



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

Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Berlin, 22.06.2019

I. Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 (FFH-RL) und der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV. Außerdem sind die Vorschriften der Berner Konvention, die seit 1985 in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft ist, zu beachten.

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.

Der Wolf gehört nach Anhang IV Buchst. a) der FFH-RL und Anhang II der Berner Konvention zu den streng geschützten Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse. Sowohl Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL wie Art. 6 Satz 2 Buchst. a) der Berner Konvention verpflichten die Mitgliedstaaten, jede Form des absichtlichen Fangens und Tötens von streng geschützten Tieren zu verbieten.

Richtlinien gelten im Gegensatz zu Verordnungen der Union nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Sie sind nach Art 288 Abs.3 AEUV für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Nach der Rechtsprechung des EuGH verlangt die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden; es kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48
BIC: WELADED1MST

vollständige Anwendung der Richtlinie in klarer und bestimmter Weise gewährleistet.

Die FFH-RL ist durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in nationales Recht umgesetzt. Änderungen des BNatSchG haben sich, wie das BNatSchG, ebenfalls an den durch die FFH-RL vorgegebenen Rahmen zu halten.

Aus den bisherigen EuGH-Entscheidungen (EuGH 14.06.2007, Az.: C – 342/05) ergeben sich folgende grundsätzliche Erwägungen, die als Leitfaden für eine richtlinienkonforme Umsetzung der FFH-RL zu gelten haben:

- Die Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL sind eng auszulegen, da sie eine Abweichung des strengen Schutzregimes der Richtlinie darstellen.
- Da es sich um einen Ausnahmetatbestand handelt, liegt die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen einer jeden Ausnahmegenehmigung bei der jeweiligen Behörde des Mitgliedstaates.
- Eine Abweichung von dem Schutzstatus kann nur auf der Grundlage einer Entscheidung ergehen, in der die Gründe und die Anforderungen an diese Abweichung eindeutig und in hinreichendem Umfang dargelegt werden.
- Zur Auslegung des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL sind die zu Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie ergangenen Entscheidungen heranzuziehen, d. h. eine Ausnahmegenehmigung kann nur dann erteilt werden, wenn sie auf wissenschaftlichen, also geographischen, klimatischen, umweltbezogenen und biologischen Erkenntnissen beruhen.

- Zu beachten ist ferner das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das zu den allgemeinen Grundsätzen des EU- Rechts gehört.

II. Die vorgeschlagene Änderung des BNatSchG ist darüber hinaus auch an den Vorschriften des Tierschutzgesetzes zu messen, § 37 Abs. 2 BNatSchG.

III. 1. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG soll dahin geändert werden, dass in Übereinstimmung mit der deutschen Fassung des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b) FFH-RL eine Ausnahmegenehmigung zur Verhütung „ernster“ Schäden statt wie nach der geltenden Fassung zur Verhütung „erheblicher“ Schäden erteilt werden kann.

Ob auf Grund dieser Änderung Wölfe oder andere streng geschützte Tiere wie z. B. Biber und Fischotter, für die diese Änderung ebenfalls gilt, leichter getötet werden können, erscheint fraglich, zumal in Artikel 1 Nummer 2 der Begründung des Referentenentwurfs das Vorliegen „ernster“ Schäden mit „erheblichen“ Schäden, wie sie in Art. 9 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/147/EG verlangt werden, gleichgesetzt wird. In Übereinstimmung damit heißt es in der englischen Fassung „serious damage“, in der spanischen Fassung „graves danos“ und in der französischen Fassung „dommage important“. Übersetzt werden diese Begriffe mit schwer, schwerwiegend, gefährlich. Die verschiedenen Sprachfassungen sind zur Auslegung auch des Begriffs „ernst“ heranzuziehen (EuGH 18.05.2006, Az.: C- 221/04).

2. Mit der Änderung zu „oder sonstige ernste Schäden“ sollen nun auch Schäden an durch ausreichende Herdenschutzmaßnahmen geschützten Weidetieren von Hobbyhaltern die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 Nr. 1 BNatSchG rechtfertigen können.

