



Deutsche Juristische Gesellschaft  
für Tierschutzrecht e.V.

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.  
Dircksenstraße 47 • 10178 Berlin

Dircksenstraße 47  
10178 Berlin  
Fax: +49 (0)30-400 54 68 69  
poststelle@djgt.de  
www.djgt.de

## Der Wolf in der aktuellen politischen Diskussion

Berlin, 22.08.2019

### Inhalt

I	Ausgangslage: Gesetzesentwurf .....	2
II	Einführung von „wolfsfreien Zonen“ .....	3
	1. Potentielle Gesetzgebungskompetenz auf Basis des BNatSchG .....	3
	2. Potentielle Gesetzgebungskompetenz im Rahmen des Jagdrechts .....	4
	3. Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG .....	4
	4. Eignung von wolfsfreien Zonen als Abwehrmaßnahme .....	5
III	Rechtliche Rahmenbedingungen für den Wolf in der EU.....	6
	1. Anwendbare Rechtsgrundlagen.....	6
	2. Anforderungen des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie.....	7
	(a) Nachweis des Vorliegens eines oder mehrerer Gründe des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie.....	8
	(b) Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung .....	9
	(c) Gewährleistung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen .....	14
	3. Erfüllung der Anforderungen in Deutschland .....	16
	4. Fitness-Check der EU aus dem Jahr 2016 .....	18
IV	Herdenschutzmaßnahmen.....	19
	1. ELER-Verordnung.....	19
	2. Umsetzungsstand in Deutschland.....	21
	3. Defizite beim bisherigen Umsetzungsstand .....	22
	(a) Allgemeine Defizite .....	22
	(b) Defizite beim Einsatz von Herdenschutzhunden .....	23
	(c) Defizite bei allgemeinen Herdenschutzmaßnahmen wie Elektrozäunen .....	24
V	Förderprämien wie z.B. Weidetierhalterprämien.....	25
	1. Richtlinie des BMEL vom 10. Juli 2019 für Wanderschäfer.....	25
	2. Hessische Herdenschutzprämie plus vom Juni 2019.....	26
	3. Defizite bei Förderprämien.....	26
VI	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	27

Der Verein ist durch  
Bescheinigung des Finanz-  
amtes Münster-Innenstadt  
(St-Nr.: 337/5975/0365) vom  
12.11.2013 als gemeinnützig  
anerkannt.

Spenden und Beiträge sind  
steuerlich abzugsfähig.

Sparkasse Münsterland Ost  
Bankleitzahl 400 501 50  
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84  
4005 0150 0000 4964 48  
BIC: WELADED1MST

### Anlage 1

## I Ausgangslage: Gesetzesentwurf

Vor der Sommerpause hatte die Bundesregierung einen Zweiten Entwurf zur Änderung des BNatSchG vorgelegt, mit dem die Jagd auf Wölfe, die wiederholt Nutztiere gerissen haben, erleichtert werden sollte. Mithilfe dieser Gesetzesänderung sollte insbesondere die Verwaltungspraxis bei der Erteilung einer entsprechenden Ausnahmegenehmigung erleichtert werden. Die DJGT hatte zu dem Gesetzesentwurf ausführlich Stellung genommen und dargelegt, dass dieser Entwurf mit den Vorgaben der FFH-Richtlinie und des Tierschutzrechts nicht vereinbar ist und auch nicht geeignet ist, das gewünschte Ziel zu erreichen.<sup>1</sup> Der Entwurf wurde auch im Bundestag vor der Sommerpause nicht mehr verabschiedet. Vielmehr ist aus CDU-Kreisen zu vernehmen gewesen, dass beabsichtigt sei, ihn noch an einigen Stellen „nachzuschärfen“. In diesem Zusammenhang ist insbesondere davon die Rede, dass über die Einführung von sog. wolfsfreien Zonen nachgedacht werde. Auch gibt es Forderungen, die Regelung des Artikel 16 FFH-Richtlinie vollständig in das deutsche Recht umzusetzen. Ende Juli wurden schließlich sogar Forderungen der CSU laut, sich dafür einzusetzen, dass der Schutzstatus des Wolfes EU-weit gesenkt werden solle. Den Bundesrat hatte der Gesetzesentwurf in seiner letzten Sitzung am 28. Juni 2019 mehrheitlich passiert.

Vor dem Hintergrund der bisher noch unklaren weiteren Vorgehensweise sollen nachfolgend die aus rechtlicher Sicht wesentlichen Aspekte beim aktuellen Umsetzungsstand zum Umgang mit dem Wolf beleuchtet sowie Empfehlungen für ein weiteres Vorgehen gegeben werden. Die potentielle Änderung des Schutzstatus des Wolfes auf EU-Ebene bleibt hierbei außen vor, da es sich dabei um ein komplexes EU-rechtliches Verfahren handelt, für dessen tatsächliche Durchführung es auf EU-Ebene derzeit auch keinerlei Anhaltspunkte gibt.

---

<sup>1</sup> s.

[www.djgt.de/system/files/252/original/190622\\_Stellungnahme\\_Gesetzesentwurf\\_Wolf.pdf](http://www.djgt.de/system/files/252/original/190622_Stellungnahme_Gesetzesentwurf_Wolf.pdf)

## **II Einführung von „wolfsfreien Zonen“**

Bei den sog. wolfsfreien Zonen soll Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, ihr Gebiet als wolfsfrei auszuweisen. Betritt ein Wolf dennoch ihr Gebiet, so soll er mithilfe von Schutzjagden aus dem Gemeindegebiet vertrieben werden können. Erste Städte in Brandenburg haben sich bereits als symbolische Geste zur wolfsfreien Zone erklärt.<sup>2</sup>

Wölfe gehören nach dem BNatSchG zu den streng geschützten Arten, die einem besonderen Schutz unterliegen und nur im Einzelfall und unter den strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG vergrämt oder gar getötet werden dürfen.

Die Ausweisung als wolfsfreie Zone würde demnach zunächst eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz (der jeweiligen Kommunen) voraussetzen.

### **1. Potentielle Gesetzgebungskompetenz auf Basis des BNatSchG**

Für das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sieht das Grundgesetz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 eine konkurrierende Gesetzgebung vor, d.h. den Landesgesetzgebern steht (nur) dann eine Gesetzgebungskompetenz zu, wenn und soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Der Bundesgesetzgeber hat mit Erlass des BNatSchG von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege Gebrauch gemacht. Eine Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG, durch die die Länder von dem Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen dürfen, besteht im Falle des Artenschutzes nicht. Der Artenschutz ist explizit von dieser

---

<sup>2</sup> s. <https://www.bz-berlin.de/berlin/umland/bauernbund-fordert-wolfsfreie-zonen-in-brandenburg>; <https://www.wolfsfreiezone.de/index.php/kommunal/11-kommunal-bauernbund-cdu-und-fdp-unterstuetzen-initiative-fuer-wolfsfreie-staedte-und-gemeinden>

Abweichungskompetenz ausgenommen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2: „den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes)“). Damit kann auf Landesebene keine Regelung erlassen werden, die über die strenge Einzelfallregelung des BNatSchG hinaus geht und ganze Gebiete als wolfsfrei ausweist.

