

## Stellungnahme zur Allgemeinverfügung der Regierung von Oberbayern für die Entnahme des Wolfes GW2425m in Bayern

Berlin, 07. April 2022

### Inhalt

A. Sachverhalt .....	1
B. Zusammenfassung .....	3
C. Rechtliche Würdigung im Einzelnen .....	5
I. Vorliegen eines Entnahmegrundes .....	5
1. Das natürliche Verbreitungsgebiet des Wolfes .....	6
2. Im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit .....	10
3. Wölfe mit auffälligem Verhalten .....	16
II. Keine zumutbare Alternative gegeben .....	20
III. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Population .....	22
D. Fazit .....	23

### A. Sachverhalt

Am 17. Januar 2022 wurde von der Regierung von Oberbayern eine Allgemeinverfügung zur zielgerichteten letalen Entnahme des Wolfes GW2425m gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) mit der Begründung der Vermeidung der Gefährdung von Menschen erlassen sowie deren sofortige Vollziehung angeordnet.<sup>1</sup>

Hintergrund der Allgemeinverfügung waren neun oder zehn Riss- und Verletzungsereignisse von Wild- und Nutztieren durch Wölfe in der Zeit zwischen dem 30. Oktober 2021 und dem 19. Dezember 2021 in Oberbayern. Nach den Ergebnissen einer Gen-Analyse konnten davon dem Wolf GW2392m zwei Rissereignisse zugeordnet werden. Sechs Riss- und Verletzungsereignisse wurden dem Wolf GW2425m zugeordnet, darunter der Vorfall vom 15. Dezember 2021, bei dem ein Wolf eine Ziege am Unterstand angegriffen hatte, aber nach

<sup>1</sup> Abrufbar unter:

[https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/mam/dokumente/service/obabl/2022/02\\_170122\\_son\\_derausgabe.pdf](https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/mam/dokumente/service/obabl/2022/02_170122_son_derausgabe.pdf)

Anleuchten mit einer Taschenlampe aus einer Entfernung von ca. 40 m flüchtete. Die Risse fanden allesamt in den Nachtstunden in der Nähe von Siedlungen statt.

Darüber hinaus wurde in diesem Zeitraum dreimal ein Wolf gesichtet, zweimal davon dokumentiert per Video. Eine der Wolfssichtungen erfolgte am 15. Dezember 2021 in einem Ortszentrum aus einem Auto heraus, die aufgrund der unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Nähe zum Rissereignis vom 15. Dezember 2021 wohl ebenfalls dem Wolf GW2425m zugeordnet werden kann.

Die im Vorfeld der Allgemeinverfügung beteiligte Expertenkommission des LfU kam am 23. Dezember 2021 zu folgender, in der Allgemeinverfügung wiedergegebenen, fachlichen Einschätzung: *"Aus der Bewertung der Einzelereignisse auf Grundlage der bekannten Fakten lässt sich nach den Vorgaben des Bayerischen Aktionsplans Wolf, des BfN-Skripts Nr. 502 'Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten' sowie des 'Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf' für die einzelnen Vorfälle keine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit des Menschen ablesen. In der Gesamtbetrachtung der Ereignisse ist jedoch auffallend, dass ein Wolf sich wiederholt in unmittelbarer Nähe von bewohnten Häusern aufgehalten hat und offenbar die Nähe zu Siedlungsstrukturen sucht. Auslöser könnte eine Phase der Konditionierung auf das leichter zugängliche Nahrungsangebot sein. Übertragen auf Tab. 1, S. 40 Aktionsplan Wolf liegt der Fall zwischen Fallgruppe drei und vier. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Begegnungen der Wölfe mit Menschen und/oder Hunden kommen kann. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass es in Zukunft zu einer Gefährdung von Menschen kommt. Die Kommission merkt an, dass im Aktionsplan die hier vorliegende Fallkonstellation der spezifischen Auseinandersetzung mit der Anwesenheit von Wölfen in der Nähe von Siedlungen fehlt."*

Vor Erlass der Allgemeinverfügung am 17. Januar 2022 holte die Regierung von Oberbayern unter Fristsetzung von einem (!) Arbeitstag Stellungnahmen landesweit tätiger Naturschutzvereinigungen ein.

Gegen die Allgemeinverfügung wurde am 20. Januar 2022 durch zwei Naturschutzverbände vorläufiger Rechtsschutz beantragt und Klage erhoben. Mit Beschluss des VG München<sup>2</sup> vom 21. Januar 2022 wurde die aufschiebende Wirkung der Klage vom 20. Januar 2022 gegen die Allgemeinverfügung der Regierung von Oberbayern vom 17. Januar 2022 wiederhergestellt. Die Beschwerde der Regierung von Oberbayern gegen diese Entscheidung wurde aufgrund des zwischenzeitlich bekannt gewordenen Todes des Wolfes in Tschechien zwar mit Bescheid vom 11.03.2022 für erledigt erklärt, im Rahmen der Kostenentscheidung bestätigte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof<sup>3</sup> jedoch ausdrücklich die Rechtsauffassung des VG München. Beide Gerichte stützen ihre Entscheidung darauf, dass eine Gefährdung von Menschen auf Basis der o.g. Ereignisse nicht bejaht werden kann und insbesondere der Schluss der Regierung von Oberbayern, aufgrund der Angriffe auf Wild- und Nutztiere in Siedlungsnähe eine Gefahr für Menschen anzunehmen, nicht zulässig sei. Nach summarischer Prüfung erweise sich die in der Allgemeinverfügung getroffene Genehmigung zur ausnahmsweisen Entnahme des Wolfes als materiell rechtswidrig.

## B. Zusammenfassung

Die von der Regierung von Oberbayern am 17. Januar 2022 erlassene Allgemeinverfügung zur Tötung des Wolfes GW2425m ist aus Sicht der DJGT bereits mangels Vorliegens eines zulässigen Entnahmegrundes rechtswidrig.

Die Regierung von Oberbayern stützt ihre Allgemeinverfügung vorrangig auf die Möglichkeit einer Entnahme zum Schutz der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit (§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG) und folgert dabei aus den festgestellten Annäherungen des Wolfes GW2425m an bewohnte Siedlungen, dass weitere solcher Annäherungen in Zukunft wahrscheinlich sind und sich daraus Gefährdungen von Menschen ergeben können.

