

Stand 30.10.2018

Hinweise zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG beim Wolf

Inhaltsverzeichnis

A.	Vorbemerkung	3
B.	Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG	4
	<i>I. Ausnahmen bei Nutztierrißen</i>	<i>5</i>
	1. Identifizierung von Wölfen als Verursacher eines Nutztierrißes (Kausalitätsnachweis)	5
	2. Ausnahmegründe	6
	a) Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG)	6
	i. Schadensprognose.....	7
	ii. Erheblichkeit des Schadens	8
	iii. Billigkeitsleistungen	11
	b) Gesundheit des Menschen: Deichschutz (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG)	11
	c) Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG)	12
	3. Alternativenprüfung (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG).....	12
	a) Anwendung des zumutbaren Herdenschutzes.....	13
	b) Alternativen im Hinblick auf den Deichschutz.....	14
	c) Weitere mögliche Alternativen	14
	4. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustands (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)	15
	5. Individualisierung zu entnehmender Tiere.....	16
	<i>II. Gegenüber Menschen auffälliges Wolfsverhalten</i>	<i>17</i>
	1. Tatbestandsmäßigkeit des Verscheuchens oder Vergrämens nach § 44 Abs. 1 BNatSchG	18
	2. Ausnahmegrund Gesundheit des Menschen (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG)	18
	3. Alternativenprüfung	19
	4. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustands (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)	20
	5. Individualisierung zu entnehmender Tiere.....	20
	<i>III. Ausnahmen zur Entnahme von Wolfshybriden</i>	<i>20</i>
	1. Schutz nach § 44 Abs. 1 BNatSchG	21
	2. Ausnahmen zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG).....	21
	3. Weitere Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	22
C.	Tierschutz	22
D.	Wolfsmonitoring unter Einsatz von Soft-Catch-Traps	23
E.	Literaturnachweise	25

A. Vorbemerkung

Die Länder haben auf der 89. UMK am 17. November 2017 mit Beschluss zu TOP 18, Ziffer 4d, das BMU u.a. gebeten, mit ihnen gemeinsam rechtssichere und praktisch umsetzbare Hinweise zum Vollzug von § 45 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) beim Umgang mit auffälligen Wölfen zu erarbeiten sowie klare Vorgaben über die damit verbundenen Dokumentationspflichten zu entwickeln.

Bei der 72. Sitzung des Ständigen Ausschusses "Arten- und Biotopschutz" am 16./17. November 2017 in Münster wurde im Hinblick auf o.g. UMK-Entscheidung unter TOP 13 die Einrichtung eines „Ad-hoc-Arbeitskreises Wolf“ beschlossen, der sich mit den verschiedenen rechtlichen Fragestellungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG bei Übergriffen von Wölfen auf Nutztiere befassen soll. Diesem gehören an: BMU (Vorsitz), BfN, BW, BY, BB, HE, NI, MV, SN, ST, TH. Dieser AK hat die vorliegenden Hinweise in Besprechungen am 6./7.2., am 9.4. und am 27.7.2018 erörtert. Die LANA hat bei Ihrer 118. Sitzung in Kiel den durch den Ad-hoc-Arbeitskreis erarbeiteten Hinweisen in der vorgelegten Fassung im Grundsatz mehrheitlich zugestimmt, den Arbeitskreis jedoch gebeten, die folgenden Punkte vertieft zu prüfen:

- Die Frage der Zaunhöhe und die Häufigkeit deren Überwindung.
- Die Frage des überwiegenden öffentlichen Interesses.
- Die Frage der erheblichen wirtschaftlichen Schäden.
- Die Frage möglicher Ausschlussgebiete.

Der Arbeitskreis hat sich in einer Telefonkonferenz am 30.10.2018 mit zwei Dissenspunkten [Zaunhöhe, Häufigkeit der Überwindung] mehrheitlich auf diese Fassung verständigt.

Das vorliegende Dokument gibt den aktuellen Stand des Wissens wieder. Die Vollzugshinweise sind nicht abschließend und haben empfehlenden Charakter. Sie lassen die Länderzuständigkeit für den Vollzug des Naturschutzrechts (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) unberührt.

Der Begriff „auffällige Wölfe“ wird für Individuen verwendet, die gegenüber Menschen ein Verhalten zeigen, welches außerhalb der Bandbreite des Verhaltens der meisten Individuen dieser Art liegt.¹ Das Töten von Beutetieren ist kein unnatürliches Verhalten von Wölfen, es ist gleichwohl unerwünscht, dass diese Nutztiere reißen.

¹ Vgl. Reinhardt et al, Konzept zu gegenüber Menschen auffälligen Wölfen – Empfehlungen der DBBW, BfN-Skripten 502.

In Deutschland sind Wölfe, die sich dem Menschen gegenüber auffällig verhalten, sehr selten. So wurden in den vergangenen 20 Jahren bislang nur zwei Wölfe, einer in Niedersachsen einer in Sachsen, aufgrund auffälligen, den Menschen gefährdenden Verhaltens geschossen.

Was die in den letzten Jahren erfolgten Übergriffe auf Nutztiere betrifft, ist die wiederholte Überwindung von empfohlenen Herdenschutzmaßnahmen bislang auf seltene Einzelfälle beschränkt. Die Rissvorfälle betrafen überwiegend nicht oder nicht ausreichend geschützte Tierbestände. Die von BfN und DBBW empfohlenen Herdenschutzmaßnahmen² gehen über das in den Bundesländern im Zusammenhang mit der Förderung von Präventionsmaßnahmen oder der Erstattung von Schadensersatz entwickelte, als Grund- oder Mindestschutz bezeichnete Niveau zumeist hinaus. Unter „zumutbaren Herdenschutzmaßnahmen“ versteht man die Weidetierhalter im Einzelfall aus artenschutzrechtlichen Gründen abzuverlangenden Herdenschutzmaßnahmen als zumutbare Alternative zur Entnahme i. S. d. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG.

B. Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG

Der Wolf ist in Anhang IV der FFH-Richtlinie (FFH-RL) gelistet und gilt damit gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG als besonders bzw. streng geschützte Art. Nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es verboten, wildlebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten. Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden können nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG von den Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG im Einzelfall Ausnahmen zulassen

1. zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden,
2. zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt,
3. für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,
4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder

² Siehe die Empfehlungen von DBBW und BfN, Konkrete Anforderungen an die empfohlenen Präventionsmaßnahmen zum Schutz von Weidetieren und Gehegewild vor Übergriffen durch den Wolf, ### 2018.

5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Eine Ausnahme darf gem. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Artikel 16 Abs. 1 der FFH-RL weitergehende Anforderungen enthält.

Der zuständigen Behörde steht bezüglich der Beurteilung der Voraussetzungen einer artenschutzrechtlichen Ausnahme gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG ein naturschutzfachlicher Beurteilungsspielraum zu, soweit das Gesetz hierbei auf ökologische Fragestellungen verweist, für die sich in den einschlägigen Fachkreisen noch keine gesicherte Erkenntnislage gebildet hat. Fehlt es in der Wissenschaft im Hinblick auf die Prüfung der artenschutzrechtlichen Bestimmungen an einem eindeutigen Erkenntnisstand, kommt der Naturschutzbehörde eine fachliche Einschätzungsprärogative zu, die nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist.³ Die Behörde muss bei ihrer Entscheidung jedoch stets den aktuellen Stand der ökologischen Wissenschaft ermitteln und berücksichtigen.⁴

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind Ausnahmeentscheidungen mit einer genauen und angemessenen Begründung zu versehen, in der auf die in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird.⁵

I. Ausnahmen bei Nutzierrissen

1. Identifizierung von Wölfen als Verursacher eines Nutzierrisses (Kausalitätsnachweis)

Die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG setzt voraus, dass der bereits eingetretene oder noch drohende Schaden mit hinreichender Sicherheit auf die Einwirkung eines oder mehrerer Wölfe zurückgeführt werden kann, hinsichtlich derer die Ausnahme erteilt werden soll. Es muss mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass es sich etwa

³ BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14/07, NVwZ 2009, 302 (308); OVG LSA, Urt. v. 22.11.2017 – 2 K 127/15, juris Rn. 29; BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 – BVerwG 9 A 20.08, juris Rn. 60; BVerwG, Urt. v. 21.11.2013 – 7 C 40/11, NVwZ 2014, 524 Rn. 16; vgl. dazu Jacob/Lau, NVwZ 2015, 241 ff.