Das stimmt mit dem Wortlaut in Art.16 Abs. 1 Buchst. b) FFH-RL überein: geschützt sind ernste Schäden in der Tierhaltung, wirtschaftliche Schäden werden nicht verlangt. Dass nicht nur wirtschaftliche Interessen Ausnahmen von den Verboten des Art. 12 FFH-RL begründen können, ergibt sich auch daraus, dass in Art. 16 Abs. 1 Buchst. b) FFH-RL auch sonstige Formen des Eigentums ohne wirtschaftlichen Bezug geschützt sind.

3. Nach § 45a Abs. 1 Satz 2 findet § 45 Abs. 5 BNatSchG keine Anwendung, und zwar nur für Wölfe. Eine sachliche Begründung für diese, nur Wölfe betreffende, Regelung fehlt. Das in der Gesetzesbegründung angeführte Risiko einer Gewöhnung an den Menschen bei Aufnahme verletzter Wölfe durch Private, überzeugt nicht, da nach der geltenden Fassung des § 45 Abs. 5 Satz 4 BNatSchG die Aufnahme streng geschützter Tiere der zuständigen Behörde zu melden ist, die die Herausgabe des aufgenommenen Tieres verlangen und über die weitere Unterbringung in einer Einrichtung, die dem Risiko einer Gewöhnung Rechnung tragen kann, entscheiden kann. Durch diese Regelung ist dem Risiko einer Gewöhnung an den Menschen bereits angemessen Rechnung getragen, sodass die Neufassung nicht nur sachlich nicht gerechtfertigt ist, sondern auch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt. Sie ist weder notwendig noch erforderlich, um das Ziel, dem Risiko einer Gewöhnung an den Menschen Rechnung zu tragen, zu erreichen.

Die Frage, wie mit verletzten, kranken und hilflosen Wölfen nach dem Willen des Entwurfs verfahren werden soll, bleibt offen. Übersehen wird dabei, dass bei Wegfall des § 45 Abs. 5 BNatSchG für Wölfe der mögliche Anwendungsvorrang des BNatSchG nach § 37 Abs. 2 BNatSchG entfällt und das Tierschutzgesetz zur Anwendung kommt. Danach kommen Verstöße nach § 17 TierSchG durch Unterlassen in Betracht, etwa durch

vorangegangenes Tun z. B. durch Anfahren des Wolfes und dadurch bedingte Verletzungen oder durch Tötung der Elterntiere und die dadurch verursachte Hilflosigkeit der Welpen (Hirt / Maisack/ Moritz Kommentar zum Tierschutzgesetz, 3.Aufl. Rn. 3 zu § 17) Außerdem steht eine Straftat nach § 323c StGB wegen unterlassener Hilfeleistung im Raum (Hirt/Maisack/Moritz a. a. O. Rn. 141, Einf.).

4. § 45a Abs. 2 regelt die Möglichkeit des Abschusses von Einzeltieren eines Rudels, auch wenn Schäden bei Nutzierrissen keinem bestimmten Wolf eines Rudels zugeordnet worden sind, bis zum Ausbleiben der Schäden, auch um den Preis des Auslöschens eines ganzen Rudels.

a) Nach dem Wortlaut von § 45a Abs. 2 genügen bereits Schäden für eine Ausnahmegenehmigung. Das würde gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Buchst.

b) FFH-RL, der als Ziel die Verhütung „ernster“ Schäden verlangt, verstoßen. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf hingewiesen, dass zur Abwendung drohender ernster landwirtschaftlicher Schäden durch Nutzierrisse Tiere entnommen werden können. Zur Klarstellung sollte jedoch auch in den Gesetzestext aufgenommen werden, dass als Voraussetzung für eine Entnahme „ernste Schäden“ drohen müssen.

b) Art.12 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL verbietet alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren von in Anhang IV Buchst. a) genannten Tierarten. Diese Vorschrift bezieht sich auf das einzelne Individuum. Dies ergibt sich aus der Definition des Begriffs „Exemplar“ in Art 1 Buchst. m) FFH-RL. Danach ist „Exemplar“ jedes Tier – lebend oder tot – der in Anhang IV und Anhang V aufgeführten Arten. Folgerichtig kann sich die in Art. 16 Abs. 1 FFH-RL normierte Ausnahme von dem Tötungsverbot des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL nur auf

einzelne Individuen, auf die die Ausnahmetatbestände des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zutreffen, beziehen. Damit verbietet sich der Abschuss von einzelnen Rudelmitgliedern auch ohne Zuordnung der Schäden zu einem bestimmten Einzeltier.