---

<sup>2</sup> VG München, Beschluss vom 21.01.2022 - M 19 S 22.295, abrufbar unter: [VG München, Beschluss v. 21.01.2022 – M 19 S 22.295 - Bürgerservice \(gesetze-bayern.de\)](#)

<sup>3</sup> Bayerischer VGH, Beschluss vom 11.03.2022 - 14 CS 22.216, abrufbar unter: [Bayerischer VGH, Beschluss vom 11.03.2022 - 14 CS 22.216 - openJur](#)

Nach einhelliger Auffassung von zahlreichen Experten, und ebenso vertreten vom EuGH, gehören menschliche Siedlungen jedoch grundsätzlich auch zum natürlichen Verbreitungsgebiet von Wölfen und der reine Aufenthalt dort oder in der Nähe stellt, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Wolf dem Menschen gegenüber grundsätzlich scheu ist, keine Gefahr für den Menschen dar. Dass Wölfe menschlich geprägte Strukturen tolerieren können stellt sogar eine notwendige Eigenschaft im Zeitalter des Anthropozän dar. Als kritische Schwelle im Hinblick auf eine Gefährdung von Menschen wird betrachtet, wenn sich ein Wolf mehrfach einem Menschen nähert oder die Annäherung eines Menschen auf unter 30 Meter toleriert; erst dann liegt ein unnatürliches, auffälliges Verhalten vor. Dies ist auch im Bayerischen Aktionsplan Wolf entsprechende dokumentiert. Auf Grundlage dieses Aktionsplans war das Verhalten des Wolfes 2425m als ungefährlich einzuschätzen, und es bestand kein Handlungsbedarf.

Es ist damit festzuhalten, dass der Wolf GW2425m kein auffälliges Verhalten gezeigt hat, das eine Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. im Interesse der öffentlichen Sicherheit rechtfertigen würde.

Selbst wenn das Verhalten des Wolfes eine kritische Stufe erreicht hätte, wären gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG vor einer Entnahmeentscheidung zumutbare Alternativen zu prüfen gewesen. Bei Mensch – Wolf- Kontakten kommen hierbei insbesondere Vergrämungsmaßnahmen in Betracht.

Diese Alternative wurde von der Regierung von Oberbayern jedoch unter Verweis auf den Praxisleitfaden von vornherein als ungeeignet und unverhältnismäßig ausgeschlossen. Dieser schließt jedoch die Geeignetheit einer Vergrämung nur im Zusammenhang mit Nutztierissen aus; im Zusammenhang mit der Gefährdung von Menschen weist der Praxisleitfaden hingegen ausdrücklich darauf hin, dass vor der Durchführung eines Abschusses die Erfolgsaussichten einer Vergrämung zu prüfen sind. Auch der Verweis auf den aufgrund des großen Aktionsradius des Wolfes GW2425m mit einer Vergrämung verbundene Aufwand ist nicht haltbar. Bei einem Wolf ist es gerade arttypisch, dass dieser einen großen Aktionsradius hat. Würde man mit dem Verweis darauf eine Vergrämung grundsätzlich als

unverhältnismäßig einstufen, käme diese Alternative nie zum Tragen. Vielmehr hätte die Durchführbarkeit einer Vergrämung im Einzelfall geprüft werden müssen.

## C. Rechtliche Würdigung im Einzelnen

### I. Vorliegen eines Entnahmegrundes

Der Wolf ist eine streng geschützte Art nach § 7 Abs. 2 Nr. 14a BNatSchG und damit zugleich auch ein besonders geschützte Art nach § 7 Abs. 2 Nr. 13a BNatSchG. Seine Entnahme ist daher nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG grundsätzlich verboten und nur in den engen Grenzen des § 45 Abs. 7 BNatSchG ausnahmsweise zulässig. Die Regierung von Oberbayern stützte ihre Allgemeinverfügung vorrangig auf die Möglichkeit einer Entnahme zum Schutz der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit (§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG).

In § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG heißt es:

„Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden [...] können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen

[...]

4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt [...]“

Zur Bewertung der von einem Wolf auf den Menschen ausgehenden Gefahren und der zur Gefahrabwendung in Betracht kommenden Maßnahmen wurden vom Bund und den Bundesländern der Praxisleitfaden und - für Bayern - der Bayerische Aktionsplan Wolf erarbeitet, an denen sich jede Entnahmeentscheidung messen lassen muss.

In der Allgemeinverfügung führt die Regierung von Oberbayern hinsichtlich des Bestehens einer Gefährdung des Menschen aus:

*„Nach intensiver Prüfung und Auswertung aller Unterlagen und Stellungnahmen kommt die Regierung hier zu dem Ergebnis, dass dieser Ausnahmegrund vorliegt.*

*Die Prognose ist, dass auch in Zukunft Annäherungen des Wolfes GW2425m an bewohnte Siedlungen wahrscheinlich sind und sich in der konkreten Situation daraus Gefährdungen für den Menschen ergeben können.*<sup>4</sup>

Diese von der Regierung von Oberbayern getroffene Schlussfolgerung ist, wie im Folgenden erläutert, in dieser Form jedoch nicht haltbar.

## 1. Das natürliche Verbreitungsgebiet des Wolfes

Die Annäherung eines Wolfes an Siedlungen ist für sich genommen zunächst einmal unproblematisch und stellt keinen Grund für eine Entnahme dar. Dies entspricht nicht nur der Auffassung zahlreicher Experten. Auch aus Sicht der FFH-Richtlinie gehören menschliche Siedlungen zum natürlichen Verbreitungsgebiet eines Wolfes. Der EuGH hat sich in seiner Entscheidung vom 12. Juni 2020<sup>5</sup> ausführlich mit der Fragestellung beschäftigt, welche Gebiete zum natürlichen Verbreitungsgebiet eines Wolfes gehören, und in Bezug auf eine geschützte Art wie den Wolf ausdrücklich festgestellt, dass das natürliche Verbreitungsgebiet eines Wolfes auch Gebiete außerhalb der Schutzgebiete und insbesondere menschliche Siedlungsgebiete umfassen kann.<sup>6</sup> Danach „umfasst der Ausdruck „natürliches Verbreitungsgebiet“ in Bezug auf geschützte Tierarten, die – wie der Wolf – große Lebensräume beanspruchen, mehr als den geografischen Raum, der die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweist. Dieses Gebiet entspricht, wie die Generalanwältin in Nr. 37 ihrer Schlussanträge dargelegt hat, dem geografischen Raum, in dem sich die betreffende Tierart im Rahmen ihres natürlichen Verhaltens aufhält bzw. ausbreitet.“<sup>7</sup> Entsprechend schlussfolgert der EuGH, dass der durch Art. 12 Abs. 1 der FFH-Richtlinie gewährte Schutz keine Abgrenzungen oder Grenzen kennt.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Allgemeinverfügung, Seite 8 oben.

<sup>5</sup> Abrufbar unter: [CURIA - Dokumente \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia.jspx?docid=86487)

<sup>6</sup> EuGH, C-88/19, Rn. 43.

<sup>7</sup> EuGH, C-88/19, Rn. 38.