⁴ BVerwG, Urt. v. 21.11.2013 – 7 C 40/11, NVwZ 2014, 524 Rn. 19.

⁵ EuGH, Urt. v. 14.6.2007 – C-342/05, Rn. 25, 31; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26.2.2015 – OVG 11 S 3.15, juris, Rn. 14 ff.

um einen Riss durch Hunde oder um eine Nachnutzung durch den Wolf handelt. Bei Nutztierschäden, die im Verdacht stehen auf einen Wolfsangriff zurückzugehen, sind diese daher zu verifizieren.

Eine Überprüfung, ob eines oder mehrere Tiere eines Wolfsrudels den Herdenschutz überwunden und Tiere getötet haben, kann u.a. mittels einer genetischen Analyse an gerissenen Nutztieren erfolgen. Durch die Analyse der Kern-DNA kann neben einer Individualisierung zusätzlich überprüft werden, inwieweit weitere Rudelmitglieder an dem Nutztierübergriff beteiligt waren. Jedoch kann bei genetischen Rissanalysen nicht in allen Fällen ein auswertbares genetisches Profil erstellt werden. Dies kann mehrere Ursachen haben, wie etwa die Fundsituation, die Witterung oder die Länge der Zeitspanne vom Rissvorfall bis zur Probennahme.

Neben genetischen Analysen kann auch der zielgerichtete Einsatz von Fotofallen an Weiden oder Schafpferchen zur Verifizierung der schadenverursachenden Tierart herangezogen werden. Diese kamen etwa im Zusammenhang mit einer Riss-Serie bei Ohrdruf (TH) im Jahr 2017 zum Einsatz und ermöglichten auch einen Rückschluss auf die Anzahl der Beutegreifer, die an den Rissvorfällen beteiligt waren.

Soweit ein Kausalitätsnachweis weder über genetische Analysen noch über Fotofallen geführt werden kann und auch weitere Nachweise nicht möglich sind, kann lediglich über die räumliche Zuordnung des Vorkommnisses und dem Fehlen von alternativen Ursachen eine Abschätzung getroffen werden, ob der Wolf oder die Wölfe, die sich erneut den betroffenen Weidetierhaltungen nähern, voraussichtlich die den Schaden erzeugenden Exemplare sind.

2. Ausnahmegründe

a) *Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG)*
§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG lässt Ausnahmen von den Verboten des § 44 BNatSchG zur Abwehr erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- und sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden zu.

Berücksichtigungsfähig sind sowohl volkswirtschaftliche Schäden in einer Region als auch betriebswirtschaftliche Schäden. Mussten die Schäden zuvor gemeinwirtschaftlicher Natur sein (d.h. negative Auswirkungen auf die Allgemeinheit angenommen haben, etwa durch Auswirkungen auf einen ganzen Wirtschaftszweig in der Region oder durch eine Schädigung bzw. Gefährdung der Bedarfsdeckung für die Allgemeinheit mit daseinssichernden

Produkten⁶), rechtfertigt seit der BNatSchG-Novelle 2007 auch bereits die Beeinträchtigung oder Verschlechterung der wirtschaftlichen Grundlage einzelner Betriebe eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten.⁷ Es muss sich um Schäden an Bewirtschaftungsgütern handeln, reine Vermögensschäden sind nicht ausreichend.⁸

i. Schadensprognose

Da § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG auf die „Abwendung“ erheblicher wirtschaftlicher Schäden abzielt ist es nicht erforderlich, dass der Schaden bereits eingetreten ist.⁹ Es ist ausreichend, dass ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten kann. Die zukünftig zu erwartenden Schäden sind zu prognostizieren und in begründeter Weise darzulegen.

Überwindet ein Wolf mehrfach die empfohlenen Schutzmaßnahmen und reißt Weidetiere, ist davon auszugehen, dass ein solcher Wolf gelernt hat, dass Nutztiere eine leicht zu erlegende Beute sind und immer wieder einen Weg suchen wird, Schutzmaßnahmen zu überwinden. Gegebenenfalls wird dieses Verhalten auch an andere Wolfsindividuen weitergegeben. Wölfe sind soziale Tiere, bei denen viele Verhaltensweisen wie beim Menschen nicht angeboren, sondern erlernt sind. Eine solche Potenzierung aufgrund erlernten Verhaltens und dessen möglicher Weitergabe kann dann dazu führen, dass ein erheblicher Schaden für den betroffenen Betrieb bzw. die Betriebe im Umfeld droht. Lässt sich eine konkrete Bedrohung in diesem Gebiet befindlicher Werte der Weidetierhaltung feststellen, können daran Ausnahmeentscheidungen geknüpft werden. Diese sind zeitlich und räumlich genau einzugrenzen. Parameter für die Schadensprognose im Einzelfall können insbesondere sein:

- Häufigkeit des Überwindens des empfohlenen Herdenschutzes
- enger zeitlicher Zusammenhang der Rissereignisse (im Regelfall maximal vier Wochen)
- enger räumlicher Zusammenhang (maximal die Größe eines Territoriums)

⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 31.3. 2011 – OVG 11 B 19.10, juris, Rn. 80; BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 6 C 3.97, NuR 1998, 541 (543), juris Rn. 28; Lorz/Müller/Stöckel, Naturschutzrecht, § 43 BNatSchG, Rn. 25; Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 14.

⁷ Vgl. D. Kratsch, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 45 Rn. 32; Gassner/Heugel, Naturschutzrecht, Rn. 597; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 20.

⁸ VG Hannover, Urt. v. 27.4.2010 – 4 A 6036/08, NuR 2010, 512 (513); Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 14.

⁹ Vgl. zu Art. 16 Abs. 1 FFH-RL EuGH, Urt. v. 14.6.2007, Rs. C-342/05 Rn. 41.

- Lernverhalten des Wolfes

Rissereignisse können dann in die Schadensprognose einfließen, wenn dargelegt werden kann, dass die betroffenen Eigentümer die zumutbaren Maßnahmen unternommen haben, um eine Schädigung zu vermeiden, also insbesondere, dass der empfohlene Herdenschutz korrekt angewandt wurde (und zukünftig zur Vermeidung drohender Schäden angewandt wird). Nutztierrisse an unzureichend oder nicht geschützten Herden können nicht zur Rechtfertigung einer Entnahme herangezogen werden, da diese keinen Rückschluss darauf zulassen, ob auch bei sachgerechter Anwendung von Herdenschutzmaßnahmen mit weiteren Rissereignissen zu rechnen ist. Damit ein erheblicher Schaden mit hinreichender Wahrscheinlichkeit prognostiziert werden kann, ist eine mehrfache (mindestens zweimalige) Überwindung des zumutbaren Herdenschutzes erforderlich, da nach den bisherigen Erfahrungen (etwa in Niedersachsen aber auch in Sachsen) nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass ein einmaliger Übergriff trotz empfohlenen Schutzes wiederholt wird. Die Rissereignisse müssen hierbei nicht denselben Betrieb betreffen, ein räumlicher (und zeitlicher) Zusammenhang ist ausreichend. Auch muss die Methode der Überwindung nicht dieselbe sein, sofern nur behördlicherseits feststeht, dass das zweimalige Überwinden ordnungsgemäßer Schutzeinrichtungen den Lernerfolg bei den Wölfen belegt und damit weiter Schäden an solchen Tierhaltungen drohen.