c) Nach dem Urteil des EuGH vom 14.06.2007, Rn. 42 ist der Nachweis erforderlich, dass die Genehmigung zum Abschuss eines oder mehrerer Mitglieder eines Rudels, dem Tiere angehören, die Schäden verursachen oder verursachen können, diesen Schäden vorbeugen, sie ausschalten oder verringern können. Die Beweislast hierfür obliegt der Stelle, die die Genehmigung erteilt (EuGH a. a. O. Rn. 25).

Die allgemein gehaltenen Ausführungen in der Begründung des Gesetzesentwurfs, eine derartige Ausnahme müsse geeignet sein, Schäden vorzubeugen, sie zu vermeiden oder zu verringern, stellt den erforderlichen Beweis nicht dar und rechtfertigt daher nicht die Entnahme einzelner Tiere, die nicht sicher den Schaden verursacht haben. Eine Tötung ist daher nur zulässig, wenn sich dadurch ein Schaden tatsächlich verhindern lässt. Für jeden einzelnen Wolf ist daher darzutun, dass seine Tötung erforderlich und geeignet ist, Schäden zu verhindern (Gutachten Prof. Dr. Lous/ Meyer-Ravenstein vom 6.12./14.12.2009, Seite 16).

Im „Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der Richtlinie 92/ 43 des Rates vom 21. Mai 1992“ Seite 60 heißt es hierzu:

„(12) Eine gültige Ausnahme kann nur dann gewährt werden, wenn sich die zuständigen nationalen Behörden vergewissert haben, dass alle Bedingungen, die für sämtliche genehmigten Ausnahmen gelten, erfüllt sind und auch dass die Gesamtheit der Ausnahmen nicht zu Auswirkungen führt, die gegen die Ziele von Artikel 12 und der Richtlinie im Ganzen

verstoßen. Folglich erfordert die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf die Genehmigung von Ausnahmen eine sorgfältige Untersuchung und Rahmenregelung auf nationaler Ebene und/oder Ebene der biogeografischen Region innerhalb des Mitgliedstaats.“

Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, wie es der „Leitfaden“ fordert, ist § 45a Abs. 2 BNatSchG mit EU-Recht nicht vereinbar. Danach müssen zunächst die Ziele, die mit einer Ausnahmegenehmigung erreicht werden sollen, eindeutig definiert und die geplante Maßnahme muss geeignet und erforderlich sein, das jeweilige Ziel zu erreichen (so auch der Schlussantrag des Generalanwalts des EuGH im Verfahren C 674/ 17).

Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass nach § 45a Abs. 2 des Entwurfs Entnahmen der Mitglieder eines Rudels auch ohne Bezug dieses Rudels zu Rissen angeordnet werden können – das wäre ein eindeutiger Verstoß gegen Art. 12 und Art. 16 Abs. 1 Buchst. b) FFH-RL – , ist Voraussetzung von Entnahmen nach § 45a Abs. 2, dass Nutztierrisse einem bestimmten Rudel zugeordnet werden können. Der zunächst nach einem Nutztierriß beigezogene Wolfsberater trifft auf Grund des Schadensbildes eine erste Einschätzung. Ob ein Unfall oder ein Riss vorliegt, und wenn letzteres der Fall ist, welches Tier der Verursacher ist, kann er nicht klären, naturgemäß ebenso wenig, ob Mitglieder eines Wolfsrudels involviert sind. Selbst, wenn sich der Riss in dem Revier eines Wolfsrudels ereignete, ist nicht auszuschließen, dass ein durchwandernder Wolf und nicht ein Mitglied des ortsansässigen Rudels der mögliche Verursacher des Risses ist. Klarheit bringt erst die Auswertung der von dem Wolfberater gesicherten DNA – Spuren, z. B. Speichelreste an dem Beutetier oder Haarproben. Erst dann steht fest, ob ein Wolf und welches Individuum der Verursacher war und welchem Rudel es, wenn dieses über

DNA-Analysen identifiziert ist, angehört. Die Zuordnung von Nutztierissen einem bestimmten Rudel setzt daher die Zuordnung der Risse einem bestimmten Individuum als Mitglied dieses Rudels voraus. Auf welche Weise Nutztierisse einem bestimmten Rudel zugeordnet werden können, auch wenn sie durch genetische Untersuchungen nicht eindeutig einem bestimmten Tier dieses Rudels angelastet werden können, lässt die Begründung des Entwurfs offen.