<sup>8</sup> EuGH, C-88/19, Rn. 39. Weiter führt der EuGH in Rn. 40 aus: „Dieselbe Schlussfolgerung ergibt sich aus dem Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der [Habitat]-Richtlinie 92/43/EWG (endgültige Fassung, Februar 2007), in dem das „natürliche Verbreitungsgebiet“ als dynamisches Konzept beschrieben wird, das nicht

Sowohl die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen<sup>9</sup> als auch der EuGH in seiner Entscheidung sehen diese Auslegung gestützt durch die Definition des „Verbreitungsgebiets“ in Artikel 1 Abs. 1 Buchst. f der sog. Bonner Konvention (*Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten*)<sup>10</sup>. Danach umfasst das Verbreitungsgebiet das gesamte Land- oder Wassergebiet, in dem eine wandernde Art zu irgendeiner Zeit auf ihrem normalen Wanderweg lebt, sich vorübergehend aufhält, es durchquert oder überfliegt. Der EuGH führt hierzu aus: *„So berücksichtigt die Definition des Begriffs „Verbreitungsgebiet“ einer Art sämtliche Gebiete jedweder Natur, die diese Art durchquert. Es wäre jedoch nicht kohärent, die in diesen beiden Rechtsakten enthaltenen Ausdrücke „natürliches Verbreitungsgebiet“ und „Verbreitungsgebiet“ unterschiedlich zu definieren und damit diesen Rechtsakten unterschiedliche Anwendungsbereiche zu geben.“*<sup>11</sup>

Weiter hat der EuGH in seiner Entscheidung ausdrücklich festgestellt, dass die Schlussfolgerung unzulässig ist, *„dass ein Wolf, der sich in der Nähe oder innerhalb von menschlichen Siedlungsgebieten befindet, solche Gebiete durchquert oder sich von Ressourcen ernährt, die der Mensch erzeugt, ein Tier ist, das sein „natürliches Verbreitungsgebiet“ verlassen hat.“*<sup>12</sup>

Wenn denn aber auch menschliche Siedlungen zum natürlichen Verbreitungsgebiet des Wolfes gehören, so kann der reine Aufenthalt eines Wolfes in solchen Siedlungen für sich genommen noch kein unnatürliches Verhalten eines Wolfes darstellen und damit auch nicht die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung rechtfertigen.

Jeder der Vorfälle, die als Grundlage für die gegenständliche Allgemeinverfügung herangezogen wurden, bezieht sich ausschließlich auf den Aufenthalt eines

---

*identisch ist mit der „tatsächlich besetzte[n] Fläche... oder [den] Territorien mit permanentem Vorkommen eines Lebensraumtyps oder einer Art bzw. Unterart.“*

<sup>9</sup> Nrn. 38 und 40 ihrer Schlussanträge, EuGH, Rn.41

<sup>10</sup> das am 23. Juni 1979 in Bonn unterzeichnet und mit dem Beschluss 82/461/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 (ABl. 1982, L 210, S. 10) im Namen der Gemeinschaft geschlossen wurde, abrufbar unter: [Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten - \[Bonner Konvention\] - beck-online](#)

<sup>11</sup> EuGH, C-88/19, Rn. 41f.

<sup>12</sup> EuGH, C-88/19, Rn. 39.

Wolfes in oder in der Nähe von menschlichen Siedlungen, ohne dass es überhaupt zu einem Wolf – Mensch - Kontakt gekommen ist. Entsprechend ist nach den Ausführungen in der Allgemeinverfügung auch die Expertenkommission am 23.12.2021 auf Basis des Erkenntnisstandes zu diesem Zeitpunkt zu der Beurteilung gekommen, *„dass sich nach den Vorgaben des Bayerischen Aktionsplans Wolf sowie dem Praxisleitfaden aus den bisherigen einzelnen Vorfällen jeweils keine unmittelbare Gefahr für Menschen ablesen ließe.“*

Dass die Fallkonstellation einer Annäherung an Siedlungen im Bayerischen Aktionsplan gerade nicht geregelt ist, ist unter Berücksichtigung der Ausführungen des EuGH auch konsequent, denn die reine Annäherung eines Wolfes an Siedlungen bedarf für sich genommen eben auch keiner besonderen Regelung.

Ausdrücklich bestätigt wird diese Annahme auch durch praktische Untersuchungen. So kommt eine Studie des Norwegian Institute for Nature Research aus dem Jahr 2021 zu dem Ergebnis:

*„Die bloße Tatsache, dass Wölfe den Aufenthalt in Landschaften und die Nähe menschlicher Störungen tolerieren können, bedeutet nicht, dass sie automatisch eine Gefahr für den Menschen darstellen. Vielmehr sind diese Eigenschaften eine Notwendigkeit für das Überleben im Anthropozän.“*

Im Weiteren wird in der Studie daher abgegrenzt: *„Besorgniserregender sind die Situationen, in denen Wölfe (1) beginnen, die Nähe des Menschen zu tolerieren (d.h. innerhalb von 30-50 m), (2) beginnen, sich dem Menschen direkt zu nähern, und (3) wenn sie beginnen, Menschen direkt mit Nahrung zu assoziieren. Selbst diese Situationen bedeuten nicht automatisch, dass Wölfe angreifen werden, aber sie sind Umstände, die mit vielen der in diesem Bericht dokumentierten Angriffe in Verbindung gebracht werden.“<sup>13</sup>*

Die deutsche Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN)

---

<sup>13</sup> John D. C. Linnell, Ekaterina Kovtun & Ive Rouart, Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020, NINA Report 1944. Norwegian Institute for Nature Research, Seite 31.



ebenfalls Leitlinien<sup>14</sup> verabschiedet, die den für das Wolfsmanagement zuständigen nationalen Behörden beim Umgang mit dreisten oder verhaltensauffälligen Wölfen als Hilfestellung dienen sollen. Der „*Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutzierrissen*“ verweist ebenfalls auf diese Leitlinien; dort heißt es:

*„Als kritische Schwelle zur Einschätzung der Sicherheit ist nach den Empfehlungen der DBBW eine mehrfache Annäherung eines Wolfes an einen Menschen [Anm. des Verfassers: nicht an eine Siedlung!] oder die mehrfache Tolerierung einer Annäherung von Menschen an einen Wolf auf eine Distanz von unter 30 m anzusehen. Über die Empfehlungen der DBBW hinausgehend ist festzuhalten, dass auch wenn ein Wolf sich mehrfach gezielt auf solche kurzen Distanzen an einen Menschen in einer Nutztierherde (z.B. eine\*n Schäfer\*in) im offenen Gelände annähert, dieses Verhalten Aufmerksamkeit verlangen bzw. kritisch einzuschätzen sein kann. Im Rahmen der Dokumentation und Analyse der Situation muss die Ursache der Annäherung überprüft werden, d.h. ob das Interesse des Wolfes tatsächlich dem Menschen galt oder den Nutztieren.“<sup>15</sup>*

In seiner Begründung ist das VG München auch genau diesem Ansatz gefolgt, indem es festgestellt hat:

*„Aus Sicht des Gerichts liegt im Übrigen, selbst unter Annahme einer berechtigten Einstufung "zwischen Fallgruppe 3 und 4", noch keine Gefahrenlage vor, die eine sofortige Entnahme rechtfertigt, sondern vielmehr Aufklärungs- sowie (ergänzend auf Stufe 3, zwingend auf Stufe 4) Besenderungs- und Vergrämungsmaßnahmen gebietet. Dieser Schluss lässt sich unter Zugrundelegung des Aktionsplans auch aus den Empfehlungen der Expertenkommission ziehen, die mehrheitlich eine Gefahrenlage sieht, bei der eine Gefährdung von Menschen lediglich "nicht*

---

<sup>14</sup> (Reinhardt et al., 2018), BfN-Skript 502, Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten

<sup>15</sup> Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf, insbesondere bei Nutzierrissen, S. 43.

