https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/status-und-reproduktion

2 Quelle dpa 13.08.2020; Zahlen der Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes

Wolfsnachweise in Bayern in den Jahren 2019/2020



Rot: Standorttreue Wölfe (insbesondere Rudel)

Gelb: Nachweise 2019

Grün: Nachweise 2020

„Lex Wolf“ – Änderung des BNatSchG - 1

- **Ausgangslage**:
  - Das BNatSchG[3] dient u.a. der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie)[4].
  - Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG (zuvor Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG a.F.).

---

3 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturgesetz – BNatSchG vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542, zuletzt geänd. d. G. v. 04.03.2020 (BGBl. I S. 440).

4 Richtlinie des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung natürlicher Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. L 206 S. 7 zuletzt geänd. d. RL 2013/17/EU, Abl. L 158 S. 193. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

„Lex Wolf“ – Änderung des BNatSchG - 2

- **Ausgangslage** :
  - Der Bund hat von seiner Gesetzgebungsbefugnis weitgehend Gebrauch gemacht, so dass den Ländern nur beschränkt Regelungsbefugnisse verbleiben (insb. Ausführungsbestimmungen).
  - Dies gilt auch für den besonderen Artenschutz (§ 44 ff. BNatSchG) unter den auch der Wolf als wild lebendes Tier der besonders streng geschützten Arten fällt.
  - Bislang gab es im BNatSchG keine nach Tier- oder Pflanzenarten differenzierten Regelungen.

„Lex Wolf“ – Änderung des BNatSchG - 3

- **Ziel** :
  - Rechtssicherheit bei der Erteilung von Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten erhöhen.
  - Bedarf in der Praxis Rechnung tragen, spezifische Regelungen zum Umgang mit dem Wolf zu treffen.
  - Klarstellung, dass drohender bzw. eingetretener Schaden „ernst“ sein muss und nicht nur geringfügig sein darf, wenn Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Nr. 1 BNatSchG geprüft wird.
  - Auch Schäden an Weidetieren von sog. Hobbyhaltern sollen Ausnahmen von den Verboten des § 44 BNatSchG rechtfertigen können.

„Lex Wolf“ Inhalt der Änderungen - 1

- Das Gesetz vom 04.03.2020 zur Änderung des BNatSchG **beinhaltet**:

  - Der Abschuss von Wölfen kann erlaubt werden, wenn „ernste“ landwirtschaftliche Schäden drohen , § 45 Abs. 7 Nr.1 BNatSchG (bisher „erhebliche“ landwirtschaftliche Schäden).

  - Der Abschuss von Wölfen kann erlaubt werden, wenn „sonstige ernste wirtschaftliche“ Schäden drohen,
    § 45 Abs. 7 Nr. 1 BNatSchG
    (bisher „sonstige erhebliche wirtschaftliche“ Schäden).

„Lex Wolf“ Inhalt der Änderungen – 1a

§ 45

Ausnahmen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

….

7) Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden sowie im Fall des Verbringens aus dem Ausland das Bundesamt für Naturschutz können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen

1. zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden,

…

§ 45 a.F.

Ausnahmen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

…

7) Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden sowie im Fall des Verbringens aus dem Ausland das Bundesamt für Naturschutz können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen

1. zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden,

…

„Lex Wolf“ Inhalt der Änderungen - 2

- Das Gesetz vom 04.03.2020 zur Änderung des BNatSchG **beinhaltet**:
  - Das Füttern und Anlocken von Wölfen ist verboten, § 45a Abs. 1 BNatSchG.
  - Es wird klargestellt, dass auch Wölfe eines ganzen Rudels bis zum Ausbleiben von Schäden geschossen werden dürfen, § 45a Abs. 2 Satz 1 BNatSchG.
  - Ernste wirtschaftliche Schäden können auch drohen, wenn nicht landwirtschaftlich gehaltene Weidetiere durch einen Wolf gerissen werden, soweit diese durch zumutbaren Herdenschutz geschützt waren, § 45a Abs. 2 Satz 2 BNatSchG – „Hobbyhalterregelung“.
  - Hybride zwischen Wolf und Hund sind zu entnehmen, § 45a Abs. 3 BNatSchG.
  - Es wird geregelt, dass der Jagdrevierinhaber im Fall eines Abschusses in die Entnahme eingebunden wird, ohne ihn dazu zu verpflichten, § 45a Abs. 4 BNatSchG.