Die § 45a des Entwurfs zugrundeliegende Annahme, dass Nutztierisse zwar nicht einem bestimmten Individuum eines Rudels wohl aber dem Rudel zugeordnet werden können, ist daher nicht nachvollziehbar.

Auch im Übrigen entspricht § 45a des Entwurfs nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Danach müsste bereits die Entnahme des ersten Wolfes geeignet und erforderlich sein, weitere Schäden zu verhindern. Ob dies der Fall ist, stellt sich aber erst im Nachhinein heraus, wenn weitere Risse ausbleiben oder nicht. Das gilt auch für alle weiteren Entnahmeentscheidungen.

Nicht berücksichtigt der Entwurf ferner, dass auf Grund der DNA-Analyse feststeht, ob das die Schäden verursachende Tier eine Fähe oder ein Rüde ist. Eine Entnahmeentscheidung, die diesem Ergebnis der DNA-Analyse nicht Rechnung trägt und alle Rudelmitglieder ohne Rücksicht darauf, ob sie als Schadensverursacher in Betracht kommen oder nicht, verstößt gegen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Experten sollten in der Lage sein, in der Landschaft eine Fähe, zumindest eine trüchtige oder säugende von anderen Individuen zu unterscheiden.

d) Hinzu kommt, dass § 45a Abs. 2 kein Verbot der Tötung von Elterntieren enthält, was sich im Hinblick auf den Erhaltungszustand der Population,

gerade wenn dieser – wie vorliegend – ungünstig ist, dahingehend auswirkt, dass eine Entnahme für den Erhaltungszustand nicht mehr neutral ist (Schlussantrag des Generalanwalts des EuGH im Verfahren EuGH Az.: C 674/17). Eine Art. 16 Abs. 1 der FFH-RL und § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG entsprechende Berücksichtigung des Erhaltungszustands der Population bei Tötung ganzer Rudel einschließlich der Welpen lässt die geplante Gesetzesänderung vermissen, mit der Folge, dass die sukzessive Tötung der Mitglieder eines Rudels gegen Art. 16 Abs. 1 FFH-RL verstößt. Darüber hinaus stellt das durch die Tötung der Elterntiere bewusst eingegangene Risiko des Verhungerns der Welpen einen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL und § 17 TierSchG dar.

IV. Nach § 45a Abs. 2 Satz 2 gilt die in Satz 1 geregelte Möglichkeit des Abschusses weiterer Wölfe auch für Tötungen im Interesse der Gesundheit des Menschen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG.

Gegen diese Bestimmung bestehen im Hinblick auf das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit erhebliche Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem Urteil vom 26.07.2005, Az.: 1 BvR 782/ 94 ausgeführt:

„Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren. Zu den Anforderungen gehört es, dass hinreichend klare Maßstäbe für Abwägungsentscheidungen bereitgestellt werden. Je ungenauer die Anforderungen an die dafür maßgebende tatsächliche Ausgangslage gesetzlich umschrieben sind, umso größer ist das Risiko unangemessener Zuordnung von rechtlich erheblichen Belangen. Die Bestimmtheit der Norm soll auch vor Missbrauch schützen, sei es durch den Staat selbst oder – soweit die Norm Rechtsverhältnisse der Bürger untereinander regelt – auch durch

diese Schließlich dienen die Normenbestimmtheit und die Normenklarheit dazu, die Gerichte in die Lage zu versetzen, getroffene Maßnahmen anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren.“

Diesen Anforderungen wird die kursorische Regelung in § 45a Abs. 2 Satz 2 nicht gerecht. Es bleibt offen, welche Voraussetzungen für die Tötung eines Rudelmitglieds im Interesse der Gesundheit von Menschen vorliegen müssen, nach welchen Kriterien die Zuordnung eines Individuums zu einem bestimmten Rudel erfolgt, nachdem ein DNA-Abgleich in der Regel mangels auswertbarer Spuren nicht in Betracht kommt und unter welchen Gegebenheiten weitere Entnahmen erfolgen können. Die in § 45a Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs festgelegten Voraussetzungen bei Nutztierrißen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG sind auf Ausnahmeentscheidungen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG nicht übertragbar, da die zugrundeliegenden Sachverhalte nicht vergleichbar sind. § 45a Abs. 2 Satz 2 ist daher verfassungsrechtlich nicht haltbar.