*auszuschließen" ist, die also nach Aufklärungsmaßnahmen im Sinne der Gefahrerforschung verlangt.*<sup>16</sup>

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass der reine Aufenthalt eines Wolfes in der Nähe oder innerhalb eines menschlichen Siedlungsgebietes ohne dass es zu Mensch – Wolf - Kontakten kommt, keinen Anlass für eine Entnahme bietet, denn aus der reinen Annäherung eines Wolfes an eine Siedlung ergibt sich eben noch keine Gefährdung von Menschen. Der Wolf bewegt sich vielmehr in seinem natürlichen Verbreitungsgebiet.

## **2. Im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit**

Im Falle der potenziellen Entnahme eines Wolfes im Interesse der Gesundheit des Menschen gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG wird von den befürwortenden Stellen regelmäßig auf eine mutmaßliche Gefährdung des Menschen durch die Anwesenheit des Wolfes abgestellt. Dies suggeriert, dass bereits die reine Anwesenheit von Wölfen im menschlichen Umfeld eine Gefahr für den Menschen darstellt. Fest steht aber, dass sich selbst bei tatsächlichen zufälligen Begegnungen zwischen Wolf und Mensch in aller Regel keine Gefahr für den Menschen ergibt, da der Wolf eine natürliche Scheu vor dem Menschen hat und daher in aller Regel fliehen wird.

Eine Forschungsgruppe des Norwegischen Instituts für Naturforschung (NINA) veröffentlichte im Jahr 2002<sup>17</sup> eine Studie, in der alle bis dahin weltweit bekannten Übergriffe von Wölfen auf Menschen aufgelistet wurden. Diese Studie wurde durch eine zweite Studie für den Zeitraum von 2002 bis 2020 aktualisiert<sup>18</sup>. Mit einem eindeutigen Ergebnis:

*„In Anbetracht dessen, dass es fast 60.000 Wölfe in Nordamerika und 15.000 in Europa gibt, die sich ihren Lebensraum mit Hunderten Millionen Menschen teilen,*

---

<sup>16</sup> VG München, Beschluss vom 21. Januar 2022, M 19 S 22.295, Rn. 57.

<sup>17</sup> Linnell, J. D. C. *et al*, *The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans*, NINA: Norsk institutt for naturforskning (January 2002); abrufbar unter: [Hoved-tittel \(unl.edu\)](https://www.nina.no/nyheter/2002/01/01-the-fear-of-wolves)

<sup>18</sup> Linnell, J. D. C., Kovtun, E. & Rouart, I. 2021. Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020. NINA Report 1944. Norwegian Institute for Nature Research.

*ist es offensichtlich - so die Forscher, dass das statistische Risiko für einen Wolfsangriff über Null liegt, aber dennoch viel zu niedrig ist, um berechnet werden zu können.“<sup>19</sup>*

Bei ihrer Begründung, warum der Aufenthalt in bzw. die Annäherung eines Wolfes an eine menschliche Siedlung bereits eine Gefährdung für den Menschen darstellen kann, beruft sich die Regierung von Oberbayern auf die Ausführungen des VG Düsseldorf zur Gefahrenprognose. In diesem Zusammenhang stellt sie fest:

*„Das VG Düsseldorf führt zur Gefahrenprognose im Rahmen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG aus, eine abstrakte Gefährdung sei nicht ausreichend, es bedürfe vielmehr deutlicher Anhaltspunkte für konkrete Gefährdungen. Die Prognose habe aber nicht schematisch zu erfolgen, sondern unter einzelfallbezogener Würdigung der konkreten Umstände. Je ernster der drohende Schaden sei, desto geringere Anforderungen seien an den Grad der Wahrscheinlichkeit zu stellen (VG Düsseldorf 28 K 4055/20 vom 06.05.2021 RN 47, 48). Dies ist Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens und kann daher auch im Rahmen der Prognose des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG herangezogen werden. Zwar müssen, wie sich aus Art 16 Abs. Buchst. c) der FFH-Richtlinien ergibt, auch die im Rahmen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG zur Rechtfertigung einer Ausnahme herangezogenen Gründe „zwingend“ sein. Allerdings ist der Grad der erforderlichen Gefährdung auch hier vom gefährdeten Schutzgut abhängig. Da sich die Prognose auf mögliche Gefährdungen von Menschen bezieht, können daher auch Umstände und Erkenntnisse eine Entnahme rechtfertigen, die möglicherweise für eine Ausnahme gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG noch nicht ausreichen würden.“*

Die Regierung von Oberbayern überträgt damit die Anforderungen, die im Rahmen der Erstellung einer Gefahrenprognose bei Prüfung der Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG (d.h. Abwendung eines ernststen wirtschaftlichen Schadens durch Nutztierrisse) zu berücksichtigen sind, auf den

---

<sup>19</sup> IFAW – Homepage mit Link zur Studie: [Angriffe von Wölfen auf Menschen: Eine Aktualisierung für 2002 bis 2020 | IFAW](#)

Ausnahmetatbestand „im Interesse der Gesundheit des Menschen“. Da es sich bei der potenziellen Gefährdung im Rahmen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG um die Gefährdung des Menschen handelt (und damit nicht „nur“ um die Gefährdung von Nutztieren), soll nach Auffassung der Regierung von Oberbayern die Schwelle für den Grad der Gefährdung niedriger angesetzt werden können. Dieser Ansatz enthält bereits grundlegende Fehler, denn die Schwelle für ein Eingreifen hängt nicht nur von der Bedeutung des Schutzgutes ab, sondern insbesondere auch von der Art der Gefährdung. So unterscheiden sich beide Entnahmegründe nämlich auch vom Ansatz her grundsätzlich voneinander.