Ist die Anwendung des empfohlenen Herdenschutzes durch Zäunung im Einzelfall, etwa in Steillagen, nicht zumutbar, so ist dies – ebenso wie ggf. zur Verfügung stehende zumutbare und daher in Anwendung zu bringende Alternativen – im Rahmen der Schadensprognose zu berücksichtigen.

ii. Erheblichkeit des Schadens

Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG ist weiterhin, dass der bereits eingetretene oder drohende Schaden erheblich ist. Mit der Neufassung des Ausnahmegrunds im Jahr 2007 wollte der Gesetzgeber diesen an die einschlägigen Vorgaben des EG-Artenschutzrechts in Art. 9 Abs. 1 Buchst. a, Spiegelstr. 3 Vogelschutzrichtlinie (VRL) und Art. 16 Abs. 1 Buchst. b FFH-RL anpassen.¹⁰ Der Begriff des „erheblichen Schadens“ entstammt hierbei Art. 9 Abs. 1 Buchst. a, Spiegelstr. 3 VRL und stimmt der Sache nach mit jenem des „ernsten Schadens“ im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Buchst. b FFH-RL überein. Er ist daher im Lichte dieser Regelungsvorgaben zu interpretieren.¹¹ FFH-

¹⁰ Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, Ausschuss-Drs. 16(16)238, abgedruckt in Anlage 1 zu BT-Drs. 16/6780, S. 12.

¹¹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45 BNatSchG, Rn. 20.

und Vogelschutzrichtlinie berechtigen zu Abweichungen von den artenschutzrechtlichen Verboten, wenn erhebliche bzw. ernste Schäden an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern zu gewärtigen sind.

Erforderlich ist, dass der drohende oder bereits eingetretene Schaden von einigem Gewicht ist. Entgegen einer in Teilen der Rechtsprechung vertretenen Auffassung ist das Vorliegen einer unzumutbaren Belastung im Sinne des § 67 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG jedoch nicht erforderlich, insbesondere bedarf es weder einer Existenzgefährdung noch eines unerträglichen Eingriffs in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.

Bereits aus dem Wortlaut („erheblicher“ bzw. „ernster“ Schaden)¹² ergibt sich, dass der zu verhütende Schaden über eine bloße Bagatelle hinausgehen muss, zudem ist dem durch die Richtlinien intendierten hohen Schutzniveau Rechnung zu tragen. So verlangt der EuGH denn auch in einer Entscheidung zur Vogelschutzrichtlinie vor dem Hintergrund der mit der Richtlinie beabsichtigten Schutzwirkung das Vorliegen von Schäden in einem gewissen Umfang.¹³ hn.

Eine höchstrichterliche Klärung dieser Rechtsfrage steht bislang aus. Nach der bisherigen Rechtsprechung deutscher Gerichte liegt ein erheblicher Schaden jedenfalls dann vor, wenn dieser eine existenzgefährdende Größenordnung erreicht¹⁴ bzw. der betroffene landwirtschaftliche Betrieb schwer und unerträglich getroffen wird, obwohl der Betriebsinhaber alle Anstrengungen unternommen hat, um dies zu vermeiden.¹⁵ Die Erheblichkeitsschwelle wird hierdurch mit der Verletzung des Eigentumsrechts gleichgesetzt. Aus FFH- und Vogelschutzrichtlinie ergeben sich jedoch keine Anhaltspunkte für diese strenge Interpretation. Eine insbesondere höchstrichterliche Abgrenzung, welche Schäden mindestens vorliegen oder drohen müssen, damit die Erheblichkeitsschwelle überschritten ist, fehlt bislang. Zwar nennt die FFH-Richtlinie, anders als die Vogelschutzrichtlinie, neben Schäden an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern auch Schäden an „sonstigen Formen des Eigentums“. Jedoch ist hiermit lediglich eine Erweiterung des Kreises der Schutzgüter gegenüber der Vogelschutzrichtlinie bezweckt, nicht aber eine Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle. Auch kann weder aus der Gesetzesbegründung des § 45

¹² Die englische Sprachfassung beider Richtlinien spricht von „serious damage“, die französische Fassung von „dommages importants“.

¹³ EuGH Urt. v. 8.7.1987, Rs. C-247/85, Slg. 1987, S. 3029 Rn. 56.

¹⁴ OVG S-A, Urt. v. 22.11.2017 – 2 K 127/15, juris Rn. 37.

¹⁵ VG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 7.1.2017 – 5 L 289/14, NuR 2015, 584 (586); Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 14.

BNatSchG noch aus der Systematik entnommen werden, dass der nationale Gesetzgeber die Erheblichkeitsschwelle mit der Überschreitung der Grenze der Sozialpflichtigkeit gleichsetzen wollte.¹⁶ Letztere ist vielmehr erst im Rahmen der §§ 67, 68 BNatSchG maßgeblich: Führen die artenschutzrechtlichen Verbote zu einer unzumutbaren Belastung im Einzelfall, kann – nicht nur im Falle wirtschaftlicher Schäden – unter den Voraussetzungen des § 67 Abs. 2 BNatSchG eine Befreiung gewährt werden, andernfalls ist nach § 68 BNatSchG eine angemessene Entschädigung zu leisten.

Nach allem handelt es sich bei einem erheblichen Schaden im Sinne des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG um einen zwar schwerwiegenden jedoch nicht die Grenze der Sozialpflichtigkeit überschreitenden Schaden.

Ob ein (drohender) Schaden geeignet ist, eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten zu rechtfertigen, ist einzelfallabhängig mittels einer Abwägung zwischen den konkret bedrohten Interessen des Einzelnen und den betroffenen Anforderungen des Artenschutzes zu ermitteln.¹⁷

Hierbei können in Bezug auf den Schaden u.a. die folgenden Parameter Berücksichtigung finden:

- Tierverluste durch Rissereignisse
- sonstige Tierverluste
- Höhe des (drohenden) Schadens in Relation zum Einkommen des/der (potentiell) betroffenen Betriebs bzw. der Betriebe aus der (Weide-)Tierhaltung; Anteil der Tierhaltung am Gesamteinkommen des Betriebs/der Betriebe
- Gesamteinkommen des betroffenen Wirtschaftszweiges
- Umfang der landwirtschaftlichen Weidetierhaltung in dem betroffenen Gebiet/Territorium

Zwar setzt § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG das Vorliegen wirtschaftlicher Schäden voraus.¹⁸ Soweit Herden von Hobbyhaltern unzureichend geschützt sind, werden Wölfe jedoch an diesen möglicherweise lernen, dass Schafe leicht zu erbeuten sind. Dies kann den Antrieb, auch geschützte kommerzielle Herden anzugreifen, erhöhen. Wurden die Tiere in der

¹⁶ Vgl. Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter, Naturschutzrecht, § 45 BNatSchG Rn. 24.

¹⁷ Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 14; Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, § 45 BNatSchG, Rn. 24.

¹⁸ Vgl. etwa D. Kratsch, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 45 Rn. 32 m.w.N.

Hobbyhaltung durch zumutbare Maßnahmen geschützt und Nutztiere durch Wölfe gerissen, kann dies als Indiz dafür gewertet werden, dass in der Nähe befindliche gewerbliche Tierhaltungen bedroht sind und damit ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden droht.