„Lex Wolf“ Inhalt der Änderungen – 2a

§ 45a Umgang mit dem Wolf

(1) Das Füttern und Anlocken mit Futter von wildlebenden Exemplaren der Art Wolf (Canis lupus) ist verboten. Ausgenommen sind Maßnahmen der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde. § 45 Absatz 5 findet keine Anwendung.

(2) § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 gilt mit der Maßgabe, dass, wenn Schäden bei Nutztierrissen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind, der Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels in engem räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier bis zum Ausbleiben von Schäden fortgeführt werden darf. Ernste wirtschaftliche Schäden im Sinne von § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 können auch drohen, wenn ein Wolf nicht landwirtschaftlich gehaltene Weidetiere reißt, soweit diese durch zumutbare Herdenschutzmaßnahmen geschützt waren. Die in Satz 1 geregelte Möglichkeit des Abschusses weiterer Wölfe gilt auch für Entnahmen im Interesse der Gesundheit des Menschen nach § 45 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4. Die Anforderungen des § 45 Absatz 7 Satz 2 und 3 sind zu beachten.

(3) Vorkommen von Hybriden zwischen Wolf und Hund (Wolfshybriden) in der freien Natur sind durch die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde zu entnehmen; die Verbote des § 44 Absatz 1 Nummer 1 gelten insoweit nicht.

(4) Bei der Bestimmung von geeigneten Personen, die eine Entnahme von Wölfen nach Erteilung einer Ausnahme gemäß § 45 Absatz 7, auch in Verbindung mit Absatz 2, sowie nach Absatz 3 durchführen, berücksichtigt die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nach Möglichkeit die Jagdausübungsberechtigten, soweit diese ihr Einverständnis hierzu erteilen. Erfolgt die Entnahme nicht durch die Jagdausübungsberechtigten, sind die Maßnahmen zur Durchführung der Entnahme durch die Jagdausübungsberechtigten zu dulden. Die Jagdausübungsberechtigten sind in geeigneter Weise vor Beginn über Maßnahmen zur Entnahme zu benachrichtigen; ihnen ist nach Möglichkeit Gelegenheit zur Unterstützung bei der Durchführung der Entnahme zu geben. Bei Gefahr im Verzug bedarf es der vorherigen Benachrichtigung nach Satz 3 nicht.

Lex Wolf – Kritik - 1

- Regelungen haben nicht zur Beruhigung der Situation geführt.
- Die bundesgesetzlichen Änderungen bringen kaum Fortschritt und sind in den wesentlichen Punkten unvollständig.
  - Änderung von „erheblich“ zu „ernst“ führt ins Leere. Sowohl „ernst“ als auch „erheblich“ werden in den jeweiligen EU-Normen (FFH- RL und deren Vorgängerrichtlinie) in den englischen Fassungen jeweils mit „serious“ angegeben, weshalb beide Begriffe einheitlich ausgelegt werden. Die Änderung könnte vielmehr sogar zu Auslegungsschwierigkeiten führen, insbesondere mit Blick auf die bereits gefestigte Rechtsprechung zur bisherigen Terminologie.
  - Regelung zu Entnahme von Hybriden praktisch nicht vollziehbar.

Lex Wolf – Kritik - 2

- Die Regelung des § 45a Abs. Satz 1 BNatSchG zur Zuordnung von Schäden zu bestimmten Individuen führt zu einer Sonderregelung beim Wolf. Bei keiner anderen streng geschützten Art ist eine individuelle Zuordnung von Schäden vorgesehen. Dies verlangt auch die FFH-RL nicht. (Gleichwohl hat die KOM ein Pilotverfahren zu § 45a Abs. 2 BNatSchG eingeleitet.)

- Die eins-zu-eins Umsetzung der FFH-Richtlinie in das BNatSchG in Bezug auf begrenzte, streng kontrollierte Entnahmen (Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH-RL) fehlt. Bayern fordert nach wie vor, dass diese schadensunabhängige Möglichkeit der Entnahme in das BNatSchG aufgenommen wird, um perspektivisch den Wolfsbestand regulieren zu können.

- Die oft kritisierten „komplexen Entscheidungsstrukturen“ bei Entnahmen können nur durch die Umsetzung des Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL sowie der EU-Schutzstatusabsenkung geändert werden.

Bayerischer Aktionsplan Wolf

Warum?