Bei Nutztierrißen geht es darum, dem natürlichen Beuteverhalten des Wolfes entgegenzuwirken, da Nutztiere grundsätzlich zum Beutespektrum des Wolfes gehören. Bei der Anwendung des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG geht es im Ergebnis daher um die Festsetzung einer Schwelle, ab der wirtschaftliche Schäden, die bei der Haltung von zum Beutespektrum des Wolfes gehaltenen Nutztieren in Wolfsgebieten die Entnahme eines streng geschützten Tieres rechtfertigen können, weil der betroffene Wolf trotz zumutbarer Abwehrmaßnahmen ein gefestigtes Jagdverhalten entwickelt hat, infolge dessen es zu inakzeptablen wirtschaftlichen Schäden kommt bzw. kommen wird. Dies ist vor dem Hintergrund des Ziels der FFH-Richtlinie zu sehen, die eine friedliche Koexistenz von Mensch und Tier sicherstellen will. Koexistenz bedeutet aber eben immer auch ein gegenseitiges Geben und Nehmen. Entsprechend heißt es in den Erwägungsgründen zu Beginn der Richtlinie: *„Hauptziel dieser Richtlinie ist es, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen.“*

Dem Menschen gegenüber ist der Wolf aber grundsätzlich scheu, und entsprechend gehört der Mensch nicht ins Beutespektrum des Wolfes. Grundsätzlich können beide „Arten“ daher friedlich nebeneinander existieren. Dies ist belegt durch die nur marginale Anzahl an Übergriffen des Wolfes auf den Menschen.<sup>20</sup> Im Falle einer Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen

---

<sup>20</sup> s. Zitat auf Seite 10: *In Anbetracht dessen, dass es fast 60.000 Wölfe in Nordamerika und 15.000 in Europa gibt, die sich ihren Lebensraum mit Hunderten Millionen Menschen teilen, ist es*

(§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG) geht es entsprechend auch um eine Konstellation, in der der betroffene Wolf ein unnatürliches Verhalten entwickelt hat und damit nicht seinem natürlichen Instinkt folgt. Ganz entscheidend ist es in dieser Konstellation daher, zunächst einmal festzustellen, ob überhaupt ein auffälliges, d.h. unnatürliches, Verhalten vorliegt, um eine daraus ggf. resultierende Gefahr dann zielgerichtet beseitigen zu können. Im BfN-Skript 502 heißt es hierzu:

*„Unter auffälligem Verhalten wird das Verhalten von Wölfen in Bezug auf Menschen verstanden, das scheinbar außerhalb der Bandbreite des Verhaltens der meisten Individuen dieser Art liegt. Auffälliges Verhalten umschreibt die ganze Bandbreite von ungewöhnlichem über unerwünschtem bis zu problematischem Verhalten. Wird ein auffälliges Verhalten gemeldet, muss die Situation zumindest abgeklärt werden. Häufig wird sich dabei herausstellen, dass das Verhalten zwar nicht im Erwartungsbereich des Beobachters lag und daher als auffällig empfunden wurde, aber unproblematisch ist.“<sup>21</sup>*

Im ersten Schritt bedarf es also einer gründlichen Analyse der konkreten Konstellation im Einzelfall, um festzustellen, ob überhaupt ein auffälliges Verhalten vorliegt. Dies hat auch das VG München in seinem Beschluss so bestätigt.<sup>22</sup>

Die Ausführungen des VG Düsseldorf an die Erstellung einer Gefahrenprognose im Rahmen des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG können an dieser Stelle daher – wenn überhaupt – nur in sehr begrenztem Maße herangezogen werden. Insbesondere übersieht die Regierung von Oberbayern hierbei auch, dass sich die Möglichkeit auf Basis einer Gefahrenprognose zu handeln aus der Formulierung „zur Abwendung ernster Schäden“ im Entnahmegrund des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG ergibt. Damit soll potenziellen ernsten Schäden vorgebeugt werden. Die Formulierung „zur Abwendung“ existiert aber bei der vorliegend angenommenen Entnahmemöglichkeit nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG überhaupt nicht, vielmehr muss für eine Entnahme ein entsprechendes Interesse

---

*offensichtlich - so die Forscher, dass das statistische Risiko für einen Wolfsangriff über Null liegt, aber dennoch viel zu niedrig ist, um berechnet werden zu können.“ Fn. 17.*

<sup>21</sup> BfN Skript 502, Seite 11.

<sup>22</sup> VG München, Beschluss vom 21.01.2022 - M 19 S 22.295, Rn. 59.

zur Wahrung der Gesundheit des Menschen und damit ein auffälliges Verhalten positiv festgestellt worden sein.

Geht von einem Wolf eine konkrete Gefahr für den Menschen aus, verhält er sich also z.B. aggressiv einem Menschen gegenüber, so liegt eine Entnahme selbstverständlich im Interesse der Gesundheit des Menschen. Das gleiche gilt, wenn ein Wolf sich wiederholt Menschen annähert, sich für diese interessiert und Alternativen, wie insbesondere Vergrämgungsmaßnahmen, nicht greifen. Die Abwehr von Gefahren für die Gesundheit des Menschen und damit auch für die öffentliche Sicherheit stellt ein gewichtiges und grundsätzliches öffentliches Interesse dar.

Im Übrigen muss aber beachtet werden, dass die Tötung eines streng geschützten Tieres in aller Regel nicht im öffentlichen Interesse liegen kann. Im Gegenteil: Ziel der FFH-Richtlinie ist es, bedrohte Arten zu schützen und einen günstigen Erhaltungszustand dieser Arten wiederherzustellen und zu bewahren. Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 10. Oktober 2019 grundsätzlich festgestellt:

*„Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Habitatrichtlinie nach ihrem Art. 2 Abs. 1 zum Ziel hat, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten beizutragen. Außerdem zielen die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen gemäß ihrem Art. 2 Abs. 2 und 3 darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von Interesse für die Europäische Union zu bewahren oder wiederherzustellen, und tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung.“<sup>23</sup>* Die Tötung eines streng geschützten Tieres läuft diesem Ziel daher zuwider. Dies gilt insbesondere angesichts des zunehmenden Artensterbens und dessen Bedeutung für den Menschen, das von einigen Wissenschaftlern sogar als

---

<sup>23</sup> Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn 25.