V. 1. Nach § 45a Abs. 3 des Entwurfs sind Wolfshybriden in der freien Natur zu entnehmen d. h. zu töten, die Verbote des § 44 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 sollen nach dem Entwurf für sie nicht gelten.

Wolfshybriden zählen wie der Wolf zu den streng geschützten Arten von gemeinschaftlichem Interesse, Art. 2 Buchst. t) der VO (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 09.12.1996 in Verbindung mit Anhang A und Anhang B und VO (EG) Nr. 1497/2003 der Kommission vom 18.08.2003, Anhang A und Anhang „Erläuterungen zur Auslegung der Anhänge A, B, S und D“, Nr. 10, sowie VO (EU) 2016/2029 der Kommission vom 10.11.2016, Anhang „Erläuterungen zur Auslegung der Anhänge A, B, C und D, Nr. 11. Für sie gilt das Tötungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. § 44 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BNatSchG setzen die in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) und b) FFH -

RL enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten um, alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren der in Anhang IV Buchst. a) genannten Tierarten, sowie jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeiten zu verbieten. Mit der Aufhebung von § 44 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BNatSchG für Wolfshybriden als einer streng geschützten Tierart verstößt der Entwurf gegen Art. 12 Buchst. a) und b) FFH-RL; damit riskiert der Gesetzgeber ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission.

Gerechtfertigt wird die Tötungsanordnung für die Wolfshybriden mit der Gefahr des Einbringens von Haustiergenen in die Wildtierpopulation für die Wildtierpopulation. Ausnahmen von den in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG und Art 12 Abs. 1 Buchst a) FFH-RL normierten Tötungsverboten sind nur bei Vorliegen einer der Ausnahmetatbestände nach § 45 Abs. 7 Nr. 2 BNatSchG und Art. 16 Abs. 1 Buchst. a) FFH-RL zulässig. Diese setzen voraus, dass sich Exemplare besonders geschützter Tierarten so stark ausbreiten, dass sie andere Tiere von ihren Standorten zu verdrängen oder zu vernichten drohen (Lütkes/Ewer Kommentar zum BNatSchG, 2. Aufl., § 45 Rn 37). Bei einer von der Senckenberg Gesellschaft für Naturforschung festgestellten Hybridisierungsrate der Wölfe in Deutschland von unter 1% ist eine Gefahr, dass sich Hybriden so stark ausbreiten, dass sie den reinerbigen Wolf verdrängen, nicht zu begründen. Dies bestätigt auch der Hinweis in der Begründung des Entwurfs, dass in den letzten zwanzig Jahren lediglich zwei Wolf-Hund-Hybridisierungsereignisse nachgewiesen worden sind. Generell kommt eine Verpaarung freilebender Wölfe mit Hunden in Deutschland, anders als in Gebieten mit einer großen Zahl streunender und verwilderter Hunde, so selten vor, dass eine allgemeine Tötungsanordnung, wie sie der Entwurf enthält, nicht sachgerecht ist. Sie widerspricht auch dem Grundsatz, dass Ausnahmeentscheidungen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG im Wege

einer Einzelfallentscheidung unter Anwendung pflichtgemäßen Ermessens zu treffen sind (Lütkes/Ewer a. a. O. § 45 Rn. 26). Für eine derartige Einzelfallentscheidung lässt § 45a Abs. 3 keinen Raum. Der Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurfes, im Regelfall sei schon bisher von einer Ermessensreduzierung auf Null ausgegangen worden, entspricht zwar der Praxis, nicht aber der Rechtslage.