Der "Bayerische Aktionsplan Wolf" regelt als Managementplan der Stufe 3 den Umgang mit einer zunehmenden Anzahl von wandernden, standorttreuen und reproduzierenden Wölfen in Bayern. Zielsetzung ist es, auftretende Konflikte durch gezielte Managementmaßnahmen zu minimieren. Der vorliegende Managementplan baut auf dem 2014 veröffentlichten Managementplan "Wölfe in Bayern - Stufe 2" auf. Er stellt den erreichten Arbeitsstand März 2019 dar.

- **Klare Zielvorstellung**: vgl. Eckpunkte und insb. Bekenntnis zur Weidetierhaltung (Eckpunkt Nr. 6).
- **Klare, <u>vorab</u> festgelegte und kalkulierbare Vorgaben** für den Umgang mit dem Wolf - gerade für den Konfliktfall.

Wo?

https://www.bestellen.bayern.de/application/applstarter?APPL=eshop&DIR=eshop&ACTIONxSETVAL(artdtl.htm,APGxNODENR:34,AARTxNR:lfu_nat_00360,AARTxNODENR:353773,USERxBODYURL:artdtl.htm,KATALOG:StMUG,AKATxNAME:StMUG,ALLE:x)=X

Vorteile des bayerischen Aktionsplans Wolf – 1

Ziel des Aktionsplanes ist es, durch den strengen Artenschutz auftretende **Konflikte durch gezielte Managementmaßnahmen zu minimieren**. Er geht dabei **<u>zugunsten der Nutzerverbände</u> weit über die Ansätze anderer Bundesländer hinaus:**

- ✓ Betroffene **Tierhalter** werden **künftig frühzeitiger** über eine **mögliche Wolfsanwesenheit** informiert (z.B. Indizien auf Riss oder Sichtung), damit sie schnell Vorsorgemaßnahmen treffen können.
- ✓ Der Plan beinhaltet genaue Anforderungen an einen sachgerechten Grundschutz zur Vermeidung von Übergriffen auf Nutztiere (Zäune mit 90 cm werden in BY als ausreichend angesehen, in anderen Bundesländern zum Teil 120 cm).
- ✓ Förderung von Investitionen in Herdenschutzmaßnahmen zu 100%.
- ✓ Flächendeckendes Angebot der Beratung zum Herdenschutz durch die ÄELF (Im Regelfall Gruppenberatung, einzelbetriebliche Beratung nur in besonderen Ausnahmefällen).

Vorteile des bayerischen Aktionsplans Wolf – 2

Ziel des Aktionsplanes ist es, durch den strengen Artenschutz auftretende **Konflikte durch gezielte Managementmaßnahmen zu minimieren**. Er geht dabei **zugunsten der Tierhalter weit über die Ansätze anderer Bundesländer hinaus:**

- ✓ Möglichkeit der Entnahme im Einzelfall schon nach **einmaligem Angriff mit Wiederholungsgefahr** auf sachgerecht geschützte Tiere oder bei Angriffsversuchen auf nicht schützbare Tiere.

- ✓ Schadensunabhängige Analyse von **Weideschutzgebieten:**
  Um im Ernstfall zügig handeln zu können, werden zur Vorbereitung der Einzelfallentscheidung bereits jetzt und unabhängig von Schadensereignissen Weidegebiete bestimmt / identifiziert, in denen ein Herdenschutz nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist.

Weideschutzkommission - 1

- Ausgangsüberlegung:
  - Die geltende Rechtslage lässt einen Abschuss von einzelnen Wölfen oder ganzer Rudel zu. Eine Entnahme setzt nach § 45 Abs. 7 Satz 1 bis 3 BNatSchG eine Einzelfallentscheidung samt Alternativenprüfung durch die zuständige Naturschutzbehörde voraus.
  - Zentrale Grundlage für eine Entnahmeentscheidung ist somit die Prüfung, ob durch Präventionsmaßnahmen Weidetiere ausreichend geschützt werden können.
  - Hierbei sind naturschutzfachliche und landwirtschaftliche Aspekte insbesondere zur Beurteilung der Zumutbarkeit solcher Maßnahmen für die Tierhalter maßgeblich. Dabei werden u. a. die Kosten, die technische Realisierbarkeit, die Zumutbarkeit und naturschutzfachliche Abwägungen einbezogen.