Krise des Jahrhunderts bezeichnet wird, und damit letztlich sogar als bedeutender eingestuft wird als der Klimawandel.<sup>24</sup>

Oberstes Ziel muss es daher immer sein, eine Art nach Möglichkeit zu erhalten und eine friedliche Koexistenz zwischen dem Menschen und der jeweiligen Art sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund sind die in der FFH-Richtlinie enthaltenen Ausnahmegründe auch stets restriktiv auszulegen. Dies hat der EuGH in seinem o.g. Urteil auch noch einmal ausdrücklich in Bezug auf Artikel 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie, der die einzelnen Ausnahmetatbestände enthält, festgehalten:

*„Zudem stellt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, der die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie abweichen dürfen, genau und abschließend festlegt, eine Ausnahme von dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzsystem dar, die restriktiv auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-6/04, EU:C:2005:626, Rn. 111, und vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich, C-508/04, EU:C:2007:274, Rn. 110 und 128) und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet (vgl. entsprechend Urteil vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34).“<sup>25</sup>*

Im Ergebnis liegt eine Entnahme immer dann im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit, wenn Wölfe ein auffälliges Verhalten entwickelt haben und es dadurch zu einer konkreten <sup>26</sup>Gefährdung von Menschen kommen kann. Das öffentliche Interesse an der öffentlichen Sicherheit muss dabei in der Abwägung gegenüber dem öffentlichen Interesse am Artenschutz überwiegen.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> s. hierzu u.a. Glaubrecht, Das Verschwinden der Arten ist die Krise des Jahrhunderts, Essay, abrufbar unter: [Bedrohlicher als der Klimawandel: Das Verschwinden der Arten ist die Krise des Jahrhunderts - Wissen - Tagesspiegel](#)

<sup>25</sup> EuGH, C 674/19, Rn. 30.

<sup>26</sup> Wolf, Der Schutz des Wolfs im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, NuR 2014, 467; Köck, Rechtliche Rahmenbedingungen des Wolfsmanagements, Dialogforum vielfältiges Niedersachsen – Wiesen, Weiden, Wolf 27. Februar 2018, Verden, Folie 15;

<sup>27</sup> Köck, a.a.O.

### 3. Wölfe mit auffälligem Verhalten

Entscheidend für eine Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. der öffentlichen Sicherheit ist damit die Frage, wann ein auffälliges Verhalten bei einem Wolf angenommen werden kann. Die Regierung von Oberbayern führt in der Begründung ihrer Allgemeinverfügung dazu aus:

*„Der Wolf hat im Zeitraum vom 13.12. bis 19.12. mehrmals in unmittelbarer Nähe von Siedlungen Beute gemacht; es handelte sich teilweise um Wildtiere, teilweise um Nutztiere. Auch wenn die betroffenen Nutztiere teilweise nicht ausreichend geschützt waren, lässt dies aufgrund der Gesamtumstände vorliegend den Schluss zu, dass die Annäherung zwar durch diesen Umstand begünstigt war, hierdurch aber zumindest eine Habituation des Tieres dahin gehend eingeleitet wurde, dass in Siedlungsnähe leichte Beute zu machen ist. Er hat sich außerdem zumindest in einem Fall ohne ersichtlichen Grund am 15.12.2021 durch das Ortszentrum in Bergen bewegt. Auch wenn eine Individualisierung des Wolfes anhand einer gentechnischen Überprüfung nicht möglich war, ist die Regierung von Oberbayern aufgrund der Umstände, insbesondere des am selben Tag in unmittelbarer Nähe erfolgten Risses, davon überzeugt, dass es sich ebenfalls um den Wolf GW2425m handelt. Zum Verbleib des Wolfes nach dem 19.12. gibt es keine Erkenntnisse; es kann aber nicht unterstellt werden, dass sich der Wolf nicht mehr in der Gegend aufhält und er bei Nahrungsmangel wieder die Siedlungsnähe suchen wird.“<sup>28</sup>*

Die Regierung von Oberbayern stützt sich damit im Wesentlichen auf die Annahme, dass dadurch, dass der Wolf in Siedlungsnähe Nutztiere gerissen hat, bereits eine gewisse Habituation stattgefunden haben soll, weil der Wolf gelernt habe, dass in Siedlungsnähe leicht Beute zu machen ist. An dieser Stelle ist zunächst einmal zu unterscheiden zwischen der Habituation eines Tieres und einer Futterkonditionierung:

*„**Habituation** bezeichnet „die Fähigkeit eines Tieres, sich an wiederholt auftretende Reize, die weder mit positiven noch mit negativen Folgen verbunden*

---

<sup>28</sup> Allgemeinverfügung, Seite 9.



*sind, zu gewöhnen und nicht mehr auf sie zu reagieren“ (Immelmann 1982). Unter Habituation oder Gewöhnung im hier behandelten Kontext wird die Anpassung von Wölfen und anderen Wildtieren an das Leben in der Kulturlandschaft und die ständige Präsenz des Menschen verstanden. Habituierte Wölfe haben sich an die Anwesenheit des Menschen gewöhnt und gelernt, dass Menschen keine Gefahr darstellen. Dies kann eine deutlich verringerte Fluchtdistanz zur Folge haben. Habituiertes Verhalten wird durch individuelle Erfahrung erworben.<sup>29</sup>*

Hiervon zu unterscheiden „ist die **Futterkonditionierung**, bei der die Tiere bestimmte Situationen, Orte oder Verhaltensweisen mit dem Erhalt von Futter verknüpfen. Futterkonditionierte Wildtiere haben gelernt Orte menschlicher Präsenz (z.B. Hof oder Siedlung, Campingplatz, Müllkippe) oder den Menschen selbst mit dem Erhalt von Futter in Verbindung zu bringen. In der Hoffnung auf Futter suchen sie gezielt solche Orte auf oder den direkten Kontakt mit Menschen (z.B. wenn sie wiederholt direkt gefüttert worden sind).<sup>30</sup>

Eine Habituation erleichtert eine solche Form der positiven Konditionierung wie der hier in Betracht kommenden Futterkonditionierung.

An dieser Stelle sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sowohl die Studie des Norwegian Institut, wie auch das BfN Skript 502 feststellen, dass es gerade im Zeitalter des Anthropozän, in dem der Mensch die Lebensräume immer stärker gestaltet, für Wildtiere geradezu überlebenswichtig ist, sich an eine solche Kulturlandschaft zu gewöhnen. Im BfN – Skript 502 wird hierzu unmissverständlich klargestellt: „Wie alle Wildtiere, die in Kulturlandschaften leben, müssen Wölfe damit umgehen, dass es in ihrem Lebensraum überall menschliche Siedlungen gibt. Es bleibt daher nicht aus, dass sie an diesen vorbei laufen oder – bei Streusiedlungen – auch gelegentlich hindurch (s. Kap. 4.1). Auf Grund der überwiegenden Dämmerungs- und Nachtaktivität der Wölfe kommt das vor allem während der Dunkelheit vor. Die Haltung von Schafen und Ziegen in Siedlungen und an Gehöften ohne geeignete Umzäunung bietet daher insbesondere nachts keinen sicheren Schutz. Vereinzelt können Wölfe jedoch

---

<sup>29</sup> BfN Skript 502, Seite 9.

<sup>30</sup> BfN Skript 502, Seite 10.