## **2. Potentielle Gesetzgebungskompetenz im Rahmen des Jagdrechts**

Grundsätzlich könnte eine Regelung, nach der der Wolf in bestimmten Fällen bzw. in bestimmten Gebieten getötet werden darf, auch innerhalb des Jagdrechts erfolgen. Eine entsprechende Regelung müsste jedoch, um europarechtskonform zu sein, die Anforderungen des Artikel 16 FFH-Richtlinie einhalten und dürfte damit auch nur Vergrämungs- oder Tötungsmöglichkeiten in streng begrenzten Einzelfällen vorsehen, so dass ein Ausweis eines ganzen Gebietes als vollständig wolfsfrei auch auf diesem Wege nicht möglich ist.

## **3. Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG**

Es bleibt ggf. die Möglichkeit für eine einzelne Gemeinde auf Basis des durch Artikel 28 Abs. 2 GG gewährten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung einen entsprechenden Beschluss zu fassen. Danach wird den Gemeinden das Recht zugestanden „*die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der geltenden Gesetze*“ eigenverantwortlich zu regeln. Dieses Recht wird den Gemeinden jedoch explizit mit Bindung an die geltenden Gesetze zugestanden und damit auch mit Bindung an das BNatSchG. Die geltenden Gesetze sind als Grenze für die Regelungsbefugnis der Gemeinden anzusehen. Eine gegenüber dem BNatSchG erweiterte Regelung ist damit auf diesem Wege auch nicht möglich.

Ein Ausweis von wolfsfreien Zonen, der inhaltlich über die Möglichkeiten des BNatSchG hinausgeht, ist demnach rechtlich nicht zulässig, da es bereits an einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage für die jeweilige Gemeinde für einen solchen Ausweis fehlt.<sup>3</sup>

Darüber hinaus bestehen aber auch inhaltlich Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer solchen Maßnahme, weil damit jederzeit alle Wölfe eines Gebietes vergrämt oder entnommen werden dürften, ohne dass es irgendwelcher Schäden oder der Verletzung sonstiger öffentlicher Interessen bedürfte. Eine solche Regelung ist aber mit dem Schutzregime des BNatSchG, das neben der Beschränkung von Eingriffen auf Einzelfälle solche Eingriffe auch nur auf Basis eines berechtigten Interesses zulässt, nicht vereinbar.<sup>4</sup>

#### **4. Eignung von wolfsfreien Zonen als Abwehrmaßnahme**

Insbesondere die Stellungnahme der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages belegt, dass die Einrichtung von wolfsfreien Zonen mit dem aktuellen Schutzregime des BNatSchG nicht vereinbar ist. Abgesehen von diesen rechtlichen Hindernissen werden außerdem aber auch ganz grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Eignung einer solchen Maßnahme zur Abwehr von Wölfen geltend gemacht. Eine Hauptursache hierfür liegt darin, dass der Wolf ein Wandertier ist, das weite Strecken zurücklegen kann. Wölfe haben darüber hinaus einen hervorragenden Geruchssinn, der sie befähigt, Fährten über weite Strecken aufzugreifen und zu verfolgen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass es immer wieder vorkommen wird, dass insbesondere Jungwölfe, die sich von ihrem Rudel trennen, um ein eigenes Rudel zu gründen, die Fährte eines anderen Wolfes aufgreifen werden und dieser Fährte folgen werden.

---

<sup>3</sup> s. ausführlich: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 7 – 3000 -225/18, Vereinbarkeit der Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ mit dem Naturschutzrecht

<sup>4</sup> s. Prof. Dr. Köck, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Kurzgutachten zum Entwurf „Bayerischer Aktionsplan Wolf“ des Bayerischen Landesamt für Umwelt (2018)

Gelangt ein solcher Jungwolf dann in eine wolfsfreie Zone und wird dort erschossen, ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass andere Jungwölfe ihm irgendwann folgen werden. Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass immer mehr Wölfe in eine wolfsfreie Zone „geführt“ werden und dort dann getötet werden.<sup>5</sup> Dies kann aber nicht Sinn einer solchen Maßnahme sein. In letzter Konsequenz könnte ein solches Vorgehen nämlich auch wieder zu einer Ausrottung des Wolfes führen, insbesondere dann, wenn sich zu viele Gemeinden als wolfsfrei erklären.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die bisherigen Ansätze in der aktuellen Diskussion zum Umgang mit dem Wolf weder aus rechtlicher noch aus inhaltlicher Sicht haltbar sind und vor diesem Hintergrund sinnvollerweise auch nicht weiter verfolgt werden sollten.

Um einen sinnvollen Lösungsansatz für ein weiteres Vorgehen zu finden, sollen daher die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und darauf basierende mögliche Handlungsoptionen im Folgenden noch einmal ganz grundsätzlich betrachtet werden.

### **III Rechtliche Rahmenbedingungen für den Wolf in der EU**

Der Wolf ist in den meisten EU-Ländern eine streng geschützte Tierart im Sinne des Artenschutzrechts. Vor diesem Hintergrund unterliegt er einem strengen Schutzregime, das nur ganz bestimmte, gesetzlich festgelegte Eingriffe zulässt.

#### **1. Anwendbare Rechtsgrundlagen**

Zur Sicherstellung dieses Schutzregimes für streng geschützte Tierarten finden in der EU die folgenden Rechtsgrundlagen Anwendung:

---

<sup>5</sup> s. Wolf-Free Zones will not work – Here is why, Wilderness Society: <https://wilderness-society.org/wolf-free-zones-will-not-work-heres-why/>

- das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. November 1979 („Berner Konvention“)
- die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen („FFH-Richtlinie“)
- das Bundesnaturschutzgesetz („BNatSchG“).

Die Berner Konvention wurde in der EU im Wesentlichen durch die Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie umgesetzt. Ende November 2018 hat der Ständige Ausschuss der Berner Konvention auf seiner jährlichen Sitzung die Entscheidung über einen Antrag der Schweiz, den Schutzstatus des Wolfes von „streng geschützt“ auf „geschützt“ zurückzustufen, verschoben,<sup>6</sup> weil sich die meisten Vertragsparteien noch nicht in der Lage sahen, eine qualifizierte Entscheidung in dieser Frage zu treffen und zunächst einmal die aktuellen Berichte der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2019 abwarten wollten, die gemäß Artikel 17 der FFH-Richtlinie regelmäßig vorzulegen sind. Damit verbleibt es bis auf weiteres bei dem strengen Schutzregime in Bezug auf den Wolf unter der Berner Konvention. Da die Berner Konvention innerhalb der EU insbesondere durch die FFH-Richtlinie umfassend umgesetzt worden ist, wird in den nachfolgenden Ausführungen auf eine zusätzliche Darstellung der Anforderungen der Berner Konvention verzichtet.

## **2. Anforderungen des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie**

Ansatzpunkt für eine eventuelle gesetzliche Neuregelung in Deutschland ist Artikel 16 der FFH-Richtlinie, der die Rahmenbedingungen für eine deutsche Regelung vorgibt und dessen Anforderungen erfüllt werden müssen. Die EU Kommission hat zur Auslegung der Anforderungen der FFH-Richtlinie einen Leitfaden herausgegeben, den „Leitfaden zum

<sup>6</sup> s. <https://rm.coe.int/list-of-decisions-and-adopted-textes-of-the-38th-meeting-of-the-bern-c/16808fde8d>

strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992“. Dort werden für die Anwendung von den Ausnahmetatbeständen vom strengen Schutzsystem für den Wolf drei ganz grundsätzliche Bedingungen vorgegeben:

*„In Artikel 16 sind drei Bedingungen aufgeführt, die alle erfüllt sein müssen, bevor eine Ausnahme gewährt werden kann: 1) Nachweis des Vorliegens eines oder mehrerer Gründe nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a) bis e), 2) Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung und 3) Gewährleistung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.“<sup>7</sup>*

Diese Tests müssen vollständig durchgeführt werden, und das Vorliegen ihrer Voraussetzungen muss umfassend für jede Ausnahmegenehmigung, die erteilt werden soll, nachgewiesen werden. Die wesentlichen Aspekte hierzu in Bezug auf den Wolf werden im Nachfolgenden dargestellt.

#### **(a) Nachweis des Vorliegens eines oder mehrerer Gründe des Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie**

Als Hauptgefahr durch den Wolf wird vor allem eine Gefährdung wirtschaftlicher Interessen aufgrund von Nutztierrißen angeführt. Darüber hinaus wird in dem aktuellen Gesetzesentwurf eine potentielle Gefährdung für den Menschen geltend gemacht. Grundsätzlich können diese Sachverhalte mögliche Ausnahmetatbestände unter Artikel 16 der FFH-Richtlinie darstellen.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung dieser Tatbestände muss aber in jedem Fall sichergestellt sein, dass auch die beiden weiteren

---

<sup>7</sup> s. Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992, S. 60



Voraussetzungen, die bei der Erteilung jeder Ausnahmegenehmigung erfüllt sein müssen, tatsächlich erfüllt sind bzw. erfüllt werden können. Diese haben in der bisherigen Diskussion kaum eine Rolle gespielt.

Wie sich im Folgenden zeigen wird, bestehen aber gerade diesbezüglich in Deutschland noch erhebliche Defizite.

### **(b) Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung**

Im Rahmen des zweiten Tests für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung muss im nächsten Schritt nachgewiesen werden, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung für die Konflikte, die im Rahmen der Nutztierhaltung aufkommen, gibt. Hierbei handelt es sich nach Auffassung der EU Kommission um eine herausragende Bedingung, die bei allen Ausnahmetatbeständen erfüllt sein muss. Derzeit ist diese Bedingung in § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG umgesetzt. An den erforderlichen Nachweis werden entsprechend hohe Anforderungen gestellt.

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zu Abweichungen von der entsprechenden Schutzregel des Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie für die Prüfung der Frage, ob es eine andere zufriedenstellende Lösung gibt, drei ganz grundsätzliche Fragen formuliert, die er auch bei Prüfungen im Rahmen des Artikel 16 der FFH-Richtlinie anwendet:

*„Welches Problem oder welche spezifische Situation gilt es zu regeln?“*

*Gibt es andere Lösungen?*

*Wenn ja, sind sie als Lösung für das Problem oder für die spezifische Situation, für das/die die Abweichung beantragt wird, geeignet?“<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> s. Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992, S. 60

Im Ergebnis darf der Rückgriff auf die Ausnahmetatbestände des Artikel 16 nur ein **letzter Ausweg** sein, da sich eine Ausnahmeregelung eben immer im Interesse des Schutzes der anderen in der Richtlinie festgelegten Erfordernisse unterzuordnen hat. Ob es in dem konkreten Fall andere zufriedenstellende Lösungen gibt, muss anhand objektiv überprüfbarer Umstände beurteilt werden, wie etwa wissenschaftlicher oder technischer Erkenntnisse.<sup>9</sup>

Aufgrund des begrenzten Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten in diesem Bereich müssen die Argumente, wonach eine Lösung nicht „zufriedenstellend“ ist, auch entsprechend überzeugend sein. Dass eine alternative Lösung größere Umstände verursacht oder ein anderes Verhalten erfordert, kann hierbei nicht ausreichend sein.<sup>10</sup>

Das OVG Sachsen-Anhalt hatte im Jahr 2017 in diesem Zusammenhang ausgeführt:

*„Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 Alt. 1 BNatSchG darf eine Ausnahme nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Lässt sich das angestrebte Ziel auf eine Art verwirklichen, die weniger gravierend in einen Verbotstatbestand des § 44 BNatSchG eingreift, so muss von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden (vgl. Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, a.a.O., § 45 BNatSchG RdNr. 16). Es darf kein gleich wirksames milderer Mittel zu Verfügung stehen. Erforderlich ist nur, was im Hinblick auf den Zweck der Maßnahme unbedingt getan werden muss (vgl. Müller-Walter, in:*

---

<sup>9</sup> s. Rn. 33 der Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-10/96; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A61996CC0010>

<sup>10</sup> s. Schlussanträge des Generalanwaltes in der Rechtssache C-10/96, Rn. 39; Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992, S. 65, 66

*Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, a.a.O., § 45 BNatSchG RdNr. 17).*<sup>11</sup>

Auch in zahlreichen weiteren Veröffentlichungen zur Rechtmäßigkeit von letalen Eingriffen in den Verbotstatbestand des Artikel 12 FFH-Richtlinie in anderen Ländern der EU wird immer wieder klar herausgestellt, dass eine Tötung ausschließlich dann in Betracht kommen kann, wenn sie sich im Einzelfall als das einzig valide Mittel herausgestellt hat.<sup>12</sup>

Im Zusammenhang mit Nutzierrissen durch Wölfe spielt demnach die Frage nach Herdenschutzmaßnahmen als potentiell milderes Mittel eine ganz besonders bedeutende Rolle. Zur Eignung und Effektivität von Herdenschutzmaßnahmen, um Nutzierrisse durch Wölfe abzuwehren, existieren zahlreiche gutachterliche Stellungnahmen und Studien.

Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlamentes hat zu diesem Thema unter dem Titel „Managementpläne zum Schutz vor Großraubtieren – Best Practices in Europa“ eine Studie angefordert, die von der Fachabteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten beauftragt, beaufsichtigt und im Februar 2018 veröffentlicht wurde. Diese kommt in Bezug auf den Wolf zu dem Ergebnis, dass tödliche Maßnahmen wie die vorsorgliche Tötung oder die Jagd sich nicht als wirksame Maßnahme erwiesen haben, um Verluste bei Nutztieren zu verringern, es sei denn, die Population wird so stark reduziert, dass dies nicht mehr mit dem erforderlichen Schutzstatus des Wolfes unter der FFH-Richtlinie vereinbar ist.<sup>13</sup> Zahlreiche weitere Untersuchungen, die insbesondere in den skandinavischen Ländern

---

<sup>11</sup> s. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22.11.2017– Kormoranverordnung, Rn. 6.

<sup>12</sup> s. z.B. Epstein et al, When is it legal to hunt strictly protected species in the European Union? Conservation and Practice, 2019, S. 10.

<sup>13</sup> s. POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States, S. 44; abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

durchgeführt wurden, bestätigen dieses Ergebnis.<sup>14</sup> Letztlich spricht dies für die bisherige Rechtslage in Deutschland, nach der nur in begründeten Einzelfällen Tiere, die tatsächlich Schäden verursacht haben, getötet werden dürfen.

Die Einführung von Vorsorgemaßnahmen und die Bereitschaft kontraproduktive Haltungsformen bei Nutztieren zu ändern, haben sich nach den Ergebnissen der vorgenannten EU-Studie als entscheidende Faktoren erwiesen, um die soziale Akzeptanz des Wolfes und ein friedliches Miteinander zu erreichen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn Entschädigungsleistungen für Nutztierrisse gezahlt werden. Diese Entschädigungsleistungen sollten dabei bereits in präventive Maßnahmen integriert werden, und es sollten darüber hinaus Hilfestellungen bei der Anwendung der Vorsorgemaßnahmen gegeben werden.<sup>15</sup> Auf Entschädigungsleistungen wird im Einzelnen nachstehend in Kapitel V eingegangen.

Verschiedene Studien haben darüber hinaus die Bedeutung von dem ausreichenden Vorhandensein natürlicher wilder Beutetiere als einen relevanten Faktor herausgestellt. Fehlt es an natürlicher Beute, so kann dies die Gefahr von Nutztierrißen sogar erhöhen.<sup>16</sup> Danach kommt es zur Vermeidung von Nutztierrißen auch darauf an, dass der Bestand insbesondere an Rehen, Rothirschen und Wildschweinen in einem

---

<sup>14</sup> s. u.a. Treves A, Krofel M, McManus J. (2016). Predator control should not be a shot in the dark. *Front Ecol Environ* 2016; 14(7): 380-388, doi:10.1002/fee.1312-, Epstein Y. (2017). Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States. *Review of European Community and International and Environmental Law* 26: 19-29. doi: 10.1111/reel.12188.

<sup>15</sup> s. POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States EU-Studie Large Carnivores

<sup>16</sup> s. u.a.; Fritts S, Mech L. (1981). Dynamics, movements, and feeding ecology of a newly protected wolf population in northwestern Minnesota. *Wildlife Monographs* 80: 1-79.

Wolfsgebiet nicht zu stark dezimiert wird. Ein Aspekt, der in der bisherigen Diskussion kaum zum Tragen gekommen ist.

Diese Ergebnisse lassen zum einen starke Zweifel an der Eignung von Tötungsmaßnahmen zur Verhinderung von Nutztierissen aufkommen. Zum anderen zeigen sie, dass es alternative Maßnahmen gibt, die ggf. auch in Kombination zur Verhinderung von Nutztierissen angewendet werden müssen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es äußerst zweifelhaft, ob nach dem aktuellen Kenntnisstand mit der erforderlichen Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung als die Tötung von einzelnen Wölfen gibt, geschweige denn von ganzen Rudeln.

Zu beachten ist hierbei insbesondere, dass es sich bei der Tötung von Wölfen um den schwersten aller potentiellen Eingriffe handelt. Nach Auffassung des EuGH ist es Sache des Mitgliedstaates im Einzelfall nachzuweisen, dass ein potentielles milderes Mittel nicht funktioniert. Die Anforderungen, die an diesen Nachweis gestellt werden, sind dabei, wie bereits ausgeführt, auch besonders hoch. Pauschal kann eine solche Feststellung jedenfalls nicht getroffen werden.

Die EU-Studie sowie zahlreiche gutachterliche Stellungnahmen haben eine klare Empfehlung für Herdenschutzmaßnahmen abgegeben und deren grundsätzliche Wirksamkeit zur Abwehr gegenüber Nutztierissen bestätigt. Diese Empfehlung müsste mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall als nicht haltbar nachgewiesen werden. Für einen entsprechenden Nachweis müsste dabei mindestens auf bestehende Erfahrungswerte oder aber auch Studien zurückgegriffen werden können.

**(c) Gewährleistung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen**

Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie verlangt schließlich, *„dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen“*. Der Leitfaden zur FFH-Richtlinie sieht für die Erfüllung dieser Anforderung eine zweistufige Bewertung vor:

Zum einen muss der Erhaltungszustand der Populationen der jeweiligen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet in dem betreffenden Mitgliedstaat (und sofern sich die Populationen der Art auch auf Nachbarländer erstrecken - möglichst über die nationalen Grenzen hinaus) ermittelt werden, und zum anderen sind die Auswirkungen der geplanten Ausnahme auf die betroffene(n) Population(en) zu untersuchen. Damit ergibt sich im Ergebnis eine Bewertung zum einen auf Ebene des „natürlichen Verbreitungsgebiets“ und zum anderen auf Ebene der „Population“. Der Begriff „Population“ wird dabei der Klarheit halber definiert als eine Gruppe von Individuen derselben Art, die zur selben Zeit am selben Ort leben und sich miteinander fortpflanzen (können). Im Ergebnis bedeutet das, dass diese Populationen durch einen gemeinsamen Genpool verbunden sind.<sup>17</sup>

Aber auch nach der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung muss durch die Behörden sichergestellt werden, dass ein fortlaufendes Monitoring durchgeführt wird, damit sichergestellt werden kann, dass sich durch die jeweilige Maßnahme keine unerwünschten Auswirkungen ergeben.

---

<sup>17</sup> s. Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992, S. 67

Ein solches Monitoring könnte nach den Aussagen des Leitfadens *„auch als Teil der allgemeinen Überwachungspflicht gemäß Artikel 11 der Richtlinie angesehen werden. Es wäre sinnvoll, dass bei einer solchen Überwachung auf die Auswirkungen (einschließlich Kumulationseffekte und Effekte von Ausgleichsmaßnahmen) der für Arten vorgenommenen Abweichungen eingegangen wird, die regelmäßig Gegenstand von Ausnahmegenehmigungen sind oder sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden (und dennoch Gegenstand von Ausnahmegenehmigungen sind).“*<sup>18</sup>

Diese Ausführungen verdeutlichen noch einmal, dass auch an die Überwachung des Erhaltungszustandes durch die EU sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Diese Anforderungen werden umso wichtiger, wenn Ausnahmegenehmigungen nicht mehr nur für ein einzelnes, konkret identifiziertes Tier erteilt werden sollen, sondern ggf. sogar für ein ganzes Rudel. Die Behörde, die die Ausnahmegenehmigung erteilt, muss dabei sicherstellen können, dass sie bei ihrer Einschätzung nicht nur die betroffenen Wölfe in ihrem Zuständigkeitsbereich im Blick hat, sondern die jeweils relevante Population.

An dieser Einschätzung ändert auch das Urteil des EuGH vom 14.06.2007 nichts, wonach eine Entnahme auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand der Population möglich sein kann, wenn sie sozusagen für den Erhaltungszustand neutral ist. Der EuGH führt in diesem Zusammenhang aus: *Zwar ist „der günstige Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Tierarten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der vorgesehenen Ausnahmen, doch sind solche Ausnahmen unter außergewöhnlichen Umständen weiterhin zulässig, wenn hinreichend*

---

<sup>18</sup> s. Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992, S. 72

*nachgewiesen ist, dass sie den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen nicht verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindern können.*<sup>19</sup> Dabei muss aber unbedingt beachtet werden, dass zum einen auch bei einem günstigen Erhaltungszustand Entnahmen nicht erleichtert sind. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 16 FFH- Richtlinie, der ja einen günstigen Erhaltungszustand voraussetzt („*in einem günstigen Erhaltungszustand verweilt*“). Zum anderen betont der EuGH aber auch nochmals die Bedeutung des erforderlichen hinreichenden Nachweises. Ebenfalls in den Leitsätzen wird zudem auch die Bedeutung einer entsprechenden dazugehörigen Verwaltungspraxis seitens des EuGH hervorgehoben, indem der EuGH feststellt: „*Auch wenn die anwendbare nationale Regelung als solche mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, kann sich eine Vertragsverletzung im Sinne von Art. 226 EG doch aus dem Bestehen einer gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Verwaltungspraxis ergeben, sofern diese in bestimmtem Grad verfestigt und allgemein ist.*“<sup>20</sup>

### **3. Erfüllung der Anforderungen in Deutschland**

Ob die bisherigen Umsetzungsstände der beiden letzten Voraussetzungen den Anforderungen des EuGH genügen können, erscheint äußerst zweifelhaft.

Dies gilt sowohl für den Nachweis des Fehlens von anderweitigen zufriedenstellenden Lösungen als auch für die Gewährleistung, dass die Populationen trotz Erteilung der Ausnahmegenehmigungen in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen müssen.

Herdenschutzmaßnahmen sind in Deutschland bisher nur vereinzelt umgesetzt worden. Ein umfassendes Umsetzungskonzept existiert bisher

<sup>19</sup> s. Leitsätze, Nr. 2, EuGH, Urteil v. 14.6.2007 – Rs. C-342/05 – [Finnischer Wolf]

<sup>20</sup> s. Leitsätze, Nr. 4, EuGH, Urteil v. 14.6.2007 – Rs. C-342/05 – [Finnischer Wolf]



ebenso wenig wie systematische wissenschaftliche Untersuchungen hinsichtlich der konkreten Wirksamkeit in den jeweils betroffenen Gebieten. Einzelheiten siehe in Kapitel IV.

Aber auch die Gewährleistung des günstigen Erhaltungszustands erfordert u.a. ein umfassendes Monitoringsystem, um zeitnah die Auswirkungen der Erteilung einer oder mehrerer Ausnahmegenehmigung(en) auf den Erhaltungszustand beurteilen zu können. Die Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW)<sup>21</sup> führt in Deutschland ein zentrales Monitoring durch und erstellt jährliche Statusberichte. Es erscheint jedoch höchst zweifelhaft, ob mit diesen Statusberichten die Anforderungen an ein zentrales Monitoring, das eine jederzeitige valide Entscheidungsgrundlage bieten muss, sichergestellt werden können.

Genau diese Defizite lassen dann aber auch Zweifel in Bezug auf die angestrebte Vereinfachung in der Verwaltungspraxis aufkommen. Eine Verwaltungspraxis kann nämlich immer nur dann vereinfacht werden, wenn ein System vorhanden ist, mithilfe dessen das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen standardisiert überprüft und nachgewiesen werden kann. Dazu bedarf es eines umfassenden Datenbestands und zentraler Auswertungen hinsichtlich der einzelnen Voraussetzungen, die jederzeit aktuell für die Erteilung einer potentiellen Ausnahmegenehmigung abgerufen werden können. Das reine Schaffen von erweiterten Möglichkeiten für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hat im Hinblick auf eine Vereinfachung der Verwaltungspraxis überhaupt keine Auswirkungen, im Gegenteil, es kann sie u.U. sogar mit zusätzlichen Fragestellungen belasten, da ggf. weitere Nachweise zu erbringen sind. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage, bei

---

<sup>21</sup> s. <https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/statusberichte>

der klar ist, dass deren vollständige Voraussetzungen derzeit nur sehr schwer erfüllt werden können, hilft aber nicht weiter, sondern ist purer Aktionismus und Augenwischerei.

#### 4. Fitness-Check der EU aus dem Jahr 2016

Die grundsätzliche Wirksamkeit dieses Schutzregimes der FFH-Richtlinie (und der Vogelschutzrichtlinie) wurde von der EU im Jahr 2016 nochmals explizit aufgrund eines Fitness-Checks überprüft und bestätigt. Im Ergebnis blieben die Richtlinien mit ihren Anforderungen unverändert, da sie sich nach den Ergebnissen der Studie als unerlässlich für die EU-Naturschutzpolitik erwiesen haben. In der Zusammenfassung heißt es: *“In sum, the balance of the evidence demonstrates that the Directives are fit for purpose and the added value they provide at EU level is clear.”*<sup>22</sup>

Defizite wurden hingegen in der Umsetzung festgestellt. Wesentliche Probleme waren ein unzureichendes Management und das Fehlen ausreichender Finanzmittel. Darüber hinaus wurde eine mangelhafte Integration der Ziele und Vorschriften der Richtlinien in andere Politikbereiche festgestellt sowie Wissenslücken bzw. ein fehlender Austausch von Daten, Erfahrungen und Ergebnissen.<sup>23</sup>

Dies alles bekräftigt die aktuelle Forderung nach einer verstärkten Nutzung von Herdenschutzmaßnahmen sowie sonstigen Fördermaßnahmen für die Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund sollen diese in den nachfolgenden beiden Kapiteln näher beleuchtet werden.

---

<sup>22</sup> s. Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives Final Report, March 2016, S. 578; abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm), unter der Überschrift “Results”

<sup>23</sup> zum EU-Fitness-Check siehe: <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/eu-fitness-check.html>

## IV Herdenschutzmaßnahmen

Herdenschutzmaßnahmen spielen im Zusammenhang mit der Nutztierhaltung und potentiellen Übergriffen durch Wölfe eine zentrale Rolle. Die EU stellt hierfür inzwischen eine ganze Reihe von Fördermaßnahmen zur Verfügung. Diese werden insbesondere auf Basis des im April 2017 vorgestellten „Aktionsplan für Natur, Mensch und Wirtschaft“ zur besseren Umsetzung der FFH- bzw. der Vogelschutzrichtlinie bereitgestellt, der als eines der Ergebnisse des EU-Fitness-Checks beschlossen wurde.

### 1. ELER-Verordnung

Zentrale Regelung auf EU-Ebene für entsprechende Beihilfen zur Finanzierung von Fördermaßnahmen ist die sog. ELER-Verordnung, d.h. die „Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005“.<sup>24</sup> Die ELER-Verordnung wird in der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01) als eines der Rechtsinstrumente aufgelistet, die für staatliche Beihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von besonderer Bedeutung sind. Sie soll in Ergänzung zu den anderen GAP-Instrumenten der EU wie z.B. Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen eine nachhaltige ländliche Entwicklung in der Union fördern. Auf Basis dieser Verordnung können u.a. Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen zum Ausgleich von Schäden durch geschützte Tiere erlassen werden.

---

<sup>24</sup> s. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2014.204.01.0001.01.DEU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.204.01.0001.01.DEU)

Unter Punkt 1.2.1.5. finden sich entsprechende Regelungen für Beihilfen.  
Dort heißt es:

*„Schäden an Anlagen, Infrastruktur, Tieren und Pflanzen, die durch geschützte Tiere verursacht werden, sind ein zunehmendes Problem. Der Erfolg der Artenschutzpolitik der Union hängt zum Teil von einem wirksamen Umgang mit Konflikten zwischen geschützten Tieren und Landwirten ab. Daher und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sieht die Kommission Beihilfen zum Ausgleich von durch geschützte Tiere verursachten Schäden als mit dem Binnenmarkt im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar an, wenn die gemeinsamen Bewertungsgrundsätze dieser Rahmenregelung eingehalten wurden und die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind.“*

Diese Voraussetzungen lauten:

- Beihilfefähig sind Unternehmen, die in der landwirtschaftlichen Primärproduktion tätig sind.
- Als Mindestbeitrag, der das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen abschwächen und einen Anreiz zur Risikominimierung schaffen soll, müssen Beihilfeempfänger geeignete Vorbeugungsmaßnahmen treffen, wie z. B. Sicherheitszäune oder Hütehunde, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem Risiko von Schäden durch geschützte Tiere in dem betreffenden Gebiet stehen. Sollten Vorbeugungsmaßnahmen nicht möglich sein, so ist dies von dem betreffenden Mitgliedstaat klar nachzuweisen, damit die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann.
- Der Mitgliedstaat muss einen direkten ursächlichen Zusammenhang zwischen dem eingetretenen Schaden und dem Verhalten der geschützten Tiere feststellen.

Wirtschaftlich tätige Zuwendungsempfänger außerhalb der oben genannten Bereiche können über die VO (EU) Nr. 1407/2013 (De-minimis) gefördert werden. Bereits bei diesen Bedingungen zeigt sich wieder die zentrale Bedeutung von Herdenschutzmaßnahmen.

## 2. Umsetzungsstand in Deutschland

In Deutschland ist der Erlass von Umsetzungsrichtlinien auf Basis der ELER-Verordnung noch in der Umsetzungsphase. Mehrere Bundesländer haben im letzten Halbjahr Förderrichtlinien erlassen bzw. aktualisiert. Ein Beispiel ist Brandenburg. Hier gilt in einer kürzlich aktualisierten Version die sog. „Richtlinie zur Förderung von Präventionsmaßnahmen zum Schutz vor Schäden durch geschützte Tierarten (Wolf, Biber) vom 6. Juni 2019“.<sup>25</sup>

Zuwendungsempfänger können nach den Regelungen dieser Richtlinie natürliche sowie juristische Personen des öffentlichen bzw. privaten Rechts sein. Ausgenommen hiervon sind Unternehmen in Schwierigkeiten, wie sie in der ELER-Verordnung definiert sind.<sup>26</sup>

Eine Zuwendung kann für Maßnahmen des technischen Herdenschutzes wie z.B. für wolfs sichere Zäune sowie des nichttechnischen Herdenschutzes wie z. B. für die Anschaffung von Herdenschutzhunden erfolgen.

Die entsprechenden Förderungen werden auf Basis dieser Richtlinie in Verbindung mit § 44 der brandenburgischen Landeshaushaltsverordnung, in der u.a. auch der Umgang mit Zuwendungen aus europäischen Förderprogrammen geregelt ist, gewährt.

---

<sup>25</sup> s. <https://mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.413859.de>

<sup>26</sup> s. Randnummer 35 Abs. 15 der Rahmenregelung der Europäischen Union für Staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01)

Eine entsprechende Richtlinie gibt es auch für Sachsen, die sog. Förderrichtlinie Natürliches Erbe.<sup>27</sup> Auf Basis dieser Richtlinie können ebenfalls Fördermaßnahmen wie Elektrozäune oder auch die Anschaffung von Herdenschutzhunden gefördert werden. In NRW wurden die Förderrichtlinien Wolf im Frühjahr diesen Jahres auf eine 100% Förderung angepasst.<sup>28</sup>

Bundeseinheitliche Rahmenvorgaben mit einheitlichen Standards, die für alle Bundesländer gleichermaßen gelten, gibt es hingegen bisher noch nicht.

### 3. Defizite beim bisherigen Umsetzungsstand

#### (a) Allgemeine Defizite

Wie vorstehend erwähnt, existieren bisher nur vereinzelte Regelungen für Herdenschutzmaßnahmen auf Landesebene und auch noch nicht in allen Bundesländern. Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages hatten im Januar 2019 einen Überblick über den Sachstand der Förderung in der Weidetierhaltung veröffentlicht.<sup>29</sup> Dieser bestätigt die unterschiedliche und meist nur punktuelle Umsetzung von zur Verfügung stehenden Fördermaßnahmen.

Die Bedeutung von Herdenschutzmaßnahmen als effektive, präventive Maßnahme und deren konsequente Umsetzung hatten der EU-Umweltkommissar Karmenu Vella und der EU-Landwirtschaftskommissar Phil Hogan zuletzt im Februar 2019 in einem gemeinsamen Brief an die Umwelt- und Agrarminister der einzelnen Mitgliedstaaten nochmals betont. Danach kann eine Koexistenz von Mensch und Wolf in Europa nur

<sup>27</sup> Vollzitat: Förderrichtlinie Natürliches Erbe vom 15. Dezember 2014 (SächsABl. SDr. 2015 S. S 28), die zuletzt durch die Richtlinie vom 25. Januar 2019 (SächsABl. S. 278) geändert worden ist, zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 7. Dezember 2017 (SächsABl. SDr. S. S 433)

<sup>28</sup> s. <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/news/2019-03-27-woelfe-mehr-geld-fuer-schutz-von-tierherden/>

<sup>29</sup> s. <https://www.bundestag.de/resource/blob/627298/.../WD-5-158-18-pdf-data.pdf>

dann gelingen, wenn Agrar- und Umweltministerium an einem Strang ziehen und entsprechende Maßnahmen konsequent umsetzen.

Neben den bisher nur punktuell umgesetzten Förderrichtlinien auf Landesebene fehlt es darüber hinaus aber auch noch an einschlägigen Erfahrungen aus der Praxis und damit hinsichtlich der Effizienz und Wirksamkeit dieser Regelungen.

### **(b) Defizite beim Einsatz von Herdenschutzhunden**

In Deutschland werden Herdenschutzhunde bisher nur vereinzelt eingesetzt. Nach wie vor bestehen rechtliche Unsicherheiten in Bezug auf den Einsatz von Herdenschutzhunden. Diese ergeben sich im Zusammenhang mit der geltenden TierSchHundeV. Das BMEL hatte bereits mit Schreiben vom 12. Juli 2017<sup>30</sup> angekündigt, dass es eine Anpassung der TierSchHundeV plane, um bestehende Unsicherheiten zu bereinigen. Ein entsprechender Entwurf wurde im letzten Jahr von zahlreichen Tierschutzverbänden vorgelegt, jedoch nicht weiter verfolgt. Vor dem Hintergrund des ständig steigenden Handlungsdrucks sollte dieser baldmöglichst bearbeitet und verabschiedet werden. Der entsprechende aktuelle Entwurfsvorschlag der Verbände befindet sich in Anlage 1.<sup>31</sup> Die Anpassung der TierSchHundeV wäre ein erster wichtiger Schritt für den rechtlich gesicherten systematischen Einsatz von Herdenschutzhunden. Darüber hinaus sollten bundeseinheitliche Rahmenregelungen zur Förderung von Herdenschutzhunden erlassen werden.

---

<sup>30</sup> s. BMEL: Tierschutz; Tierschutz-Hundeverordnung - Anforderungen an das Halten von Herdenschutzhunden“, Schreiben, Az 321-34805/0019, 12.07.2017, <https://www.lsv-st.de/.../userfiles/.../Länder-Auslegung%20Herdenschutzhunde.pdf>

<sup>31</sup> Weitere Einzelheiten zu diesem Entwurfsvorschlag finden sich unter: <https://www.tierschutzbund.de/news-storage/heimtiere/120718-einsatz-von-herdenschutzhunden/>

### **(c) Defizite bei allgemeinen Herdenschutzmaßnahmen wie Elektrozäunen**

Auch in Bezug auf Einzäunungen lassen sich in Deutschland nach wie vor Defizite erkennen. Viele Herden sind nicht eingezäunt oder nur mit unzureichenden oder defekten Zäunen. Die EU-Studie zu den großen Karnivoren sowie zahlreiche gutachterliche Stellungnahmen sehen aber auch Einzäunungen als wesentliche Maßnahme zum Herdenschutz an, insbesondere während der Kalb- und Ablammsaison. Die EU-Studie gibt für Einzäunungen die nachfolgenden Empfehlungen:

- Abwehrzäune: diese sollten eine Mindesthöhe von 2 Metern aufweisen, verknotet sein und mindestens fünf Leitungen mit einem Mindestabstand von 20 bis 30 cm aufweisen. Dabei sollte die niedrigste nicht mehr als 20 cm vom Boden entfernt sein und die höchste mindestens 90 bis 110 cm über dem Boden sein. Das Fundament sollte 20 cm tief im Boden begraben sein;
- elektrische Zäune: diese sollten die vorgegebenen Maße aufweisen und zur weiteren Abwehr elektronische Reize haben, um die Tiere weiter abzuschrecken;
- Turbo-Lappenzäune: hierbei handelt es sich um eine Mischung aus elektrischen Zäunen verbunden mit sichtbaren Abwehrhilfen (z.B. Stofflappen);<sup>32</sup>

Im Juni diesen Jahres hatte bereits eine Gruppe aus 11 deutschen Naturschutzverbänden den erweiterten Einsatz von Herdenschutzmaßnahmen gefordert und ebenfalls Forderungen an Mindesthöhen für Zäune aufgestellt.<sup>33</sup> Wichtig ist in jedem Fall, dass

---

<sup>32</sup> s. POLICY DEPARTMENT FOR CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States, S.43

<sup>33</sup> s. <https://www.nabu.de/news/2019/06/26516.html>



einheitliche Standards festgelegt werden und auch umgesetzt werden, die sich nach Möglichkeit auch an EU-Standards orientieren sollten.

## **V Förderprämien wie z.B. Weidetierhalterprämien**

Neben Herdenschutzmaßnahmen hat sich auch die Bedeutung von sonstigen Fördermaßnahmen, wie z.B. finanzielle Zuwendungen an betroffene Weidetierhalter als wichtiges Element zur sozialen Akzeptanz des Wolfes herausgestellt.

### **1. Richtlinie des BMEL vom 10. Juli 2019 für Wanderschäfer**

Das BMEL hat mit Wirkung vom 15. Juli 2019 eine „Richtlinie des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zur Förderung der Wanderschäfer für Maßnahmen zum Schutz der Herde vor dem Wolf vom 10. Juli 2019 erlassen“.<sup>34</sup>

Danach können Wanderschäfer bis zum 31. August 2019 einen Antrag stellen und eine Förderung in Höhe von 36 Euro pro Tier für Schutzmaßnahmen vor dem Wolf beantragen. Die entsprechenden Mittel kommen aus dem sog. Bundesprogramm Wolf. Das Programm wurde zwar grundsätzlich begrüßt, seitens der Schäfer wurde aber kritisiert, dass aufgrund der Ausgestaltung der Förderkonditionen nur wenige Schäfer tatsächlich eine Förderung beantragen könnten, weil die Rahmenbedingungen zu eng gehalten seien. Dies liege vor allem daran, dass die durchschnittliche Weidefläche vieler Schäfer weit größer als 40 Hektar sei, die in den Förderbedingungen als maximale Weidefläche vorgesehen sind. Zudem seien viele Schäfer mit deutlich mehr als 200 Schafen unterwegs.<sup>35</sup> Dies zeigt einmal mehr die bisher unzureichenden Umsetzungsmaßnahmen in diesem Bereich.

<sup>34</sup> s. [https://www.ble.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/190716\\_BuPro\\_Wolf.html](https://www.ble.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/190716_BuPro_Wolf.html)

<sup>35</sup> s. <https://www.outfox-world.de/news/bundesprogramm-wolf-schaefer-kritisieren-rahmenbedingungen.html>

## **2. Hessische Herdenschutzprämie plus vom Juni 2019**

In Hessen gibt es seit Juni die sog. Herdenschutzprämie plus<sup>36</sup>, die Antragsfrist lief bis zum 31. Juli 2019. Diese stellt einen Zuschuss für den Arbeitsmehraufwand und die Investitionskosten bei der Einführung von Herdenschutzmaßnahmen dar. Es handelt sich dabei um eine Flächenprämie in Höhe von 31 Euro pro Hektar. Das Umweltministerium stellt hierfür Landesmittel in Höhe von 500.000 Euro bereit.

## **3. Defizite bei Förderprämien**

Die vorstehenden Beispiele verdeutlichen, dass auch im Bereich der Förderprämien die bestehenden Möglichkeiten nur punktuell und nicht umfassend ausgenutzt werden. Auch hier sollten schnellstmöglich bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die betroffenen Schäfer zu unterstützen, indem ihnen Förderprämien gewährt werden und Entschädigungsleistungen für Risse durch den Wolf geleistet werden. Gegebenenfalls bedarf es hierzu vorab intensiverer Untersuchungen um sicherstellen zu können, dass die entsprechenden Maßnahmen auch möglichst umfassend greifen.

Wie zahlreiche Studien bewiesen haben, handelt es sich auch bei den Fördermaßnahmen um eine wichtige Ergänzung zu den notwendigen Herdenschutzmaßnahmen, mit denen auch die soziale Akzeptanz des Wolfes gefördert werden kann.

Ziel solcher Maßnahmen sollte immer eine möglichst umfassende Förderung der betroffenen Gruppen sein. Vor diesem Hintergrund ist auch in diesem Bereich noch ein erheblicher Nachbesserungsbedarf zu erkennen, der baldmöglichst angepasst werden sollte.

---

<sup>36</sup> s. <https://umwelt.hessen.de/presse/pressemitteilung/herdenschutzpraemie-plus-31-euro-pro-hektar-ganz-hessen-zum-schutz-von-schaf-und-ziegenherden>

## VI Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Tötungsmaßnahmen haben sich bisher als nur bedingt geeignet zur Bekämpfung von Nutzierrissen herausgestellt. Zweifel ergeben sich darüber hinaus, ob sich die Erfüllung der strengen Anforderungen an die hierzu erforderlichen Ausnahmegenehmigungen in Deutschland bisher überhaupt vollumfänglich und mit der erforderlichen Rechtssicherheit nachweisen lassen.

Die Bedeutung eines umfassenden Nachweises für das Vorliegen aller Voraussetzungen des Artikel 16 FFH-Richtlinie zeigen aber auch insbesondere die finnischen Verfahren vor dem EuGH. Zu diesen Voraussetzungen gehört nun mal ein umfassendes Herdenschutzmanagement. Hieran ändert auch das in den letzten Wochen verbreitete vereinfachte Verständnis der Stellungnahme des Generalanwaltes des EuGH vom Mai diesen Jahres nichts, wonach der EuGH künftig eine kontrollierte Wolfsjagd als rechtlich zulässig ansehe. Eine intensivere Beschäftigung mit dieser Stellungnahme zeigt, dass die hohen Anforderungen an Ausnahmegenehmigungen nach wie vor aufrechterhalten werden und dem Artenschutz nach wie vor seine besondere Bedeutung zukommt.

Schaut man sich einzelne Ausnahmegenehmigungen für die Tötung einzelner Wölfe genauer an, kommen zudem weitere Zweifel auf angesichts der immensen Kosten, die durch eine solche geplante Tötung verursacht werden. Ungeachtet aller sonstigen Bedenken stellt sich allein schon vor diesem Hintergrund die Frage nach der Verhältnismäßigkeit von solchen Maßnahmen wie unlängst der Fall des Rodewalder Rüden gezeigt hat. Auf eine Kleine Anfrage hin teilte das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz Anfang August

2019<sup>37</sup> mit, dass für den bisherigen Zeitraum sich allein die Kosten für einen externen Dienstleister auf 48.201,64 Euro belaufen. Zuzüglich der Personalkosten in der Landesverwaltung, den Einsatz von Ordnungskräften sowie den Übertragungskosten für die Aktivierung der GPS-Satellitenhalsbänder fielen bisher insgesamt Kosten von rund 83.000,00 Euro an. Die Ausgleichszahlungen für die dem Wolf zugeordneten Risse betragen hingegen lediglich 2887,70 Euro. Ob mit einer eventuellen künftigen Tötung des Rüden die Konfliktsituation in der Region tatsächlich geklärt sein wird oder aber ob es zu neuen Konfliktsituationen kommen wird ist völlig offen.

Herdenschutzmaßnahmen haben sich hingegen in zahlreichen Studien als wirksamer Schutz vor Übergriffen erwiesen. Bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen bestehen in Deutschland noch erhebliche Defizite. Die Kosten für solche Maßnahmen werden darüber hinaus – anders als Tötungskosten, die immer wieder vollständig anfallen – mit zunehmender Umsetzung sinken.

Die bestehenden großen Defizite bei der einheitlichen Umsetzung von Herdenschutz- und sonstigen Fördermaßnahmen in Deutschland müssen daher schnellstmöglich durch Schaffung von einheitlichen Rahmenvorgaben auf Bundesebene mit einer entsprechenden Umsetzung durch die Länder beseitigt werden. Erforderliche Anpassungen wie bei der TierSchHundeV sollten ebenfalls unverzüglich angegangen werden.

Wirksame Herdenschutzmaßnahmen sind zudem unerlässlich für die Gewährung von weiteren Förderprämien unter geltendem EU-Recht. Auch in diesem Bereich sollten die bestehenden Möglichkeiten durch einheitliche Rahmenbedingungen baldmöglichst umgesetzt werden.

---

<sup>37</sup> s. Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung der Niedersächsischen Landesregierung, Drs. 18/4283, verteilt am 05.08.2019

Schließlich muss man den künftigen Einsatz von solchen Maßnahmen wohl auch schlicht als ein Wechsel bei der Methode der Tierhaltung ansehen. „Gegebenenfalls muss eine solche Tradition unter neuen Umständen auch durch ein geeignetes Weidemanagement, als anerkannte Maßnahme des Grundschutzes analog zu technischen Einrichtungen beziehungsweise Herdenschutzhunden, angepasst werden“.<sup>38</sup>

Für potentielle Gesetzesänderungen sollte daher unbedingt das noch nicht vorliegende Urteil des EuGH zur Wolfsjagd in Finnland und der für Ende diesen Jahres/Anfang nächsten Jahres angekündigte aktualisierte Leitfaden zur FFH-Richtlinie, in dem die Entscheidungen und Entwicklungen der letzten Jahre u.a. zu Artikel 16 der FFH-Richtlinie berücksichtigt werden, abgewartet werden, um ggf. bestehende aktuelle Missverständnisse klären zu können und die entsprechenden Vorgaben des EuGH bzw. der EU Kommission bei einer eventuellen Gesetzesänderung mitberücksichtigen zu können. Bis dahin steht mit dem aktuellen Artikel 45 BNatSchG eine ausreichende Gesetzesgrundlage für erforderliche Einzelentscheidungen zur Verfügung.

Artenschutz ist kein Thema für politische Schnellschüsse!

**Almuth Hirt**  
**Vors. RiObIG a.D.**  
**Mitglied der DJGT**

**Christina Patt**  
**Rechtsanwältin**  
**Mitglied der DJGT**

---

<sup>38</sup> s. Stellungnahme des Landesbund für Vogelschutz zum bayerischen Aktionsplan Wolf:  
<https://www.wiesentbote.de/2019/03/12/aktionsplan-wolf-veroeffentlicht/>

## Anlage 1

### **Entwurf zur Änderung der TierSchHundeV**

Die "Tierschutz-Hundeverordnung vom 2. Mai 2001 (BGBl. I S. 838), die durch Artikel 3 der Verordnung vom 12. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4145) geändert worden ist" wird wie folgt geändert:

1. Nach § 7 wird folgender § 8 eingefügt:

§ 8 Anforderungen an das Halten von Herdenschutzhunden im Einsatz

(1) Herdenschutzhunde dürfen während des Einsatzes oder während der Ausbildung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere vor Beutegreifern auf Naturflächen im Freien nur gehalten werden, wenn die Anforderungen der Absätze 2 bis 5 erfüllt sind. Die §§ 4, 6 und 7 sind nicht anzuwenden.

(2) Die Haltungseinrichtungen müssen so beschaffen sein, dass sie den Herdenschutzhunden ausreichend Schutz vor widrigen Witterungseinflüssen bieten. Die Bestimmungen von § 3 Absatz 2 Nummern 1 und 3 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 2006 (BGBl. I S. 2043), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. April 2016 (BGBl. I S. 758) geändert worden ist, sind auf Herdenschutzhunde i Einsatz entsprechend anzuwenden.

(3) Jedem Herdenschutzhund steht auf Freiflächen eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche von mindestens 16 qm zur Verfügung. Keine Seite der Gesamtfläche darf kürzer als 4m sein.

(4) Zeitweilig oder festumzäunte Flächen, die mit stromführenden Vorrichtungen zur Abwehr von Beutegreifern abgesichert sind, müssen so gestaltet sein, dass ein Herdenschutzhund sechs Meter horizontalen Abstand zu diesen Vorrichtungen halten kann. Für jeden weiteren

Herdenschutzhund, der auf einer Fläche gehalten wird, erweitert sich dieser Abstand um zwei Meter. Auf Deichflächen genügt ein Abstand von insgesamt vier Metern, sofern die örtlichen Bedingungen keinen größeren Abstand zulassen.

(5) Anbindehaltung ist nicht zulässig.

2. Die §§ 8 bis 14 werden die §§ 9 bis 15.