Klarstellend ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Kosten für Herdenschutzmaßnahmen nicht Teil der Schadenskosten sind. Diese sind vielmehr bei der Frage der Anwendung des empfohlenen Herdenschutzes als zumutbarer Alternative einzustellen (s.u. B. I. 3. a).

iii. Billigkeitsleistungen

Viele betroffene Bundesländer gewähren aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen finanzielle Kompensation für bestimmte Sachschäden, die durch Wölfe verursacht wurden. Diese Billigkeitsleistungen dienen der Kompensation eines schon eingetretenen Schadens und sind an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (Schadensmeldung, Schadensnachweis usw.). Sie sind ein Mittel, um die Akzeptanz des Wolfes zu fördern, können aber auf die rechtmäßige Abwehr drohender Eigentumsverletzungen keinen Einfluss haben.

Billigkeitsleistungen haben bei der Bewertung der Schadensprognose außer Betracht zu bleiben. Würde eine Entschädigung das Vorliegen eines erheblichen Schadens im Sinne des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG ausschließen, wäre der Anwendungsbereich dieses Ausnahmetatbestands verkürzt bzw. nicht gegeben. Diese Auslegung würde der verfassungsrechtlich verankerten Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zuwiderlaufen. Die Bestandsgarantie gebietet in erster Linie eine Vermeidung der realen Belastung des Eigentums und dessen Privatnützigkeit. Nur für den Fall, dass die Bestandsgarantie aufgrund übergeordneter Belange nicht durchführbar ist, tritt an ihre Stelle die Eigentumswertgarantie.¹⁹

b) *Gesundheit des Menschen: Deichschutz (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG)*

Bei wiederholten Nutztierrißen im Bereich von mit Schafen beweideten Deichen kommt als Rechtfertigungsgrund für die Zulassung einer Ausnahme die Gesundheit des Menschen in Betracht. Vor dem Hintergrund des Art. 16 Abs. 1 Buchst. c FFH-RL ist das Schutzgut „Gesundheit“ i.S.v. § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG als Teilausschnitt des öffentlichen Interesses zu verstehen, das auch Maßnahmen des Küstenschutzes umfasst.²⁰

¹⁹ Vgl. Meßerschmidt, BNatSchG, § 68 Rn. 20.

²⁰ Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, § 45 BNatSchG Rn. 66; Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 17; J. Schumacher/A. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 34 Rn. 99; vgl. allg. BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302 ff.; BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, juris, Rn. 121, BVerwG, Urt. v. 9.7.2007 – 9 A 14.07, juris, Rn. 124 ff.

c) *Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG)*

Nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG können Ausnahmen auch aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses erteilt werden. Zwingend sind Gründe des öffentlichen Interesses, wenn sie einem durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleiteten staatlichen Handeln entsprechen.²¹ Überwiegend sind diejenigen öffentlichen Interessen, die in der Abwägung den mit dem besonderen Artenschutzrecht verfolgten Belangen des Naturschutzes vorgehen. Woraus sich das erhebliche, die artenschutzrechtlichen Belange überwiegende Gewicht ergibt, muss im Einzelfall plausibel gemacht werden.²² Gegebenenfalls kann die Erhaltung regionaler Bewirtschaftungsformen bei der Weidetierhaltung ein öffentliches Interesse darstellen, das durch die zuständigen Behörden im Einzelfall gegenüber den Belangen des Artenschutzes abgewogen werden muss, wenn diese Bewirtschaftungsformen aufgrund der Anwesenheit von Wölfen in einem Gebiet nicht mehr ausgeübt werden können. Voraussetzung für die Zulassung einer Ausnahme nach Nummer 5 ist weiterhin das Fehlen zumutbarer Alternativen (siehe B I. 3.) sowie das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG.

3. Alternativenprüfung (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)

Eine Ausnahme aus den in § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 BNatSchG genannten Gründen darf nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Zu prüfen ist, ob ein gleich wirksames milderes Mittel zur Verfügung steht; es ist von denjenigen Ausführungsvarianten Gebrauch zu machen, die einen artenschutzrechtlichen Verbotstatbestand weniger schwer verletzen.²³ Alternativen, die Abstriche bei der Zielverwirklichung mit sich bringen, aber noch verhältnismäßig sind, sind ebenfalls in Betracht zu ziehen. Zumutbar sind lediglich diejenigen Alternativen, deren Verwirklichungsaufwand – auch aus naturschutzexternen Gründen – nicht außer Verhältnis zu dem mit ihnen erreichbaren Gewinn für den Naturschutz steht.²⁴ Zur Alternativenprüfung bei gegenüber Menschen auffälligem Verhalten vgl. Abschnitt II. 3.

²¹ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302 (314 f.).

²² BVerwG, Urt. v. 9.7.2009 - 9 A 14.07, BVerwGE 131, 274 (Rn. 125).

²³ Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, § 45 BNatSchG Rn. 16; Schütte/Gerbig, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 45 Rn. 41.

²⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28/01, BVerwGE 116, 254 insb. 267, 268 (Rn. 37 f.); Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 22.

a) Anwendung des zumutbaren Herdenschutzes

Die Anwendung des empfohlenen Herdenschutzes stellt i.d.R. eine zumutbare Alternative im Sinne von § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG dar. Es handelt sich hierbei um ein wirksames, und im Hinblick auf das Schutzgut „Artenschutz für den Wolf“ gegenüber der Entnahme wesentlich milderes Mittel. Wie auch die Erfahrungen aus anderen Ländern belegen, lässt sich durch die Anwendung von Herdenschutzmaßnahmen die Häufigkeit von Wolfsübergriffen signifikant reduzieren. In einem Vergleich der Nutztierschäden in verschiedenen europäischen Ländern zeigte sich, dass das Ausmaß der Schäden an Nutztieren weder von der Größe des Wolfsbestandes in einem Land noch von der Anzahl der Nutztiere abhing.²⁵ Entscheidend war, wie gut oder schlecht vor allem Schafe und Ziegen geschützt waren.

Zum Schutz vor Übergriffen kommen, abhängig von Standort und zu schützenden Nutztieren, als zumutbare Alternativen verschiedene Maßnahmen in Betracht: Entsprechend der bisherigen Praxis werden in Deutschland bisher überwiegend Herdenschutzzäune errichtet oder Herdenschutzhunde eingesetzt. Der durch BfN und DBBW empfohlene Herdenschutz durch Zäunung besteht in der Regel aus einem 120 cm hohen elektrischen Zaun (Draht- oder Litzenzaun aus mindestens fünf Drähten, Abstand vom Boden 20, 40, 60, 90 und 120 cm; Netzzäune, die niedriger als 120 cm sind, können durch eine zusätzliche oder integrierte Breitbandlitze auf 120 cm erhöht werden).²⁶ Dieser sollte spätestens dann zur Anwendung gebracht werden, wenn der Mindestschutz von Wölfen überwunden wurde.

Insbesondere bei Pferden und Rindern kann eine Änderung im bisherigen Herdenmanagement bzw. der Herdenzusammenstellung zu einer Verringerung der Wolfsübergriffe auf Nutztiere führen. So kann u.a. die Umsetzung der empfohlenen Herdenschutzmaßnahmen auch auf den Weideflächen erfolgen, auf denen Herden mit Kälbern bzw. Fohlen bis zum zweiten Lebensmonat bzw. reine Jungtierherden gehalten werden. Im Einzelfall kann auch das tägliche Verbringen der Herde in den o.g. empfohlenen Standards entsprechende Nachtpferche oder eine Behirtung eine Lösung sein. Wichtig bei allen Maßnahmen ist, dass diese fachgerecht angewandt werden.

²⁵ Kaczensky (1996): Large Carnivore – Livestock Conflicts in Europe. NINA Studie. Wildbiologische Gesellschaft München.

²⁶ Vgl. im Einzelnen die Empfehlungen von BfN und DBBW, Konkrete Anforderungen an die empfohlenen Präventionsmaßnahmen zum Schutz von Weidetieren und Gehegewild vor Übergriffen durch den Wolf, abrufbar unter [###](#); Weidetierhaltung und Wolf – Herausforderungen und Empfehlungen, NuL 2017, S. 464; vgl. zudem Anlage zu § 4 Abs. 2 der Brandenburgischen Wolfsverordnung vom 26.1.2018, GVBl. v. 1.2.2018 S. 1; Managementplan für den Wolf in Sachsen, Punkt 8.5, Tabelle 3.

Die Anwendung des empfohlenen Herdenschutzes ist den Haltern von Schafen und Ziegen in der Regel zumutbar. Der hierfür erforderliche finanzielle Aufwand steht nicht außer Verhältnis zu dem zu erreichenden Vorteil für die Belange des Artenschutzes. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass auch nach Stand der Technik und nach landwirtschaftlichem Fachrecht sowie den Maßgaben des Tierschutzrechts bei Offenlandhaltung von Weidetieren i.d.R. eine Zäunung erfolgt. Im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung sind daher nur die durch die Anwendung des empfohlenen Herdenschutzes entstehenden zusätzlichen Aufwendungen einzustellen. Was eine wolfsabweisende Zäunung anbelangt, kann der empfohlene Schutz in besonderen Fällen, z.B. bei topographischen Besonderheiten wie etwa steilem Gelände oder hoher Windlast, nicht mit zumutbarem Aufwand umsetzbar sein bzw. nur unzureichende Wirkung entfalten. In diesen Fällen sind die zumutbaren Alternativen im Einzelfall weiter zu ermitteln; die Richtlinie des Schweizerischen Bundesamts für Umwelt zum Herden- und Bienenschutz empfiehlt in Sömmerungsgebieten den Einsatz von Herdenschutzhunden.²⁷

Bei der Entscheidung zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG ist es unerheblich, ob Fördergelder für Präventionsmaßnahmen in Anspruch genommen wurden oder nicht, da die oben genannten Maßnahmen auch ohne Förderung als zumutbar im Sinne der Voraussetzungen einer Entnahmeentscheidung angesehen werden.

b) Alternativen im Hinblick auf den Deichschutz

Die derzeitige Herdenschutzpraxis an Deichen basiert primär auf Zäunung. Grundsätzlich ist eine wolfsabweisende Zäunung auch an Deichen möglich und stellt insoweit eine zumutbare Alternative i.S.v. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG dar. In Niedersachsen werden an einzelnen kleineren Deichbereichen bereits wolfsabweisende Zäunungen eingesetzt. Aktuell befindet sich dort zudem ein größeres Projekt in Vorbereitung, bei dem eine 30 km lange Deichstrecke wolfsabweisend gezäunt werden soll.

Falls die derzeitige Zäunung nicht effektiv gegen Wolfsübergriffe nachgesichert werden kann, muss eruiert werden, ob im Einzelfall weitere Alternativen zur Verfügung stehen.

c) Weitere mögliche Alternativen

Die dauerhafte Unterbringung schadensverursachender Wölfe in einem Gehege stellt keine zumutbare Alternative zum Abschuss dar. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die dauerhafte Haltung eines in freier Wildbahn aufgewachsenen Tieres in Gefangenschaft zu länger andauernden, erheblichen Leiden bei dem Tier führen kann, wenn es sich – so auch die

²⁷ Richtlinie des BAFU zum Herden- und Bienenschutz, Grundsätze zur Erprobung, S. 9.

bisherigen Erfahrungen zum Wolf – um eine Tierart handelt, die sich an ein Leben in Gefangenschaft nicht anpassen kann (s. auch Kap. C Tierschutz).

Ebenso ist die aktive Vergrämung von Wölfen, die Herdenschutzmaßnahmen überwunden haben, nicht als Alternative zu verstehen. Hierfür müsste das entsprechende Individuum bei jedem Nutztierübergriff bereits während des Übergriffs durch die Vergrämung (z.B. durch Gummigeschosse) negativ auf Nutztierübergriffe konditioniert werden. Dies ist in der Praxis nicht umsetzbar.

4. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustands (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)

Ausnahmen dürfen gemäß § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Im Unterschied zu § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ist auf eine großräumige Betrachtung abzustellen.²⁸ Bei Arten wie dem Wolf, die einen großen Lebensraum beanspruchen, sollte die Bewertung auf der Ebene der jeweiligen biogeographischen Region des Mitgliedstaates erfolgen.²⁹ Im Rahmen von § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG ist zudem nicht auf die genetische Zugehörigkeit, sondern auf die geographische Zuordnung abzustellen.³⁰ Bezugsraum für die Bewertung ist daher vorliegend die jeweilige biogeographische Region in Deutschland, sofern nicht ein gemeinsames Management und Monitoring mit angrenzenden Staaten erfolgt und damit die Voraussetzungen für eine staatenübergreifende Betrachtung vorliegen.

Deutschland teilt sich in drei biogeographische Regionen (atlantisch, kontinental, alpin) auf. Derzeit sind die atlantische sowie die kontinentale biogeographische Region Deutschlands mit Wölfen besiedelt, in der alpinen Region gibt es noch keine Nachweise. Für beide vom Wolf besiedelte biogeographische Regionen ist die Gesamtbewertung des Erhaltungszustandes im FFH-Bericht von 2013 mit „ungünstig-schlecht“ mit Trend „sich verbessernd“ bewertet

²⁸ Vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 19.5.2010 – 9 A 20.08, NuR 2010, 870 (873); BVerwG, Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11, juris, Rn. 135.

²⁹ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.6.2007, C-342/05 Rn. 27, in dem der EuGH auf den Erhaltungszustand der Wölfe in Finnland abstellt; EU-Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-RL, S. 68; D. Kratsch, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 45 Rn. 46, 48; Frenz/Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Vorb. §§ 44-45 Rn. 24; Fellenberg, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, § 7 Rn. 80.

³⁰ Vgl. zu Art. 16 FFH-RL Wolf, NuR 2014, 463 (466); Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, § 45 BNatSchG Rn. 82.

worden.³¹ Im Falle eines ungünstigen Erhaltungszustands der Populationen der betroffenen Art sind Ausnahmen nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zulässig, wenn sachgemäß nachgewiesen ist, dass sie weder den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen weiter verschlechtern noch die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands behindern.³² Angesichts der Populationsdynamik in Deutschland ist in der Regel davon auszugehen, dass eine Entnahme von Einzeltieren nicht zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands führt oder die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustand behindert.

5. Individualisierung zu entnehmender Tiere

Damit eine Maßnahme dem Ausnahmegrund des § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG zugeordnet werden kann, muss sie geeignet sein, Schäden vorzubeugen, sie auszuschalten oder zu verringern. Eine Entnahme aus präventiven Gründen erfordert, dass diese zur Verhütung ernster Schäden geeignet ist. Die Entnahme ist geeignet und erforderlich, wenn unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls hinreichend wahrscheinlich ist, dass auch diejenigen Wölfe entnommen werden, die Nutztiere trotz Anwendung des empfohlenen Herdenschutzes reißen.

Soweit das schadenstiftende Tier im Einzelfall anhand besonderer äußerer Merkmale (etwa besondere Fellzeichnung) identifiziert werden kann, ist die Entnahmegenehmigung hierauf zu beschränken. Die ausnahmslose Identifizierung eines nutztierreißenden Wolfes durch vorherigen Lebendfang und genetische Identifizierung (Abgleich mit den bisherigen genetischen Profilen an Nutztierreisen in der jeweiligen Region) ist angesichts des damit verbundenen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwands regelmäßig nicht erforderlich. Räumlich kann die Ausnahme in diesem Fall auf das Territorium des identifizierten Individuums beschränkt werden.

Anders ist zu verfahren, wenn eine Individualisierung anhand besonderer äußerer Merkmale nicht möglich ist: In diesem Fall sollte die Entnahmegenehmigung auf das Rissgebiet beschränkt werden um sicherzustellen, dass mit ausreichend hoher Wahrscheinlichkeit das schadenstiftende Individuum entnommen wird. Das Rissgebiet kann durch Weiden, bei denen Übergriffe registriert wurden, sowie einen Umkreis von wenigen Kilometern abgegrenzt werden. Erfolgt die Individualisierung allein über das schädigende Verhalten, sollte die

³¹ Zum Verfahren der Berichterstellung vgl. <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/berichte-monitoring/nationaler-ffh-bericht/methodik-ablauf.html>.

³² EuGH, Urte. v. 14.6.2007 – C-342/05, Rn. 29; BVerwG, Beschl. v. 17.4.2010 – 9 B 5/10; juris, Rn. 8; BVerwG, Urte. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11, juris, Rn. 135.

Entnahme(genehmigung) grundsätzlich auf das Umfeld von Weiden mit aktuellem Weidebetrieb, die außerhalb des Waldes liegen, beschränkt werden.

Zudem sollte die Entnahme zunächst zahlenmäßig auf ein – in der Regel noch nicht konkret bestimmbares – Individuum (d.h. ein einzelnes Tier) beschränkt werden. Dies gilt insbesondere wenn die genetischen Analysen der bisherigen Risse den Schluss nahelegen, dass sie auf ein einzelnes Individuum zurückzuführen sind.

Schließlich sollte die Entnahme auf einen angemessenen Zeitraum (i.d.R. vier Wochen) befristet werden. Konnte innerhalb dieses Zeitraums keine Entnahme durchgeführt werden oder treten trotz durchgeführter Entnahme eines Individuums weitere Rissereignisse auf, bedarf es einer erneuten Prüfung und Bewertung des Sachverhalts durch die zuständige Behörde. Gegebenenfalls sind sukzessive weitere Individuen zu entnehmen, bis die Schäden aufhören.

Anhand von DNA-Analysen ist die Identität und Rudelzugehörigkeit jedes entnommenen Individuums zu klären und mit den Ergebnissen der genetischen Rissanalytik zu vergleichen.

II. Gegenüber Menschen auffälliges Wolfsverhalten

Das Konzept der DBBW zum Umgang mit gegenüber Menschen auffälligen Wölfen³³ dient der Einschätzung von Wolfsverhalten in Bezug auf die Sicherheit von Menschen, um mögliche Handlungsabläufe vorbereiten zu können. Unter auffälligem Verhalten wird in dem Konzept die ganze Bandbreite von ungewöhnlichem, unerwünschtem bis zu problematischem Verhalten von Wölfen in Bezug auf Menschen verstanden. Die Empfehlungen folgen einem vierstufigen Modell. Ausgehend vom Verhalten des Wolfes a) ungefährlich, b) verlangt Aufmerksamkeit, c) verlangt Aufmerksamkeit bis kritisch, d) gefährlich, werden Handlungsempfehlungen gegeben. Diese reichen von a) kein Handlungsbedarf, b) genaue Analyse der Situation, Suchen und Entfernen von Anreizen, c) frühzeitiges Besendern und Vergrämen, bei ausbleibendem Erfolg Abschuss, bis zu d) sofortiger Abschuss. Vor der Ergreifung von Maßnahmen ist zunächst zu verifizieren und zu dokumentieren, dass tatsächlich ein auffälliges Verhalten vorliegt.

Für die Vergrämung und Entnahme kommt bei auffälligem Wolfsverhalten gegenüber Menschen die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG in Betracht, soweit die weiteren Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG vorliegen.

³³ Vgl. Reinhardt et al., BfN-Skripten 502.

1. Tatbestandsmäßigkeit des Verscheuchens oder Vergrämens nach § 44 Abs. 1 BNatSchG

Im Hinblick auf die Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG sind das bloße Verscheuchen sowie das Vergrämen von Wölfen mit auffälligem Verhalten zu unterscheiden. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG untersagt es, wildlebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten. Unter Nachstellen versteht man alle Handlungen, die der unmittelbaren Vorbereitung des Fangens, Verletzens oder Tötens dienen; bloße Störungen sind nicht erfasst. Verletzung ist jede nicht nur unerhebliche Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder Beschädigung der Gesundheit eines Tieres.³⁴

Das bloße Verscheuchen eines Tieres bei zufälligen Begegnungen (etwa mittels Klatschen/Verursachung von Lärm, aber auch dem Werfen mit stumpfen Gegenständen) ist nicht als tatbestandsmäßig im Sinne von § 44 Abs.1 BNatSchG zu erachten. Durch ein Verscheuchen ist beabsichtigt, den Wolf zu erschrecken, so dass er sich entfernt. Auch wird hierdurch keine populationsrelevante, erhebliche Störung (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) verursacht.

Vom Verscheuchen zu unterscheiden sind Maßnahmen, mit denen Wölfe mit auffälligem Verhalten vergrämt werden sollen, etwa mittels des Einsatzes von Gummigeschossen. Da diese regelmäßig zu einer Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit des betroffenen Tieres führen, erfüllen sie den Tatbestand der Verletzung und den Tatbestand des Nachstellens i.S.v. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Sie bedürfen daher einer artenschutzrechtlichen Ausnahme, diese kann, wie im Falle von § 2 der Brandenburgischen Wolfsverordnung³⁵, auch mittels Allgemeinverfügung (§ 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG) zugelassen werden.

2. Ausnahmegrund Gesundheit des Menschen (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG)

§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG sieht als Ausnahmegrund das Interesse der Gesundheit des Menschen vor, der in Anlehnung an die FFH-RL als ein Unterfall der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses verstanden wird.³⁶ Nähert sich ein Wolf wiederholt Menschen an, kann dies eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in dem

³⁴ Schütte/Gerbig, in: GK-BNatSchG, § 44 Rn. 12; Heugel, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 44 Rn. 8; Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 44 Rn. 13.

³⁵ Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf (Brandenburgische Wolfsverordnung – BbgWolfV) v. 26.1.2018, GVBl. II Nr. 8 S. 1 ff.

³⁶ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99, juris Rn. 38.

betroffenen Wolfsrevier darstellen. Als kritische Schwelle ist nach den Empfehlungen der DBBW eine mehrfache Annäherung eines Wolfes an einen Menschen oder die mehrfache Tolerierung einer Annäherung von Menschen an einen Wolf auf eine Distanz von unter 30 m anzusehen. Wird ein Wolf über mehrere Tage unter 30 m entfernt von bewohnten Häusern gesehen, kann dieses Verhalten unterschiedliche Ursachen haben. Entsprechend den Empfehlungen der DBBW ist daher zunächst das Suchen nach und das Entfernen von möglichen Anreizen zu prüfen. Die Annäherung kann u.a. auf eine positive Konditionierung in Verbindung mit starker Habituation zurückzuführen sein. Sucht der Wolf oft Wohngebäude auf kann sich die Möglichkeit ungewollter Nahkontakte in einer Weise erhöhen, dass es nur dem Zufall überlassen ist, dass aus diesen Kontakten keine Verletzungen für Menschen resultieren (Beispiel: Wolf betritt häufig zur Futtersuche Stallungen, in denen es mangels Fluchtmöglichkeit bei Kontakt zu Menschen zu aggressivem Verhalten kommen kann).

Umgekehrt besteht regelmäßig keinerlei Gefahr und daher auch kein Anlass zur Erteilung von Ausnahmen, wenn u.a. ein Wolf im Hellen in Sichtweite von Ortschaften/Einzelgehöften entlangläuft oder in der Dunkelheit direkt Ortschaften oder Siedlungen durchquert.³⁷

3. Alternativenprüfung

Vor Durchführung eines Abschusses ist zunächst zu prüfen, ob eine frühzeitige Besenderung und Vergrämung erfolgversprechend ist und damit als zumutbare Alternative in Betracht kommt (s.o. B. I. 3.). Der Erkenntnisstand in Deutschland zur Vergrämung von Wölfen ist bislang gering, da es bislang nur einzelne Fälle der Annäherung von Wölfen an Menschen gab. Eine Vergrämung kommt nur in bestimmten, eng definierten Fällen in Betracht.³⁸ Wichtig bei der Vergrämung ist, dass der Wolf in der Lage ist, den negativen Reiz der Vergrämung mit seinem Verhalten zu verknüpfen.

Bleibt die Situation trotz fachgerecht ausgeführter Vergrämungsversuche weiterhin bestehen, ist eine letale Entnahme (i.d.R. durch Abschuss) der letzte Schritt. Eine Entnahme ist auch dann erforderlich, wenn eine Vergrämung nicht möglich oder von vornherein nicht erfolgversprechend ist, die Situation jedoch als kritisch eingeschätzt wird.

Es gehört zum Angebot der DBBW, die Möglichkeiten einer Vergrämung unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten abzuschätzen.

³⁷ Vgl. Reinhardt et al., BfN-Skripten 502, S. 23.

³⁸ Vgl. hierzu ausführlich Reinhardt et al., BfN-Skripten 502, S. 29 ff.

Reagiert ein Wolf ohne vorherige Provokation aggressiv auf Menschen, stellt eine Vergrämung aufgrund der Gefährlichkeit dieses Verhaltens in der Regel keine Alternative dar, vielmehr wird eine sofortige Entnahme des betroffenen Tieres dringend empfohlen.

4. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustands (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG)

Die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG setzt weiterhin voraus, dass sich der Erhaltungszustand der Populationen des Wolfs nicht verschlechtert und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird. Es ist nicht davon auszugehen, dass lokale Vergrämungsmaßnahmen vorliegend populationsrelevante Auswirkungen haben. Auch bei der Entnahme von Einzeltieren ist die Voraussetzung in Deutschland in der Regel erfüllt (siehe dazu B. I. 4.).

5. Individualisierung zu entnehmender Tiere

Wie auch im Falle von Nutztierrißen ist die Individualisierung/ Nämlichkeitsfeststellung des betroffenen Tieres sicherzustellen (s.o. B. I. 5.). Mit einem Abschusskriterium, welches erlaubt, einen Wolf dann zu schießen, wenn er stehende oder gehende Personen auf unter 30 m an sich herankommen lässt, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit das richtige Individuum entnommen werden.³⁹ Generell sollte eine Abschussgenehmigung zudem zeitlich und räumlich begrenzt werden.

III. Ausnahmen zur Entnahme von Wolfshybriden

Des Weiteren ist die (letale) Entnahme von Wolfshybriden zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG) gerechtfertigt. Aus Artenschutzgesichtspunkten ist die Entnahme von Hybriden zu empfehlen, so auch Empfehlung Nr. 173 der Berner Konvention. Es muss zuvor anhand einer morphologischen Beurteilung durch Fachleute und/oder molekulargenetischer Untersuchungen zweifelsfrei nachgewiesen worden sein, dass es sich bei dem betroffenen Tier um einen Hybriden handelt. Wenn eine genetische Beurteilung durch den Mangel an genetischen Proben nicht erfolgen kann, darf dies jedoch nicht dazu führen, dass die Entnahme von phänotypisch zweifelsfrei bestätigten Hybridwelpen verzögert wird. Ansonsten ist eine genetische Analyse zur Klärung des Hybridstatus zwingend.

In Deutschland sind in den vergangenen 20 Jahren lediglich zwei Wolf-Hund-Hybridisierungs-Ereignisse nachgewiesen worden, einmal im Jahr 2003⁴⁰ und einmal im Jahr 2017. In beiden

³⁹ Vgl. hierzu Reinhardt et al., BfN-Skripten 502, S. 31.

⁴⁰ Vgl. dazu Reinhardt/Kluth, Leben mit Wölfen, BfN-Skripten 201, S. 105.

Fällen handelte es sich um weibliche Wölfe, die sich mangels Wolfsrüden mit Haushunden gepaart haben.

1. Schutz nach § 44 Abs. 1 BNatSchG

Wolfshybride, bei denen in den vier vorhergehenden Generationen in direkter Linie eine oder mehrere Exemplare der Art Wolf vorkommen, sind vom Schutz des § 44 Abs. 1 BNatSchG erfasst. Maßgeblich für den Schutzstatus von Hybriden ist der Begriff der besonders geschützten Arten bzw. streng geschützten Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 bzw. Nr. 14 BNatSchG. Gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 13 bzw. Nr. 14 BNatSchG fallen darunter u.a. alle in Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97 und in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten. Der in Deutschland vorkommende Wolf ist gem. Anhang IV FFH-RL eine streng zu schützende Tierart von gemeinschaftlichem Interesse. Ebenfalls ist der Wolf in Anhang A der Verordnung EG Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels gelistet. Hybride Tiere, bei denen in den vier vorhergehenden Generationen in direkter Linie eine oder mehrere Exemplare einer Art des Anhangs A vorkommen, fallen wie reine Arten unter die EG-Verordnung, auch, wenn die betreffende Hybridart nicht ausdrücklich in den Anhängen aufgeführt ist (Nr. 11 Erläuterungen zur Auslegung der Anhänge A, B, C und D). Sie unterliegen damit den Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG, eine Entnahme aus der Natur darf daher nur nach Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme erfolgen.

2. Ausnahmen zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG)

Nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG können Ausnahmen zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt erteilt werden. Wie bereits aus dem Gesetzeswortlaut „Tier- und Pflanzenwelt“ der Nummer 2 deutlich wird, ist die Norm nicht auf den Schutz einzelner Individuen i.S. einer tierschutzrechtlichen Regelung gerichtet. Die Ausnahme dient vielmehr der Lösung artenschutzinterner Konflikte. Es soll verhindert werden, dass sich Exemplare geschützter Arten so stark ausbreiten, dass sie andere Tiere und Pflanzen von

ihren Standorten dauerhaft verdrängen oder sie sogar zu vernichten drohen.⁴¹ Eine regionale Bedrohung des Bestandes ist insoweit ausreichend.⁴²

Hybride stellen durch die Einbringung von Haustiergenen in die Wildtierpopulation eine Gefahr für die Wildtierpopulation dar.⁴³ Die IUCN listet Hybridisierung als einen der Faktoren, der die Zuordnung einer Art zu einer der Rote-Liste-Kategorien "vom Aussterben bedroht", "gefährdet" oder "verwundbar", rechtfertigt. Für einzelne Arten, wie etwa den Äthiopischen Wolf (*Canis simensis*) wird Hybridisierung mit Haushunden als eine der Hauptgefährdungen für das Überleben der Art angesehen.⁴⁴ In der Empfehlung Nr. 173 (2014) der Berner Konvention werden die Unterzeichner der Berner Konvention, zu denen auch Deutschland gehört, daher aufgefordert, die staatlich kontrollierte Entfernung von nachgewiesenen Wolf-Hund-Hybriden aus wilden Wolfspopulationen sicherzustellen.

3. Weitere Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG

Die dauerhafte Unterbringung von Wolfshybriden in einem Gehege stellt i.d.R. keine zumutbare Alternative zur letalen Entnahme dar, da beim Wolf um eine Tierart handelt, die sich an ein Leben in Gefangenschaft nicht anpassen kann (s. o. B. I. 3. c sowie Kap. C Tierschutz). Die Entnahme von Hybridwölfen hat keine nachteiligen Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Art.

C. Tierschutz

Bei der Entnahme von Wölfen oder Wolfshybriden sind zudem die Vorschriften des Tierschutzgesetzes (TierSchG) zu beachten.

Sowohl der Schutz von Weidetieren bei wiederholter Überwindung des empfohlenen Herdenschutzes als auch die Gefährdung der Wildtierpopulation durch die Einbringung von Haustiergenen durch Wolfshybriden stellen im Rahmen der vorzunehmenden Güterabwägung

⁴¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11.8.2009 – 11 S. 58.08, NuR 2009, 898 (900); Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 15; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 45 BNatSchG Rn. 21.

⁴² Lau, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 15.

⁴³ Vgl. die Empfehlungen der Large Carnivore Initiative Europe der International Union for Conservation of Nature, Linnell et al., Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe, S.77.

⁴⁴ Sillero-Zubrir/Macdonald (Hrsg.), The Ethiopian wolf: An action plan for its conservation, 1997; Reinhardt/Kluth, BfN-Skripten 201, S. 107.

einen vernünftigen Grund i.S.d. Tierschutzgesetzes dar. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Entnahme eines wildlebenden Tieres aus der Natur und dauerhafte Haltung in Gefangenschaft zu länger anhaltenden, erheblichen Leiden führen kann, wenn es sich um Tiere handelt, die sich dem Leben in Gefangenschaft nicht anpassen können. Verhaltensstörungen sind als erhebliche Leiden anerkannt.⁴⁵ Im Falle der bei Neustadt/Spree 2004 gefangenen zwei Hybridwelpen zeigten die in das Gehege überführten Tiere von Beginn an Zeichen für Hospitalismus. Auch nach Monaten zeigten die Tiere gegenüber den wenigen Menschen, die sie versorgten, keine Anzeichen von Gewöhnung.⁴⁶

Anders ist ggf. die vorübergehende Aufnahme verletzter Tiere zu bewerten, vgl. dazu die Handlungsempfehlungen der DBBW, Kap. 4.3, BfN-Skripten 502.

D. Wolfsmonitoring unter Einsatz von Soft-Catch-Traps

Für die Praxis des Wolfsmanagements ist die Besenderung von Wölfen von herausragender Bedeutung, daher soll dies hier ergänzend ausgeführt werden. Für die Besenderung ist das Fangen von Wölfen eine zentrale Voraussetzung. Mit Schreiben vom 14.3.2018 hat die EU-Kommission klargestellt, dass der Einsatz von sog. „soft catch traps“⁴⁷ für Maßnahmen des Wolfsmonitorings unter bestimmten Voraussetzungen nicht vom Verbot des Art. 2 der Tellereisenverordnung⁴⁸ (VO (EWG) Nr. 3254/91) erfasst ist.

Der zweite Erwägungsgrund der Tellereisenverordnung lautet: „Die Abschaffung von Tellereisen wird sich positiv auf die Erhaltungssituation bedrohter oder gefährdeter wildlebender Tierarten (...) auswirken.“ Soweit der Einsatz der Fallen notwendig ist, um die Erhaltungssituation bedrohter oder gefährdeter Tierarten zu verbessern, würde das Verbot dem in dem genannten Erwägungsgrund zum Ausdruck kommenden Erhaltungsziel der Verordnung zuwiderlaufen.

Der Einsatz von Soft-Catch-Traps ist somit nach Sinn und Zweck der Verordnung als nicht vom Verbot des Art. 2 VO (EWG) Nr. 3254/91 erfasst zu erachten, wenn er im konkreten Fall

⁴⁵ OLG Celle, B. v. 28.12.2010 – 32 Ss 154/10, juris, Rn. 10; OLG Karlsruhe, Urt. v. 29.10.2015 – 3 Ss 433/15, 3 Ss 433/15 - AK 170/15, juris, Rn. 10 f.

⁴⁶ Reinhardt/Kluth, BfN-Skript 201, S. 106.

⁴⁷ Soft-Catch-Traps verfügen über mit Gummi gepolsterte Bügel (anstelle von Bügeln mit Stahlzähnen), um das Risiko einer Verletzung der Tiere beim Fangen möglichst gering zu halten.

⁴⁸ Verordnung (EWG) Nr. 3254/91 des Rates vom 4.11.1991 zum Verbot von Tellereisen in der Gemeinschaft und der Einfuhr von Pelzen und Waren von bestimmten Wildtierarten aus Ländern, die Tellereisen oder den internationalen humanen Fangnormen nicht entsprechende Fangmethoden anwenden (ABl. L 308 vom 9.11.1991, S. 1).

wissenschaftlicher Forschung oder einem Monitoring dient, die jeweils auf eine Verbesserung des Erhaltungszustands des Wolfs abzielen. Zudem dürfen keine alternativen effektiven Fangmethoden zur Verfügung stehen, letzteres ist für Deutschland derzeit anzunehmen. Weiterhin müssen beim Einsatz von Soft-Catch-Traps Vorkehrungen getroffen werden, um das betroffene Tier nicht zu verletzen und den Stress für das Tier auf ein Minimum zu reduzieren.

E. Literaturnachweise

BAFU: Richtlinie des BAFU zum Herden- und Bienenschutz, Grundsätze zur Erprobung, 2016.

BfN: Weidetierhaltung und Wolf – Herausforderungen und Empfehlungen, NuL 2017, 464.

Europäische Kommission: Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, Februar 2007.

Europäische Kommission: Leitfaden zu den Jagdbestimmungen der Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, Februar 2008.

Frenz/Müggenborg (Hrsg.): BNatSchG, Kommentar, 2. Aufl. 2016.

Gassner/Heugel: Das neue Naturschutzrecht – BNatSchG-Novelle 2010, Eingriffsregelung, Rechtsschutz, 2010.

Jacob/Lau: Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative, NVwZ 2015, 241.

Landmann/Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht, Kommentar, Loseblatt (Stand: 85. EL 12/ 2017).

Kaczensky: Large Carnivore – Livestock Conflicts in Europe, NINA-Studie, Wildbiologische Gesellschaft, 1996.

Kerkmann (Hrsg.): Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2010.

Linnell/Salvatori/Boitani: Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2), 2008.

Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel: Naturschutzrecht, Kommentar, 3. Aufl. 2013.

Lütkes/Ewer (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2011.

Meßerschmidt (Hrsg.): Bundesnaturschutzrecht, Kommentar, Loseblatt (Stand: 139. Aktualisierung 2018).

Reinhardt/Kluth: Leben mit Wölfen, BfN-Skript 201, Bonn 2007.

Reinhardt/Kaczensky/Frank/Knauer/Kluth: Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW, BfN-Skripten 502, 2018.

Schlacke (Hrsg.): GK-BNatSchG, Kommentar, 2. Aufl. 2017.

Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2011.

Sillero-Zubir/Macdonald (Hrsg.): The Ethiopian wolf: An action plan for its conservation, 1997.

Wolf: Der Schutz des Wolfs im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, NuR 2014, 463.