*auch tagsüber im Siedlungsbereich gesehen werden, ähnlich wie dies von Füchsen, Rehen oder Wildschweinen bekannt ist.*<sup>31</sup>

Um eine friedliche Koexistenz zwischen Mensch und Wildtier sicherzustellen, wie es u.a. die FFH-Richtlinie zum Ziel hat, müssen daher Lösungen für das Aufeinandertreffen von Mensch und Tier, also auch Mensch und Wolf, gefunden werden. Aus diesem Grund haben sich in den letzten Jahrzehnten allgemeine Standards entwickelt, die das Aufeinandertreffen von Mensch und Wolf regeln und klar definierte Kriterien für die Annahme eines „auffälligen Verhaltens“ bieten.

In Übereinstimmung mit zahlreichen anderen Dokumentationen wie z.B. dem BfN – Skript 502<sup>32</sup> enthält auch der Bayerische Aktionsplan Wolf eine Übersicht zur Einschätzung verschiedener Verhaltensweisen von Wölfen in Bezug auf Menschen. Diese beschreiben mögliche Konstellationen und geben entsprechende Handlungsempfehlungen ab. Auch die Europäische Kommission verweist in ihrem *Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie* auf diese Übersicht.<sup>33</sup> Das Gleiche gilt für die Studie des Norwegian Institute for Nature Research.<sup>34</sup> Danach ergibt sich allein aus der Tatsache, dass ein Wolf direkt an Ortschaften entlang läuft, oder durch Siedlungen hindurch läuft oder aber in Sichtweite von Ortschaften/ Einzelgehöften entlangläuft noch kein Handlungsbedarf. Auch die Tatsache, dass ein Wolf beim Anblick eines Menschen nicht sofort flüchtet wird noch als ungefährlich eingestuft und entsprechend kein Handlungsbedarf gesehen.

Erst wenn ein Wolf mehrfach in der Nähe von bewohnten Häusern gesehen wird, wird eine genaue Analyse der Situation erforderlich:

---

<sup>31</sup> BfN Skript 502, Seite 12.

<sup>32</sup> BfN Skript 502, Tabelle 1, Seite 23.

<sup>33</sup> Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, Seite 124.

<sup>34</sup> Linnell, J. D. C., Kovtun, E. & Rouart, I. 2021. Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020. NINA Report 1944. Norwegian Institute for Nature Research.

Tab. 1: Einschätzung verschiedener Wolfsverhaltensweisen in Bezug auf die Gefährlichkeit für den Menschen und daraus abgeleitetes Vorgehen

Verhalten	Ursache	Einschätzung	Vorgehen
Wolf läuft direkt an Ortschaften entlang/ durch Siedlungen hindurch/ in Sichtweite von Ortschaften/ Einzelgehöften entlang	Wölfe meiden Menschen, aber nicht menschliche Strukturen	Ungefährlich	Kein Handlungsbedarf.
Wolf flüchtet nicht sofort beim Anblick von Menschen und Autos. Bleibt stehen und beobachtet seinerseits	Der Wolf hat bisher keine schlechte Erfahrung gemacht. Insbesondere Jungwölfe reagieren eher unbedarft und neugierig.	Ungefährlich	Kein Handlungsbedarf.
Wolf wird wiederholt in unmittelbarer Nähe von bewohnten Häusern gesehen	Wolfsverhalten kann unterschiedliche Ursachen haben, z.B. Futterquelle oder Anziehung zu Hunden (vgl. Tabelle 2)	Verlangt Aufmerksamkeit. Mögliches Problem mit starker Habituation/ positiver Konditionierung.	Genauere Analyse der Situation. Information der Öffentlichkeit. Suche nach und Entfernen von Anreizen. Ggf. besendern und vergrämen.
Wolf nähert sich wiederholt Menschen, interessiert sich anscheinend für Menschen.	Wurde durch die Anwesenheit von Menschen „belohnt“; z. B. durch Futter.	Verlangt Aufmerksamkeit. Kritisch. Positive Konditionierung in Verbindung mit starker Habituation kann dazu führen, dass Wölfe immer dreister werden. Verletzungen nicht ausgeschlossen.	Möglichst frühzeitig besendern und vergrämen. Bei ausbleibendem Erfolg Entnahme.
Wolf reagiert unprovokiert aggressiv auf Menschen oder Menschen begleitende Hunde	z. B. Tollwut, starke Habituation	Gefährlich	Entnahme.

Quelle: Bayerischer Aktionsplan Wolf, Seite 41

Legt man diese Kriterien zugrunde, so ergibt sich aus den von der Regierung in Oberbayern in der gegenständlichen Allgemeinverfügung aufgeführten Ereignissen noch kein Handlungsbedarf. Alle dokumentierten Vorfälle führen nach den vorstehenden Kriterien zu der Einschätzung „Kein Handlungsbedarf“. Diese Einschätzung hat das VG München in seiner Entscheidung ausdrücklich geteilt.<sup>35</sup>

Ein auffälliges Verhalten des Wolfes GW2425m kann somit nicht festgestellt werden, so dass sich auch eine Entnahme im Interesse der Gesundheit des Menschen bzw. im Interesse der öffentlichen Sicherheit nicht rechtfertigen lässt.

<sup>35</sup> VG München, Beschluss vom 21.01.2022 - M 19 S 22.295, Rn. 55.

## II. Keine zumutbare Alternative gegeben

Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG darf eine Tötung, oder sonstige Ausnahmen der in § 44 BNatSchG festgelegten Verbote, nur zugelassen werden, wenn eine zumutbare Alternative nicht gegeben ist und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Mangels Vorliegens einer von dem Wolf ausgehenden Gefahr für den Menschen erübrigt sich im vorliegenden Fall die Prüfung möglicher Alternativen. Da die Regierung von Oberbayern jedoch eine solche Gefährdung und damit das Vorliegen eines Entnahmegrundes bejaht hat, war durch sie folgerichtig die Möglichkeit zumutbarer Alternativen zu prüfen. Diese Prüfung erfolgte jedoch nur unzureichend und war im Ergebnis, wie nachfolgend erläutert, fehlerhaft.

Entsprechend der vorstehend genannten Richtlinien und Leitfäden kommt in Fällen der handlungsbedürftigen Annäherungen eines Wolfes an Menschen insbesondere die Vergrämung in Betracht. Unter Vergrämung versteht sich in diesem Kontext die Vertreibung des Wolfes durch Beschuss mit Vergrämungsmunition und der Verknüpfung dieses negativen Reizes mit dem unerwünschten Verhalten (z.B. zu große Nähe zu Menschen).

Die Regierung von Oberbayern schließt in der Begründung der Allgemeinverfügung die Vergrämung als mögliche Alternative jedoch von vornherein aus, da diese sowohl ungeeignet als auch unverhältnismäßig sei.

Bei der Beurteilung der Vergrämung als „ungeeignet“ beruft sich die Regierung von Oberbayern auf Kapitel 3 des Praxisleitfadens. Der Praxisleitfaden schließt jedoch die Geeignetheit einer Vergrämung nur im Zusammenhang mit Nutztierissen aus; im Zusammenhang mit der Gefährdung von Menschen weist der Praxisleitfaden hingegen ausdrücklich darauf hin, dass vor der Durchführung eines Abschusses zu prüfen ist, ob eine Vergrämung erfolgversprechend ist und damit als zumutbare Alternative in Betracht kommt. Bei der Prüfung der Durchführbarkeit einer Vergrämung steht die DBBW, die Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf, den Ländern unterstützend zu Verfügung.

Die Heranziehung der Erwägungen zur Ungeeignetheit von Vergrämungsmaßnahmen bei Nutztierrißen auf Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für Menschen war – so wird es auch vom VG München ausgeführt<sup>36</sup> – unzulässig. Vielmehr hätten vor Erlass der Allgemeinverfügung mögliche Alternativmaßnahmen geprüft werden müssen.

Das BfN Skript 476 stellt hierzu ausdrücklich fest: *„Das Überwinden von Schutzmaßnahmen bedeutet nicht, dass das betreffende Wolfsindividuum in Bezug auf die Gefährlichkeit für Menschen anders zu bewerten ist als andere Wölfe, die keine Nutztiere töten. Bisherige Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass Wölfe sich in verschiedenen Situationen durch in die Hände klatschen und lautes Rufen von getöteten Nutztieren vertreiben ließen, auch wenn sie ihren Riss teilweise nur zögerlich aufgaben. In keinem Fall zeigten sie in solchen Fällen ein als kritisch zu bewertendes Verhalten (siehe Kap. 4.1 und Anhang 1, Fall 13).“*<sup>37</sup>

Die von Naturschutzvereinigungen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erleichterung der Lokalisierung des Wolfes zum Zwecke der Vergrämung, wie Besenderung, Wolfsmonitoring und Einsatz von Spürhundeteams wurden von der Regierung von Oberbayern aufgrund einer aus ihrer Sicht Unverhältnismäßigkeit des Aufwandes zurückgewiesen: *“Durch eine Besenderung könnte zwar erreicht werden, dass Annäherungen an bewohnte Siedlungen im Vorfeld erkannt werden. Für eine erfolgreiche Vergrämung müsste aber über einen längeren Zeitraum sichergestellt sein, dass die Vergrämung zuverlässig bei jeder Annäherung erfolgt. Aufgrund des großen Aktionsradius des Wolfes GW2425m steht der hiermit verbundene Aufwand jedoch außer Verhältnis zu der Vermeidung einer Entnahme eines Einzeltieres. Dies gilt in gleicher Weise für ein intensiviertes Wolfsmonitoring kombiniert mit einem Einsatz von ausgebildeten Spürhundeteams, die zudem auch vor Ort nicht kurzfristig verfügbar sind.“*<sup>38</sup>

Der Verweis auf den mit einer Alternative verbundene Aufwand kann aber kein Argument dafür sein, dass diese Alternative nicht anzuwenden ist. Bei einem Wolf

---

<sup>36</sup> VG München, Beschluss vom 21.01.2022 - M 19 S 22.295, Rn. 59.

<sup>37</sup> BfN Skript 476, Seite 18, vorletzter Absatz [Empfehlungen zum Umgang mit auffälligen Wölfen \(wolfcenter.de\)](https://www.wolfcenter.de)

<sup>38</sup> Allgemeinverfügung, Seite 11

ist es gerade arttypisch, dass dieser einen großen Aktionsradius hat. Würde man mit dem Verweis darauf eine Besenderung und Vergrämung grundsätzlich als unverhältnismäßig einstufen, käme diese Alternative nie zum Tragen. Vielmehr hätte die Durchführbarkeit einer Vergrämung – ggf. mit Unterstützung des DBBW – im Einzelfall geprüft werden müssen.

### III. Keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Population

Worauf bei der Einschätzung, ob sich der Erhaltungszustand einer Population durch eine Ausnahmegenehmigung verschlechtert, abzustellen ist, hat der EuGH in seinem Urteil vom Herbst 2019 noch einmal klar und deutlich formuliert. Danach ist der Erhaltungszustand einer Population dann als günstig zu betrachten, *„wenn zum einen aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, des Weiteren das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und schließlich ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.“*<sup>39</sup>

Dazu ist in aller Regel zunächst zu prüfen, wie sich eine Entnahme auf das Gebiet einer lokalen Population auswirkt, da sich die Folgen in der Regel dort am unmittelbarsten zeigen werden. Eine Ausnahme muss immer konkreten Anforderungen und spezifischen Situationen Rechnung tragen. Darüber hinaus *„hängt der Erhaltungszustand einer Population auf nationaler oder biogeografischer Ebene außerdem von der kumulierten Auswirkung der verschiedenen, die lokalen Gebiete betreffenden Ausnahmen ab.“*<sup>40</sup> In einem zweiten Schritt sind dann die geografischen und demografischen Auswirkungen in einem größeren Rahmen zu ermitteln, die die in Betracht gezogenen Ausnahmeregelungen auf den Erhaltungszustand haben können.

<sup>39</sup> Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C 674/17, Rn.56.

<sup>40</sup> Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C 674/17, Rn.58.

Ziel muss es immer sein, „*dass die Erhaltung der Populationsdynamik und -stabilität der betreffenden Art langfristig sichergestellt ist.*“<sup>41</sup>

## **D. Fazit**

Wir begrüßen die Rechtsauffassung des VG München sowie die inhaltliche Bestätigung des Bayerischen VGH im Hinblick auf die Rechtswidrigkeit der gegenständlichen Allgemeinverfügung. Damit haben die anerkannten Standards für den Umgang mit (auffälligen) Wölfen Eingang in die deutsche Rechtsprechung gefunden. Es bleibt zu hoffen, dass diese eindeutigen Vorgaben und Handlungsanweisungen in Bezug auf (auffällige) Wölfe, die national wie international in den entsprechenden Leitfäden und Aktionsplänen umgesetzt wurden, künftig auch in den Wolfsverordnungen der Länder umgesetzt werden und Eingang in die Verwaltungspraxis der deutschen Behörden finden werden.

Angesichts der immer tiefgreifenderen und vor allem auch großflächigen Eingriffe des Menschen in die Natur ist ein gewisses Maß an Habituation für Tiere in der heutigen Zeit überlebensnotwendig geworden. Aber auch der Mensch muss lernen, mit dem Näherkommen von Wildtieren umzugehen, um eine friedliche Koexistenz zu ermöglichen.

**Christina Patt**  
Mitglied des Vorstands

**Alexandra Kilian**  
Mitglied der DJGT

---

<sup>41</sup> Urteil des EuGH vom 10. Oktober 2019, C 674/17, Rn.57.