Die in § 45a Abs. 3 normierten Ausnahmen von den in § 44 Abs. 1 Nr.1 BNatSchG und Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) und b) FFH-RL normierten Verboten verstößt auch gegen § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG und Art. 16 Abs. 1 Satz 1 FFH-RL, sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Als Alternative, die ohne die Tötung der Hybriden die Einbringung von Hundegenen in die Wolfspopulation verhindert, kommt das Einfangen und die Sterilisation (keine Kastration) der Hybriden und ihre anschließende Wiederfreilassung in Betracht, wie es Italien erfolgreich praktiziert. Für die Befürchtung, dass sich dadurch die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber freilebenden Wölfen verschlechtern würde, gibt es keine Belege.

2. Soweit die Tötung der Wolfshybriden auf die Empfehlung 173 des Ständigen Ausschusses der Berner Konvention gestützt wird, bestehen erhebliche Zweifel an der Verbindlichkeit der Empfehlungen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der sog. Legehennen Entscheidung (BVerfGE 101, 1) die Empfehlungen des Ständigen Ausschusses des Europarates zum Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (LwTierhÜbk) für verbindlich gehalten und dies auf Art. 9 LwTierhÜbk gestützt. Das LwTierhÜbk enthält Bestimmungen über die Beschlussfähigkeit des Ausschusses, die notwendige Anzahl der abgegebenen Stimmen für die Annahme von Empfehlungen, die notwendigen Mehrheiten der Stimmen bei der Fassung

von Beschlüssen, sowie das Wirksamwerden einer Empfehlung. Entsprechende Bestimmungen fehlen in der Berner Konvention. Sie enthält zwar in Art. 14 Regelungen über den Inhalt von Empfehlungen, aber im Gegensatz zu den in Art 16 und 17 bzgl. der Änderungen der Artikel des Übereinkommens und seiner Anhänge, keine Bestimmungen bezgl. der Annahme von Empfehlungen, hinsichtlich der notwendigen Anzahl der abgegebenen Stimmen, der Beschlussfähigkeit, des Wirksamwerdens der Empfehlungen und einer verpflichtenden Anwendung durch die Vertragsparteien. Die Empfehlungen der Berner Konvention sind auch nicht wie die Empfehlungen zum LwTierHÜbk in nationales deutsches Recht umgesetzt worden. Während das Zustimmungsgesetz zum LwTierHÜbk hierzu in Art. 2 die Art der Umsetzung regelt, fehlen entsprechende Bestimmungen in dem Zustimmungsgesetz zur Berner Konvention.

Im Ergebnis führt die Empfehlung 173 zu einer Aufhebung des strengen Schutzes der Wolfshybriden nach Anhang II der Berner Konvention und damit de facto zu einer Änderung des Anhangs II. Der ständige Ausschuss kann zwar nach Art. 14 erster Spiegelstrich die Bestimmungen des Übereinkommens einschließlich seiner Anhänge überprüfen und auf etwa erforderliche Änderungen untersuchen, aber keine entsprechenden Beschlüsse fassen. Dies ist allein dem in Art 17 des Übereinkommens geregelten Verfahren vorbehalten, das für Änderungen der Anhänge Beschlüsse mit einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsparteien vorschreibt. Dieses Verfahren wurde durch die Empfehlung 173 umgangen. Die Empfehlung 173 ist daher gesetzeswidrig, da sie gegen die in Art. 17 des Übereinkommens normierten Vorgaben verstößt.

VI. Ergebnis:

Der aktuelle Entwurf hält einer rechtlichen Überprüfung an den Vorgaben des Europäischen Rechts und des Tierschutzrechts nicht stand. Darüber hinaus kann mit ihm eine Erleichterung der Verwaltungspraxis nicht erreicht werden. Es wird zwar eine Grundlage für einen erweiterten Abschluss geschaffen, die dafür erforderlichen Nachweise und Begründungen erfordern jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand und sind zum Teil auch nur schwer zu erbringen.

In hohem Maße bedenklich ist, dass die Bundesrepublik Deutschland in Zeiten eines dramatischen Artensterbens (Uno-Bericht vom 06.05.2019) durch die Gesetzesänderung die Tötung streng geschützter Tiere erleichtern würde (so die Bundesregierung auf ihrer Webseite), frei nach dem bewährten Motto: Artenschutz Ja, aber nicht bei uns.

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

Christina Patt
Rechtsanwältin
Mitglied der DJGT