Weideschutzkommission - 2

- Warum soll die Bewertung, ob ein Gebiet als zumutbar schützbar oder nicht zumutbar schützbar einzustufen ist, am besten möglichst frühzeitig, also vor Schadensfällen bzw. vor dem Auftreten von Wölfen erfolgen?
  - Die Bewertung eines Gebiets als nicht schützbares Weidegebiet erleichtert die Alternativenprüfung im Einzelfall.
  - Die Bewertungen erfolgen, ohne unter dem Eindruck eines Schadensereignisses zu stehen.
  - Die Bewertung gibt den Tierhaltern Orientierung bei der Planung von Herdenschutzmaßnahmen.
  - Die Bewertung ermöglichst im Fall der Einstufung „nicht zumutbar schützbar“ Ausgleichzahlungen bei Nutztierrissen auch wenn kein Herdenschutz gegeben war.

Das Erfordernis einer Einzelfallentscheidung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG bleibt unberührt. Daher besteht eine klare Abgrenzung zu pauschal ausgewiesenen „wolfsfreien Gebieten“, die rechtlich unzulässig wären.

Weideschutzkommission - 3

- Mit welchen Kriterien ist eine fachlich fundierte und reproduzierbare Abgrenzung „zumutbar zäunbar“ bzw. „nicht zumutbar zäunbar“ möglich?
  - Hangneigung (mittels digitalem Geländemodell)
  - Bodenbeschaffenheit (mittels Grabbarkeitskarte Erdwärmekollektoren)
  - Lage von Waldweiden in einen Weiderechtsbezirk (mittels Weiderechtsbezirkskarte).
  - Kreuzung von Lawinenstrichen (mittels Lawinenkataster)
  - Kreuzung von Gewässern (Meldung Landwirt + Überprüfung vor Ort).
  - Kreuzung von Wegen (Meldung Landwirt + Überprüfung vor Ort).
  - Einsprungmöglichkeiten (Meldung Landwirt + Überprüfung vor Ort).
  - Feldstückumfang (Umfang größer 15 km, digitales Geländemodell).
  - Feldstückgeometrie (kleiner 1 ha und schmal langezogen, digitales Geländemodell).

Entscheidung OVG Lüneburg - 1

- OVG Lüneburg 4. Senat, Beschluss vom 26.06.2020, 4 ME 116/20, vorgehend VG Lüneburg, 11. Juni 2020, Az. 2 B 56/20, Beschluss

  - In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass es für eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG nicht darauf ankommt, ob bereits ein erheblicher Schaden eingetreten ist, <u>sondern ob ein solcher Schaden droht</u>.

  - Ferner ist für die Prüfung der <u>Erheblichkeit des drohenden Schadens nicht von einem rein wirtschaftlich-monetären Schadensverständnis auszugehen.</u> Denn die Regelung dient der Umsetzung von Art. 16 Abs. 1 b FFH-Richtlinie, wonach Ausnahmen unter anderem vom artenschutzrechtlichen Tötungsverbot zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum zugelassen werden können.

Entscheidung OVG Lüneburg - 2

- OVG Lüneburg 4. Senat, Beschluss vom 26.06.2020, 4 ME 116/20, vorgehend VG Lüneburg, 11. Juni 2020, Az: 2 B 56/20, Beschluss

  - ➢ Bei Überwinden von Herdenschutz kein (automatisches) Verbessern der Einzäunung erforderlich. Im konkreten Fall mussten die bereits überwundenen 90 und 110 cm hohe Zäune nicht auf 120 cm erhöht werden.

  - × Aber:
    Die Norm erlaubt den Abschuss von einzelnen Mitgliedern des Wolfsrudels nur in einem sowohl räumlich als auch zeitlich engen Zusammenhang mit bereits eingetretenen Rissereignissen.
    Bei Anwendung von § 45a Abs. 2 Satz 1 BNatSchG hat die Behörde den engen <u>zeitlichen</u> Zusammenhang nicht hinreichend konkretisiert.

Nächste Ziele Bayerns

- **Bayern:**
  - Nutzen und Ausgestalten der von der EU-Kommission aufgezeigten Spielräume, damit Maßnahmen zum lfd. Unterhalt von Herdenschutzmaßnahmen gefördert werden können (als Agrarumweltmaßnahme).

- **Bund und EU:**
  - Absenkung des Schutzstatus (Anhang IV nach Anhang V FFH-RL).
  - Neubewertung des Populationsbegriffs.
  - Länderübergreifendes Monitoring.
  - Vollständige Umsetzung von Art. 16 Abs. 1 lit. e) FFH-RL, damit Regulierung der Wolfsbestände möglich wird.

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit !