



Deutscher Tierschutzbund Landestierschutzverband Niedersachsen e.V

An

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt,
Energie, Bauen und Klimaschutz
Archivstr. 2
30169 Hannover

HAUSANSCHRIFT Deutscher Tierschutzbund
Landestierschutzverband Niedersachsen e.V.
Landesgeschäftsstelle
Im Hagen 3
29559 Wrestedt
TEL 05802/3199797
FAX 05802/3199798
MOBIL 0170-7588871
WEB www.tierschutzniedersachsen.de
E-MAIL dieter.ruhnke@tierschutzniedersachsen.de
BANKVERBINDUNG Sparkasse Gifhorn-Wolfsburg
IBAN: DE65 2695 1311 0073 001505
BIC-Code: NOLADE21GFW
BEARBEITER D. Ruhnke
ZEICHEN LTV Nds WolfsVO
WRESTEDT DEN 17.09.2020

Entwurf Niedersächsische Wolfsverordnung; Hier: Verbändeanhörung

Ihr Schreiben vom 06.08.2020 unter 29-22200/9/43

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem o. g. Schreiben haben Sie uns den Entwurf für eine Niedersächsische Wolfsverordnung einschließlich Ihrer dazu verfassten Begründung zur Kenntnisnahme übersandt.

Die Verordnung soll einen maßvollen Ausgleich zwischen den Belangen des Naturschutzes einerseits und der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit des Menschen sowie zur Abwendung drohender ernsthafter landwirtschaftlicher Schäden andererseits schaffen.

Die Rückkehr des Wolfes nach Deutschland ist ein großartiger Erfolg des Artenschutzes. Um diesen Erfolg zu erhalten muss die Akzeptanz für den Wolf in der Gesellschaft gesichert bleiben. Der Abschuss von Wölfen darf nur der letzte Ausweg sein, wenn alle Präventionsmaßnahmen versagt haben.

Der Herdenschutz ist maßgeblich für die Weidetierhaltung. Eine Niedersächsische Wolfsverordnung darf nicht dazu führen, den Standard im Bereich des Herdenschutzes zurückzufahren. Wölfe, die ihr arttypisches Jagdverhalten zeigen und auch ungeschützte Nutztiere erbeuten, sind keine verhaltensauffälligen Wölfe und dürfen auch nicht als solche stigmatisiert werden.

Wölfe spielen eine wichtige Rolle im Ökosystem und können einen wichtigen Beitrag zum biologische Gleichgewicht leisten. Sie haben ein breites Nahrungsspektrum, dass von Aas über Kleinsäuger bis zu großen Huftieren reicht. Diese sind bei Wildtieren vor allem Reh, Rotwild und Wildschweine. Der Wolf stellt ein Regulativ der Natur dar und ist aufgrund seiner Sinne und der ständigen Präsenz der Hobbyjagd überlegen und kann so einen effektiven Beitrag zur Regulation der Wildtierbestände leisten.

Der Deutsche Tierschutzbund Landestierschutzverband Niedersachsen e.V. legt in diesem Zusammenhang die nachfolgende Stellungnahme zum Entwurf der Niedersächsischen Wolfsverordnung vor.

1. zu A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Verordnungsentwurf ist in der Gesamtheit unbestimmt. Darüber hinaus werden die zu beteiligenden Fachbehörden außer Acht gelassen, so dass keine Rechtssicherheit zur Entnahme von Wölfen hergestellt werden kann. Die gesetzlichen Regelungen der §§ 45, 45a Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) werden im Entwurf eigenmächtig verkürzt bzw. im Anwendungsrahmen erweitert. Auch wird von den Empfehlungen der Dokumentations- und Beratungsstelle Wolf (DBBW) abgewichen (siehe hierzu BfN-Skript 502).

Die zu Grunde liegenden europarechtlichen Ausnahmetatbestände des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie, und damit auch die auf diesen basierenden nationalen Regelungen, sind nach der ständigen Rechtsprechung des EuGHs stets eng auszulegen. Eine Verordnung soll gesetzliche Regelungen im Detail ausgestalten. Dies wird mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreicht und setzt sich darüber hinaus über deutsche und europäische Normenhierarchien hinweg.

II. Wesentlicher Inhalt der Verordnung

Der Verordnungsentwurf regelt im Wesentlichen die Erteilung von Ausnahmen zur Vergrämung und Entnahme von Wölfen. Die Belange des Tierschutzes (für Weidetiere wie auch den Wolf) werden im Entwurf weder beschrieben noch gebührend in Betracht gezogen. Die von der EU geforderten Maßnahmen zum Schutz des Wolfes werden im Verordnungsentwurf nicht berücksichtigt.

Nicht nur der EuGH hat mehrfach betont, dass das strenge Schutzsystem des Artikel 12 FFH-Richtlinie den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraussetzt.

Obwohl im Verordnungsentwurf ein maßvoller Ausgleich zwischen den Belangen des Naturschutzes sowie zur Abwendung drohender ernsthafter landwirtschaftlicher Schäden beschrieben wird, finden mögliche EU- als auch nationale Prämien sowie Zuschüsse für betroffene Tierhalter im Entwurf keine Berücksichtigung, um entstandene Schäden zu bewerten.

Betroffene Betriebe erhalten häufig Leistungen aus der Basisprämie des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Dadurch soll ein finanzieller Ausgleich für die weit höheren Umwelt- und Tierschutzstandards in der EU geschaffen werden. Auch sollen dadurch die aktiv umgesetzten Umweltmaßnahmen zum Erhalt der Artenvielfalt (auch Umsetzung von FFH-Richtlinien) honoriert werden, so dass die entstehenden Mehrkosten oder die durch Ertragsminderungen entstehenden Einkommensverluste kompensiert werden.

Zusätzlich verweisen wir auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG), Az. 3 C 28.16 vom 13. Juni 2019. Das Urteil beinhaltet im Rahmen des Tierschutzes rechtliche Feststellungen zur Tötung von Tieren. Die rechtlichen Feststellungen betrafen nicht ausschließlich die Tötung von männlichen Kühen und sollten auch im Rahmen des Verordnungsentwurfes beachtet werden.

Drei Punkte sind bei dieser Entscheidung für den Tierschutz allgemeingültig:

1. Das BVerwG hat ausgeschlossen, dass wirtschaftliche Interessen automatisch als „vernünftig“ gelten, auch wenn dies in der Rechtsprechung in der Vergangenheit dergestalt Anwendung gefunden hat. Fazit: was für die Rechtsprechung gilt, ist auch für bereits erlassene und zu erlassende Verordnungen anzunehmen.

2. Das BVerwG bestätigte in seinem Urteil, dass „[...] Als Belang von Verfassungsrang ist der Tierschutz im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann geeignet sein, ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht [...] zu rechtfertigen; [...]“ Diese Abwägung erfolgte im vorliegenden Entwurf nicht.
3. Das BVerwG stellte deutlich den prinzipiellen Lebensschutz für alle Wirbeltiere heraus, der zwar schon seit langem im Tierschutzgesetz festgeschrieben, aber in der bisherigen Rechtsprechung oft nicht beachtet wurde. Dieser Umstand ist auch für den Verordnungsentwurf festzustellen.

Hierzu wurde bereits 2016 in der Kommentierung zum Tierschutzgesetz (Hirt et al. 2016) ausgeführt, dass eine reine wirtschaftliche Überlegung grundsätzlich kein vernünftiger Grund zum Töten eines Tieres ist. Erst eine Abwägung von verschiedenen Faktoren und Maßnahmen kann hier eine Vereinbarkeit mit dem TierSchG herstellen (Hirt et al. 2016, Seite 486, RN 6).

Dies begründet sich aus dem Ziel des Gesetzgebers, den ethischen Tierschutz im Tierschutzgesetz zu stärken. Der Tierschutz wurde seinerzeit (1971) bereits um den Lebensschutz des Tieres erweitert, der einen Eingriff in das Leben des Tieres nur im Rahmen des vitalen Erhaltungsinteresses des Menschen erlaubt. Reine wirtschaftliche Gründe wurden vom Gesetzgeber ausgeklammert.

Insofern hat das Ministerium mit seinem Verordnungsentwurf einseitige Regelungen für das erleichterte Töten von Wölfen geschaffen.

Auf den weiteren Verordnungsentwurf gehen wir wie folgt ein:

2. zu B. Besonderer Teil

Zu § 1 Begriffsbestimmungen:

Nr. 2

Es ist im Verordnungsentwurf beabsichtigt, dass im Rahmen einer Vergrämung das Nachstellen als Maßnahme genutzt werden soll. Hierbei ist zu beachten, dass diese Vergrämung eine negative Verstärkung darstellt, bei der der betroffene Wolf lernen soll, die Nähe des Menschen oder einer potentiellen Beute zukünftig zu meiden. Dies funktioniert aber nur im Zusammenhang mit der jeweiligen Situation, jedoch nicht durch das Nachstellen, weil der Wolf das Nachstellen nicht mehr mit der Situation - die zukünftig verhindert werden soll - in Verbindung bringen kann. Vor diesem Hintergrund ist das Nachstellen im vorliegenden Fall ungeeignet und lässt sich mit dem verfolgten Zweck nicht mehr rechtfertigen. Der Nachsatz „[...] [wenn diesem dazu nachgestellt werden muss [...]“ ist daher zu streichen.

Nr. 5, 7 und 8

Der § 45 a BNatSchG bezieht sich nur auf „Nutztierrisse“ - ohne Definition, welche Tierarten unter dem Begriff „Nutztiere“ gelistet sind. Somit können nur Tiere unter die beabsichtigte Verordnung fallen, mit deren Haltung einer Erwerbstätigkeit nachgegangen bzw. der eigene Unterhalt sichergestellt wird als auch die wirtschaftliche Verwertung verbunden ist.

Das betrifft Tiere, die für die Nahrungsmittel- und Nebenproduktherstellung, für die Arbeit, für die Jagd und als Attraktion gehalten werden.

Damit erscheint zweifelhaft, ob die unter Nr. 5, 7, 8 genannten Tierarten ganz oder teilweise unter den Anwendungsbereich der Regelung fallen.

Für Tiere, die der Freizeitaktivität unterliegen und Haustiere, die weder zur Erwerbstätigkeit, der Sicherstellung des eigenen Unterhalts noch der wirtschaftlichen Verwertung dienen, ist eine Anwendung im Rahmen § 45 a BNatSchG nicht vorgesehen.

Zu § 2 Verscheuchen eines Wolfes

Aus Tierschutzsicht ist gegen ein reines Verscheuchen von Wölfen, die sich Weidetierbeständen oder Menschen aktiv annähern, nichts einzuwenden. Eine solche Ausnahme von den Verboten des § 44 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG kann eine notwendige und angemessene Regelung darstellen, jedoch lediglich nur für eine zufällige Begegnung gelten. Bebaute Ortsteile sind Bestandteil des Lebensraumes des Wolfes und schränken den Schutzstatus des Wolfes nicht ein: Somit ist der reine Aufenthalt eines Wolfes in oder an bebauten Ortsteilen von einer zufälligen Begegnung, die ein Verscheuchen des Wolfes rechtfertigen, abzugrenzen.

Nach § 13 Tierschutzgesetz (TierSchG) ist es verboten, zum Fangen, Fernhalten oder Verscheuchen von Wirbeltieren Vorrichtungen oder Stoffe anzuwenden, wenn damit die Gefahr vermeidbarer Schmerzen, Leiden oder Schäden für Wirbeltiere verbunden ist. Insofern können im Zuge der Verscheuchung alle akustischen, visuellen und gegenständlichen Mittel eingesetzt werden, die nicht gegen § 13 TierSchG verstoßen.

Zu § 3 Vergrämung eines Wolfes mit auffälligem Verhalten

Absatz 1

Nach dieser Maßgabe wird nur der Straftatbestand des § 17 TierSchG unterbunden. Für die aktive Vergrämung trifft aber insbesondere der § 13 TierSchG zu, der verbietet zum Fangen, Fernhalten oder Verscheuchen von Wirbeltieren Vorrichtungen oder Stoffe anzuwenden, wenn damit die Gefahr vermeidbarer Schmerzen, Leiden oder Schäden für Wirbeltiere verbunden ist.

Es ist nicht zu tolerieren, dass im Rahmen einer Vergrämung einem Wirbeltier vom Grundsatz her Schmerzen, Leiden und Schäden zugefügt werden darf (Satz 2 des Verordnungsentwurfes). Aus diesem Grund sind die Vorschriften des § 13 TierSchG im Satz 2 zu berücksichtigen.

Der Verordnungsentwurf bleibt jedoch die Antwort schuldig, welche Vergrämungsmethoden angewendet werden können, deren Eignung bereits entweder wissenschaftlich belegt oder sich bereits als fachlich versierte Vergrämungsmaßnahmen bestätigt haben, einen Wolf zu vergrämen, jedoch nicht zu verletzen. Hierbei ist bei Formen der aktiven Vergrämung das Fluchtverhalten von Wildtieren zu beachten, da nicht vor Ort geprüft werden kann, ob und wie schwer das Tier verletzt worden sein könnte.

Absatz 2

Ein auffälliges Verhalten wird bereits festgestellt, wenn ein Wolf sich auf unter 30 m dem Menschen nähert, unter 30 m duldet, sich unter 30 m an bewohnte Häuser annähert oder sich in bebauten Ortsteilen aufhält und sich nicht hat verscheuchen lassen.

Hier können Laien auf Zuruf ohne fachliche und amtliche Prüfung der Sachverhalte eine Vergrämung einleiten. Dies wiegt umso schwerer, da im Folgenden eine erfolglose Vergrämung die Begründung für eine anschließende Tötung liefert.

Vor der Ergreifung von Maßnahmen ist immer zunächst zu verifizieren und zu dokumentieren, dass tatsächlich ein auffälliges Verhalten vorliegt.

Erst eine wiederholte Annäherung an den Menschen oder die Annäherung an bewohnte Häuser und der Aufenthalt in bebauten Ortsteilen über mehrere Tage könnte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, wenn eine fachkundige Analyse des Verhaltens auf unterschiedliche Ursachen sowie mögliche Anreize und ggf. Entfernung/Veränderung dieser durchgeführt und dokumentiert worden ist.

Der Verordnungsentwurf enthält kein Monitoring- und Dokumentationserfordernis hinsichtlich der Bewertung eines potentiell auffälligen Verhaltens des Wolfes.

Zusätzlich fehlt eine ergänzende Regelung für Wolfswelpen und Jungtiere. Diese verhalten sich anders als Alttiere: ihr Verhalten könnte aufgrund ihres Spieltriebes oder ihrer Neugierde als auffällig eingestuft werden. Da dies keine Gefährdung darstellt, sollten Wolfswelpen und Jungtiere, analog der Brandenburger Verordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 1), ausgenommen werden.

Absatz 3

Der Verordnungsentwurf erlaubt jedem Tierhalter die Vergrämung zum Schutz seiner Tiere, ohne dass die eigentlich notwendigen fachlichen Voraussetzungen, welche auch das Bundesnaturschutzgesetz vorsieht, hierfür erfüllt sein müssen.

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass die Annäherung an Weidetiere oder Gehegewild ausreicht, um Vergrämungsmaßnahmen durchzuführen, ohne dass zuvor ein auffälliges Verhalten des Wolfes festgestellt werden oder eine akute Gefahr vom Wolf ausgehen muss. Im Ergebnis hätte die betreuende Person damit das Recht, aufgrund einer eigenen freien Entscheidung, einem Wolf Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen.

Interessant ist, dass die Anforderungen an die Vergrämungsmaßnahmen deutlich geringeren Voraussetzungen unterliegen als dies zum Schutze der Gesundheit des Menschen im Verordnungsentwurf vorsehen.

Diese Regelung ist damit rechtlich angreifbar, stellt einen Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG dar und ist zudem unter dem Begriff „Vergrämung“ unpassend. Tierhalter nach § 3 Abs. 2 Tierschutznutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzV), sind verpflichtet, ihre Tiere vor Angriffen von Beutegreifern soweit möglich zu schützen. In diesem Zusammenhang sollten Tierhalter durch entsprechende Herdenschutzmaßnahmen eine Annäherung oder gar einen Angriff von Wölfen auf ihre Tiere unterbinden. Hierzu sind die Veterinärbehörden verpflichtend mit einzubinden, da ihnen die Informationen über die tatsächlichen Schutzmaßnahmen der Tierhalter vorliegen. Durch regelmäßige Kontrollen sind die gesetzlich geforderten Schutzmaßnahmen zu überwachen. Auch sind die Veterinärbehörden in der Lage, durch eine fachkundige Analyse das Wolfsverhalten auf unterschiedliche Ursachen und mögliche Anreize zurückzuführen und das Ergebnis der Analyse mit dem Tierhalter entsprechend zu kommunizieren

Zudem kann auf ein Annähern von Wölfen an Weidetiere hinter Zäunen auch aktiv mit den unter § 2 vorgesehenen Maßnahmen zum Verscheuchen reagiert werden.

Ein tatsächliches Vergrämen darf nur fachkompetenten Personen vorbehalten sein. Dies ist essentiell, um zum einen unerwünschte Auswirkungen auf das Verhalten der betroffenen Tiere sowie zum anderen unnötiges Tierleid zu vermeiden.

Zu § 4 Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen

Absatz 1

Nr. 1

Die Tötung eines Wolfes ist anerkannt bei einer akuten Gefährdungskonstellation bei der ein Wolf - ohne vorherige Provokation - aggressiv gegenüber dem Menschen reagiert oder ihn sogar verletzt.

Die Nr. 1 listet jedoch auch die Verfolgung eines Menschen auf, die nicht an eine unprovokierte aggressive Verhaltensweise gekoppelt ist. Aus diesem Grund ist die Richtigstellung zwingend erforderlich, dass die Verfolgung nur durch eine aggressive Verhaltensweise entsteht, damit ggf. ein Zufallshinterherlaufen oder eine ab-/unabsichtlich provozierte Verfolgungen nicht unter die beabsichtigten Regelungen fallen.

Im Rahmen eines festgestellten aggressiven Verhaltens ist auf jedem Fall zwingend zu prüfen, ob das Verhalten zum Schutz der eigenen Welpen gezeigt wurde.

Nr. 2 und 3

Abs. 1 Nr. 2 sowie Nr. 3 sehen jedoch weitreichende Ausnahmen vor, die nicht zwangsläufig als konkrete Gefahr für die Gesundheit des Menschen einzustufen sind. Auch die Tatsache, dass eine vorherige Vergrämung erfolglos geblieben sein muss, ändert hieran nichts. So verlangt die Annäherung an Menschen auf eine Entfernung von unter 30 m zwar in jedem Falle erhöhte Aufmerksamkeit, stellt jedoch nicht zwingend einen Tötungsgrund dar. Auch ein Vordringen in Siedlungsbereiche ohne Anzeichen von aggressivem Verhalten oder Angriffen auf Menschen sowie Haus- und Nutztieren sind nicht per se als verhaltensauffällig einzustufen, da Wölfe auf ihren Wanderungen regelmäßig Siedlungsbereiche passieren und kreuzen.

Hierzu hat der EuGH mit Urteil vom 11.06.2020, C-88/19, entschieden, dass auch Dörfer und menschliche Siedlungsgebiete zum natürlichen Verbreitungsgebiet des Wolfes zählen. Damit hat der EuGH erneut bestätigt, dass der Wolf auch in diesen Gebieten dem strengen artenschutzrechtlichen Schutzsystem unterliegt und allein seine Anwesenheit in einem solchen Gebiet nicht als Grundlage für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung herangezogen werden kann. Daher reichen die beabsichtigten Regelungen zu Nr. 2 und Nr. 3 nicht aus, um die Tötung eines Wolfes zu rechtfertigen.

Unabhängig davon lässt der Verordnungsentwurf keinen Rückschluss darauf zu, nach welchen Vergrämungsmaßnahmen und zu welchem Zeitpunkt diese als erfolglos einzustufen sind.

Nr. 4

Es ist aus dem Verordnungsentwurf nicht zu entnehmen, wonach sich die deutliche Gefahr für den Menschen ableitet, da der Wolf zunächst ein Haustier gerissen hat. Die angestrebte Tötung des Wolfes soll dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen und nicht, weil der Wolf ein Haustier gerissen hat.

Das Töten eines Haustieres für sich allein reicht nicht aus, um eine entsprechende Gefahr zu begründen. Insbesondere bei Begegnungen mit Hunden kann es Aggressionen kommen. Mögliche Angriffe richteten sich dabei dann aber stets gegen die Hunde und nicht gegen den Menschen.

Die beabsichtigte Regelung der Nr. 4 reicht nicht aus, um die Tötung eines Wolfes zu rechtfertigen. Im Ergebnis muss nach den Nr. 2-4 die öffentliche Sicherheit in der erforderlichen Abwägung gegenüber dem Artenschutz überwiegen.

Derartige Einschätzungen dürfen keineswegs Laien ungeprüft überlassen werden. Hierzu sind durch fachkundige Personen Analysen der Situation zu erstellen. Regelungen dazu sind im Verordnungsentwurf nicht berücksichtigt.

Letztendlich bleibt der Verordnungsentwurf eine durchgängige Dokumentation für die Durchführung entsprechender Maßnahmen schuldig und fordert keine Prüfung milderer Mittel ein.

Absatz 2

Der Landestierschutzverband Niedersachsen hält weiterhin den geänderten § 45a BNatSchG für rechtswidrig. Hierzu wurde auch durch die EU ein Pilotverfahren eingeleitet.

Der Verordnungsentwurf erklärt die ausnahmslose vorherige Identifizierung eines Wolfes durch einen vorherigen Lebendfang und eine genetische Identifizierung für nicht erforderlich, obwohl eine Individualisierungspflicht nach Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie besteht.

Für den Fall, dass eine Individualisierung in der freien Natur nicht möglich ist, ist die Tötung anderer Rudelmitglieder erlaubt.

Hier werden die Individualisierungsvorgaben vollständig ausgehebelt.

Die aktuelle Fassung des BNatSchG lässt zwar die Tötung von Rudelmitgliedern zu, wenn Schäden keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet werden können. Diese Regelung kann aber nicht angewendet werden, wenn die Identifizierung des schadensverursachenden Wolfes in freier Wildbahn als nicht möglich erachtet wird.

Derzeit ist nicht auszuschließen, dass ein Rückgriff auf andere Rudelmitglieder schon dann erlaubt sein soll, wenn die Behörde den Aufwand einer Individualisierung aus den unterschiedlichsten Gründen nicht leisten wollen oder können. Es geht hierbei scheinbar nicht um die Verbesserung der Rechtssicherheit, sondern nur um eine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens.

Es wird der Eindruck erweckt, dass diese Wolfstötungen den Weidetierhaltern die Last des Herdenschutzes nehmen oder wenigstens erleichtert soll. Wolfstötungen sind aber kein Ersatz für Herdenschutzmaßnahmen und sind somit keine Lösung.

Das Beutefangverhalten auf Nutztierherden kann sogar zunehmen, wenn die Rudelstruktur und damit einhergehend die Reviere zerstört werden, fremde Wölfe einwandern oder junge Wölfe ohne Elterntiere jagen müssten.

Absatz 3

Absatz 3 vernachlässigt den Tierschutzaspekt des Elterntierschutzes. Elterntiere sind zu verschonen, solange ihre Jungen allein nicht überlebensfähig sind. Der Gedanke des Muttertierschutzes ist in der Gesetzgebung bereits verankert. Nach § 22 Abs. 4 BJagdG dürfen in den Setz- und Brutzeiten die für die Aufzucht notwendigen Elterntiere bis zum Selbständig werden der Jungtiere nicht bejagt werden. Die Sicherung von Leben, des Wohlbefindens und die Vermeidung von Schmerzen, Leiden und Schäden machen deutlich, dass die für die Aufzuchtphase notwendigen Elterntiere zu schonen sind. Eine Orientierung lediglich nur an die Säugephase greift zudem für hoch entwickelte Säugetiere zu kurz.

Da Wolfswelpen keine Schäden verursachen und von diesen keine akute Gefahr für den Menschen ausgeht, liegt kein Tötungsgrund vor.

Eine beabsichtigte Tötung von Wolfswelpen ist nicht in den Vorschriften des § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG enthalten, sondern wird erst durch die Tötung der Elterntiere durch die Behörden vorsätzlich selbst verursacht.

Der Verordnungsentwurf deckt mit dem vorgesehenen Wortlaut somit keine Fälle ab, in denen nur das letzte überlebende Elterntier getötet wird und das zweite möglicherweise bereits vorher verstorben ist.

Wenn neben der Ausnahmeerteilung für den Wolf als besonders geschütztes Tier auch noch vom Elterntierschutz abgewichen wird, sollten mildere Mittel besonders sorgfältig geprüft werden. Es müssen in derartigen Ausnahmefällen alle Alternativen zu einer Tötung der Elterntiere geprüft und ausgeschöpft worden sein. Ebenso ist eine Unterbringung von sehr jungen Welpen (unter drei Monaten) in einem Gehege grundsätzlich möglich und stellt im Vergleich zur Tötung ein milderes Mittel dar.

Die Übernahme der Welpenversorgung, insbesondere von Welpen, die auf die Versorgung mit Muttermilch angewiesen sind, besteht eine begrenzte Möglichkeit, dass ein anderes weibliches Rudelmitglied die Versorgung übernimmt. Dies geschieht jedoch verzögert ohne Anspruch auf eine erfolgreiche Fortsetzung der Aufzucht. Abhängig von der Rudelgröße besteht zusätzlich die Gefahr, dass eine Versorgung der Welpen gar nicht fortgesetzt wird. Aus diesem Grund muss der Elterntierschutz für eine Fähe festgeschrieben werden.

Rechtlich problematisch ist die vorgesehene Regelung zudem dahingehend, dass offenbar die Tötung der adulten Wölfe und der zugehörigen Welpen über eine gemeinsame Ausnahmegenehmigung abgewickelt werden soll. Die artenschutzrechtlichen Vorgaben decken jedoch grundsätzlich nur Einzeltötungen ab.

Zu § 5 Entnahme zur Vermeidung ernster wirtschaftlicher Schäden

Absatz 1

Nach § 3 Absatz 2 Nummer 3 TierSchNutzV müssen Tiere - soweit „[...] erforderlich und [...] möglich [...]“ - gegen Beutegreifer geschützt werden. In Nummer 1 desselben Absatzes müssen Schutzeinrichtungen dem neuesten Stand der Technik entsprechen. Hierzu ist auf die „Empfehlungen zum Schutz von Weidetieren“ des BfN sowie die Hinweise zu sicheren Weidezäune des „Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.“ (KTBL) zu verweisen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es nach einem Riss von Nutztieren durch einen Wolf für den Tierhalter keinen Ermessensspielraum mehr gibt, ob er entsprechende Schutzmaßnahmen durchführt oder nicht. Mit Beschluss des OVG Lüneburg (B 11 ME 448/17;6B 76/17) sind Schutzmaßnahmen nach einem Übergriff erforderlich.

Die TierSchNutzV fordert möglichen Schutz vor Beutegreifern und steht damit in Bezug auf die geforderten zumutbaren Schutzmaßnahmen im Konflikt zum Verordnungsentwurf.

Das mindestens zweimalige Überwinden des zumutbaren Schutzes als Voraussetzung für die Entnahme des Wolfes erfolgt ohne zeitliche Vorgabe und ohne Individualisierungsgebot. Dass unterschiedliche Tiere als Verursacher in Frage kommen, kann auf diese Weise nicht ausgeschlossen werden.

Angriffe auf Pferde und Rinder ohne Herdenschutz wären demnach ein Entnahmegrund, da in der Anlage 1 unter C nur Gruppenhaltung als Schutzmaßnahme für Pferde und Rinder formuliert ist. Das ist unzureichend.

Der Verordnungsentwurf vernachlässigt die Überprüfung des zumutbaren Schutzes vor Ort, insbesondere nach einem Rissgeschehen. Bevor ein durch EU-Recht streng geschütztes Tier durch eine amtliche Genehmigung zur Tötung freigegeben wird, hat in der Konsequenz zuvor auch eine amtliche Kontrolle des möglichen Schutzes zu erfolgen. Dies ist nicht der Einschätzung des Tierhalters und auch nicht den ehrenamtlichen Wolfsberatern zu überlassen.

Es ist immer davon abhängig, welche Schutzmaßnahmen genutzt und wie sie vor Ort tatsächlich eingesetzt worden sind. Ergänzend kommt hinzu, wie intensiv die Nutztiere betreut werden und wie häufig der Tierhalter seine Tiere und die aufgebauten Schutzmaßnahmen auf Funktion kontrolliert hat.

Hier sind zwingend die unteren Tierschutzbehörden mit zu beteiligen, da diese über die notwendigen Erkenntnisse und Informationen verfügen, die ggf. mit einer Ausnahmegenehmigung zur Tötung eines Wolfes nicht zu vereinbaren sind.

Hierzu ist anzumerken, dass der EuGH mit Urteil vom 10.10.2019, AZ C19/674, ausgeführt hat, dass konkrete besondere Schutzmaßnahmen durch die Mitgliedsstaaten umzusetzen sind, die den tatsächlichen Fang oder die Tötung streng geschützter Tiere verhindert.

In diesem Zusammenhang und in einer Interessensabwägung kann ein unzureichender/fehlender Schutz von Tieren nicht dazu führen, dass ein streng geschütztes Tier getötet wird.

Vor der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung sind somit die unteren Tierschutzbehörden mit einzubeziehen.

Die vorliegende Regelung versucht im Ergebnis, die Entnahme von Wölfen im Falle von Nutztierissen möglichst einfach zu gestalten.

Absatz 2

Es bleibt ungeklärt, was als ein „drohender Schaden als nur geringfügig und damit von einigem Gewicht“ bezeichnet wird. Der Verordnungsentwurf ist diesbezüglich unbestimmt. Ohne Festlegung von Kriterien bleibt der Vollzug wirkungslos.

Wie bereits unter 1. II ausgeführt, beinhaltet das TierSchG den Lebensschutz der Tiere. Ein Eingriff in das Leben eines Tieres wird nur im Rahmen des vitalen Erhaltungsinteresses des Menschen erlaubt. Reine wirtschaftliche Gründe wurden im eigentlichen Sinne vom Gesetzgeber ausgeklammert. Wirtschaftliche Interessen gelten nicht automatisch als vernünftiger Grund zur Tötung eines Wirbeltieres.

Als Belang von Verfassungsrang ist der Tierschutz im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann geeignet sein, ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht zu rechtfertigen. In diese Abwägung sind die Prämien/Zuschüsse und Billigkeitsleistungen für den betroffenen Tierhalter mit einzubeziehen, weil damit entstehende Mehrkosten oder die durch Ertragsminderungen entstehenden Einkommensverluste kompensiert und somit wirtschaftliche Schäden ausgeglichen werden. Diese Abwägung erfolgt im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht.

In diesem Zusammenhang wird es als rechtswidrig angesehen, dass nicht nur der tatsächlich entstandene Schaden als Begründung für eine Ausnahme zulässig ist, sondern bereits der drohende Schaden ausreicht. Dies stellt eine präventive Tötung ohne tatsächliches Schadensereignis dar.

Es ist verboten, wildlebende Tiere ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG; s.a. § 1 u. 17 TierSchG).

Absatz 3

Wie bereits zu § 1 ausgeführt, sind im § 45a Abs. 2 BNatSchG ausnahmslos Nutztiere angesprochen. Der Absatz 3 beschreibt jedoch Weidetier- oder Gehegewildhaltung. Dies stellt eine unwirksame Erweiterung von Bundesrecht dar.

Er verweist hinsichtlich der Schwierigkeiten bei der Identifikation eines Wolfes zum Zweck des Erlasses oder Vollzugs einer Ausnahmegenehmigung auf § 45a Absatz 2 BNatSchG. Das mag zwar systematisch sinnvoll sein, es besteht jedoch zu den dort getroffenen Regelungen teils noch wesentlicher Klärungsbedarf - sowohl hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung als auch ihrer Übereinstimmung mit dem europäischen Artenschutzrecht.

Eine Ausnahmegenehmigung zur Verhütung von ernststen wirtschaftlichen Schäden darf demnach beispielsweise nur genau einen Wolf umfassen. Die Entnahme von mehreren Tieren eines Rudels kann also nur in einer Kette von Ausnahmegenehmigungen erfolgen. Dabei muss jede dieser Genehmigungen einzeln und für sich geprüft werden.

Die Entnahme von mehreren Wölfen nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e der FFH-Richtlinie ist im deutschen Recht nicht vorgesehen. Der Europäische Gerichtshof hat ferner entschieden, dass die Anwendung dieses Artikels nur aus solchen Gründen zulässig ist, welche nicht bereits ausdrücklich in der Richtlinie geregelt sind.

Unabhängig davon verstößt die in Bezug genommene Regelung des § 45a BNatSchG gegen die EU-rechtlichen Vorgaben. Hierzu ist das anhängige Pilotverfahren bei der EU abzuwarten.

Absatz 4

Die vorgesehene Gleichsetzung eines Herdenausbruches mit der Überwindung von Herdenschutzmaßnahmen steht im alleinigen Interesse der Weidetierhaltung.

Damit sind erhebliche Vollzugsschwierigkeiten verbunden: weder dürfte im Nachhinein ein sicherer Nachweis möglich sein, den Wolf als tatsächlichen Verursacher festzustellen noch kann geklärt werden, ob die entsprechenden Zäune und/oder Maßnahmen den Vorgaben eines ordnungsgemäß errichteten und zumutbaren Herdenschutzes genügt haben. Zudem wird nur in Extremfällen ein ernsthafter wirtschaftlicher Schaden vorliegen, da Schäden, für die der Tierhalter haftet, durch einen entsprechenden Versicherungsschutz abgedeckt sind.

Die beabsichtigte Regelung stellt keinen Grund für eine Ausnahmegenehmigung dar, die nach § 25 Abs. 7 BNatSchG formuliert ist. Letztendlich liegt hier eine unzulässige Erweiterung von Bundesrecht vor.

Zu § 6 Entnahme aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses

Der Umgang mit Übergriffen von Wölfen auf Deichen und anderen bisher nur ungenügend schützbaeren Flächen ist ein zentrales Problem für eine tragfähige Koexistenz. Daher sind hier Regelungen grundsätzlich notwendig. Entsprechend zielt der Versuch des Verordnungsentwurfes darauf ab, das überwiegende öffentliche Interesse für etwaige Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG heranzuziehen.

Im Falle der Deichbeweidung wird damit die Hürde für eine Entnahme des Wolfes aber faktisch niedriger gelegt als bei allen anderen Haltungsformen. Bei einem solchen Minimalschutz wird es bei Wolfspräsenz vermutlich regelmäßig zu Rissen – und damit zur Tötung - kommen, womit die Deiche dann faktisch zur wolfsfreien Zonen erklärt würden. Das ist nicht akzeptabel - weder im Interesse des Tier- noch des Naturschutzes.

Es fehlt die einzelfallbezogene Abwägungsentscheidung für die Nr. 1, die das Gewicht der zu erwartenden Beeinträchtigungen für die artenschutzrechtlichen Schutzgüter der Maßnahme - Deichschutz mit Beweidung durch Schafe - im öffentlichen Interessen gegenüberzustellen und bewertet. Zudem fehlt auch hier der Hinweis auf das Erfordernis des Vorliegens der weiteren Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG.

Bund- und Länder sind in der Pflicht, gerade für Deiche Innovationsvorhaben zu initiieren und zu unterstützen, die neue sowie intelligentere Herdenschutztechnologien entwickeln, um bewährte Verfahren zu ergänzen und Lösungslücken zu schließen. Hier könnte ein Kompetenzzentrum „Herdenschutz“ auf Bundesebene gute Dienste leisten.

Dementsprechend sollte die gute fachliche Praxis, und damit die Anforderungen an Herdenschutz auf Deichen und anderen schlechter schützbaeren Flächen, regelmäßig an die technische Entwicklung und die wissenschaftliche Forschungslage angepasst werden. Ein reines „Weiter so“ kann und darf es nicht geben.

Zu § 7 Antragsverfahren

Absatz 2

Bevor ein durch EU-Recht streng geschütztes Tier durch eine amtliche Genehmigung zur Tötung freigegeben wird, hat in der Konsequenz zuvor auch eine amtliche Kontrolle des möglichen Schutzes zu erfolgen. Dies ist nicht der Einschätzung des Tierhalters und auch nicht den ehrenamtlichen Wolfsberatern zu überlassen.

Hier sind zwingend die unteren Tierschutzbehörden mit zu beteiligen, da diese über die notwendige Fachkompetenz verfügen, Tierhaltungen zu bewerten.

Zu § 8 geeignete Personen

Für eine Eignung im Sinne von § 45a Absatz 4 BNatSchG werden artenschutz-, tierschutz-, waffen- und jagdrechtliche Kenntnisse vorausgesetzt. Eine Eignung ist nicht mit einer Sachkunde gleichzusetzen.

Hobbyjäger erwerben ihren Jagdschein mit der Erlaubnis zur Freizeitjagd und den Waffenbesitz nach der Teilnahme an der Ausbildung in sechs Monaten an zwei Abenden je Woche (140 Stunden) oder in einem 2-3-wöchigen Schnellkurs. Für das Bestehen der Schießprüfung reicht ein ca. 30% Trefferergebnis aus.

Allein aufgrund der geringen Anzahl der Ausbildungsstunden für den Hobbyjäger, einschließlich Waffen- und Schießausbildung, verfügen diese nicht über die notwendige Qualifikation zur Vergrämung oder auch der Tötung von Wölfen.

Wie bereits im Kommentar zu § 3 angemerkt, dürfen gerade Vergrämuungsmaßnahmen nur von sachkundigen und hierfür geschulten Personen versucht und durchgeführt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Bemühungen ins Gegenteil verkehren und erfolglos verlaufen.

Allein die geringen Schießanforderungen bei der Prüfung zum Erwerb des Jagdscheines schließen die Eignung eines Hobbyjägers aus.

In jedem Fall ist von den geeigneten Personen der Nachweis der sicheren Handhabung und ein sich wiederholender ergebnisorientierter Schießnachweis einzufordern.

Zu § 9 Entnahme schwer verletzter oder erkrankter Wölfe

Die grundsätzliche Vorgabe, dass schwerst verletzte oder kranke Wölfe, die nach Einschätzung einer Tierärztin bzw. eines Tierarztes nicht oder nur mit erheblichen Leiden oder Schmerzen weiterleben könnten, von ihrem Leid erlöst und getötet werden dürfen, ist aus Tierschutzsicht sinnvoll.

Allerdings darf bei Verkehrsunfällen keinesfalls die alleinige Entscheidung über die Tötung von verletzten Wölfen den Hobbyjäger als Jagdausübungsberechtigte überlassen werden, da ihnen hierfür, falls nicht selber Tierärztin oder Tierarzt, die entsprechende Qualifikation fehlt.

Zudem wäre eine Konkretisierung, dass beispielsweise eine Nottötung durch Polizeibeamte und Jagdausübungsberechtigte grundsätzlich nur mit der Schusswaffe zu erfolgen hat, wünschenswert, um vergleichsweise weniger tierschutzgerechte bzw. effektive Methoden auszuschließen.

Zu § 10 Informationspflichten

Der Verordnungsentwurf lässt offen, an welcher Stelle die Informationen über jegliche Abweichungen vom Schutzstatus des Wolfes zusammenlaufen. Es fehlt hierzu die Verpflichtung, fachliche Analysen der Behörden und der sonstigen Informationsträger zusammenzuführen und zu dokumentieren.

Auch fehlt die verpflichtende Einbindung der unteren Tierschutzbehörden. Bevor ein durch EU-Recht streng geschütztes Tier durch eine amtliche Genehmigung zur Tötung freigegeben wird, hat in der Konsequenz zuvor auch eine amtliche Kontrolle des möglichen Schutzes zu erfolgen.

Zusätzlich sind bei der Tötung von Wölfen tierschutzrechtliche Anforderungen zu beachten. Die Überwachung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Anforderungen ist in Niedersachsen auf die unteren Tierschutzbehörden übertragen worden.

3. zu Anlage 1 Entwurf Niedersächsische Wolfsverordnung

Auf Grundlage RL 98/58/EG (Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere) und § 2 TierSchG in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Nr. 3 der TierSchNutztV müssen Nutztiere soweit erforderlich und möglich vor Beutegreifern geschützt werden.

Ein absoluter Schutz ist zunächst nicht gefordert, aber spätestens nach einer Rissituation erforderlich. Im Ergebnis ist im Einzelfall zu prüfen, welche Schutzmaßnahmen zur Erfüllung der rechtlichen Anforderung hinsichtlich des Schutzes vor Wölfen ausreichend sind.

Dies gilt sowohl im Rahmen der fachlichen Anforderungen als auch im Rahmen von Cross Compliance.

Auf Grundlage der „Empfehlungen zum Schutz von Weidetieren“ des BfN sowie die Hinweise zu sicheren Weidezäunen des „Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.“ (KTBL) sind die in der Anlage 1 vorgeschriebenen Schutzmaßnahmen als nicht ausreichend anzusehen.

Zur Anlage 1 C. Pferde und Rinder ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass fälschlicherweise darauf abgestellt wird, dass für diese Tiere aufgrund ihrer potenziellen Wehrhaftigkeit keine grundsätzlichen wolfsabweisenden Zäune oder andere Herdenschutzmaßnahmen umgesetzt werden müssen.

Rinder und insbesondere Pferde sind einem ungleich geringeren Risiko von Wolfsübergriffen ausgesetzt als Schafe und Ziegen, beziehungsweise Gatterwild. Da mittlerweile jedoch durchaus Risse auch bei diesen Tierarten vorkommen, sind gesonderte und spezielle Herdenschutzmaßnahmen erforderlich, wenn es regional zu Rissen gekommen ist. Vielfach reicht es aus, spezielle Abkalbe- beziehungsweise Fohlungsweiden wolfsicher einzuzäunen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Regelungen der Brandenburgischen Wolfsverordnung.

4. Fazit

Mit der beabsichtigten Wolfsverordnung wird der Eindruck erweckt, dass durch Wolfstötungen den Weidetierhaltern die Last des Herdenschutzes genommen oder wenigstens erleichtert wird. Die Tötung von Wölfen ist kein Ersatz für Herdenschutzmaßnahmen.

Die Belange des Tierschutzes für die Nutztiere und für den Umgang mit dem Wolf werden im Verordnungsentwurf nicht gebührend berücksichtigt. Mildere Mittel vor einer beabsichtigten Tötung eines Wolfes werden nicht geprüft, eine restriktive Auslegung der Ausnahmen ist nicht erkennbar.

Obwohl wirtschaftliche Interessen nicht automatisch als „vernünftig“ gelten, werden die wirtschaftlichen Belange der Tierhalter priorisiert und als vernünftiger Grund für die Tötung von Wölfen herangezogen. Für den Tierschutz ist keine Abwägungsentscheidungen vorgesehen. Auch die Einbeziehung bereits gezahlter Prämien, Zuschüssen und Billigkeitsleistungen an die betroffenen Tierhalter, die Mehrkosten oder Einkommensverluste der Tierhalter kompensieren sollen, werden ignoriert.

Dadurch beinhaltet der Verordnungsentwurf staatliche Maßnahme zum Schutz von Einnahmenverlusten von Privatpersonen, worauf in der Abwägung der Grundrechte für den Einzelnen kein Anspruch besteht.

Bei notwendig gewordenen Abschüssen ist nach Tierschutzrecht der Elterntierschutz nicht gegeben.

Der Verordnungsentwurf bleibt die angestrebte Rechtssicherheit der Regelungen schuldig. Es fehlt unter anderem an fachlichen Grundlagen und Konkretisierungen:

- zur Vergrämung – aktiv wie passiv -,
- zur unterschiedlichen Auslegung des auffälligen Verhaltens im Vergleich zum BfN Skript 502,
- zum zeitlichen und räumlichen Zusammenhang,
- zum zweimaligen Überwinden - in welchen zeitlichen Abständen; ein Wolf oder unterschiedliche Wölfe

Eine amtliche und somit fachliche Überprüfung und Bewertung der von Laien berichteten Gefahrensituation und des zu Grunde gelegenen Schutzes bei Übergriffen auf Weidetiere ist nicht vorgesehen.

So kann ein Tierhalter nach einer von ihm ohne Genehmigung durchgeführten, angeblich erfolglos gebliebenen aktiven Vergrämung die Tötung eines nicht identifizierten Wolfes beantragen, wenn ein nicht weiter konkretisierter räumlicher oder zeitlicher Abstand zum Geschehen gegeben ist. Hierbei hat die untere Naturschutzbehörde kein Ermessen und die untere Tierschutzbehörde wird nicht beteiligt.

Im Ergebnis wird die Tötung von Wölfen ohne fachliche Prüfung und ohne Rechtssicherheit bietende Konkretisierung sowie Negierung europarechtlicher Regelungen, allein aus politischem Willen heraus extrem erleichtert.

Zudem stehen die angestrebten Regelungen im krassen Gegensatz zu den Zielen des Tierschutzes nach den Vorgaben des Artikel 20a Grundgesetz und Artikel 6b der Niedersächsischen Landesverfassung.

Der Deutsche Tierschutzbund Landestierschutzverband Niedersachsen e.V. lehnt den Entwurf der Niedersächsischen Wolfsverordnung in der vorgelegten Fassung entschieden ab.



Dieter Ruhnke
Vorsitzender